

N° 78

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

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

## 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 2007, 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 Sergeant, Henri Torre, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

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

**Sénat : 77 (2006-2007)**

---

**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. LES SPÉCIFICITÉS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION POUR 2007 .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Deux programmes d'inégale importance</i> .....	7
2. <i>Les priorités de la mission pour 2007</i> .....	8
3. <i>Les enjeux liés aux opérateurs de la mission</i> .....	10
<b>B. DES EFFORTS SUPPLÉMENTAIRES NÉCESSAIRES AFIN DE RESPECTER LA LETTRE ET L'ESPRIT DE LA LOLF .....</b>	<b>12</b>
1. <i>Une interministérialité budgétaire toujours discutable</i> .....	12
2. <i>La nécessaire simplification de la cartographie des BOP et le renforcement du dialogue de gestion</i> .....	14
a) <i>La cartographie des BOP du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Sécurité sanitaire »</i> .....	15
b) <i>La cartographie des BOP du programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire »</i> .....	16
3. <i>La simplification de l'exécution de la dépense</i> .....	17
4. <i>La responsabilité de la conduite du programme en matière de pilotage des crédits et des emplois</i> .....	18
<b>C. LA POURSUITE DE LA RÉFLEXION SUR L'ORGANISATION ET LA STRUCTURATION DE LA VEILLE SANITAIRE EN FRANCE .....</b>	<b>19</b>
1. <i>La complexité du système des agences sanitaires en France</i> .....	19
2. <i>L'articulation entre l'échelon national et l'échelon communautaire</i> .....	25
<b>II. LE PROGRAMME 228 : VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES .....</b>	<b>27</b>
<b>A. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME EN 2007 .....</b>	<b>27</b>
1. <i>Les orientations stratégiques du programme</i> .....	27
2. <i>La poursuite de la préparation à une éventuelle pandémie grippale : la part réduite du financement de l'Etat</i> .....	28
a) <i>L'état du financement du plan gouvernemental de préparation à une pandémie grippale en 2006 : près de 713 millions d'euros engagés sur trois ans</i> .....	29
(1) <i>Un solde négatif de plus de 26 millions d'euros en 2006 entre dépenses engagées et versements effectués</i> .....	29
(2) <i>Un engagement financier restreint de l'Etat</i> .....	34
b) <i>La création d'un nouvel établissement public administratif par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 : le fonds de prévention des risques sanitaires</i> .....	35
(1) <i>L'obligation constitutionnelle pour le gouvernement de renoncer au recours au fonds de concours</i> .....	35
(2) <i>Les dispositions de l'article 51 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 après son examen par le Sénat</i> .....	37
c) <i>Des questions de fond qui devront être tranchées</i> .....	39
(1) <i>La nécessaire clarification du financement de ce plan entre l'Etat et l'assurance maladie</i> .....	39
(2) <i>L'évaluation en cours des besoins supplémentaires</i> .....	39
<b>B. UN EFFORT RÉEL DU POINT DE VUE DE LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO .....</b>	<b>40</b>
1. <i>L'identification des dispositifs prioritaires du programme</i> .....	40
a) <i>La veille, la surveillance, l'expertise et l'alerte sanitaires</i> .....	40
b) <i>La gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises</i> .....	40

c) La production et la mise en œuvre de règles, de recommandations, et de décisions .....	42
2. <i>Les enjeux liés aux opérateurs du programme</i> .....	43
a) Des crédits du programme essentiellement orientés vers le financement des agences sanitaires .....	43
b) Les éléments relatifs à la consolidation des emplois des opérateurs.....	44
<b>C. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE ENCORE PERFECTIBLES .....</b>	<b>45</b>
1. <i>Les modifications intervenues</i> .....	45
2. <i>La persistance de difficultés d'interprétation</i> .....	47
a) Les difficultés méthodologiques .....	47
b) Les observations de votre rapporteure spéciale .....	47
<b>III. LE PROGRAMME 206 : SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION .....</b>	<b>51</b>
<b>A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME POUR 2007.....</b>	<b>51</b>
1. <i>Les orientations stratégiques du programme et son découpage en sept actions</i> .....	51
2. <i>Un schéma de déversement analytique complexe et lacunaire</i> .....	53
<b>B. UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO SATISFAISANTE.....</b>	<b>55</b>
1. <i>La priorité donnée à la lutte contre les maladies animales et au financement des plans d'urgence contre les épizooties</i> .....	55
a) Eviter les erreurs du passé .....	55
b) L'évaluation réaliste des crédits dédiés à la lutte contre l'influenza aviaire dans le présent projet de loi de finances .....	57
c) Les autres maladies animales : un risque de sous-budgétisation ? .....	58
2. <i>L'accent mis sur la prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires</i> .....	60
3. <i>Le rôle de l'AFSSA, opérateur unique du programme, conforté</i> .....	61
a) Des ressources en augmentation optique pour 2007 .....	61
b) La consolidation des emplois de l'AFSSA.....	62
4. <i>Les enjeux liés au financement du service public de l'équarrissage</i> .....	63
a) Les dépenses publiques liées à l'élimination des farines animales et des coproduits animaux en 2007.....	63
b) Des interrogations persistantes s'agissant du financement du service public de l'équarrissage (SPE) .....	64
<b>C. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI DEVRONT ÊTRE AFFINÉS .....</b>	<b>66</b>
1. <i>Les modifications intervenues dans la définition des objectifs et indicateurs</i> .....	66
2. <i>Les résultats constatés</i> .....	68
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>71</b>
<b>ARTICLE 52 : CRÉATION D'UNE TAXE FISCALE AFFECTÉE, AU TITRE DE L'ÉVALUATION ET DU CONTRÔLE DE LA MISE SUR LE MARCHÉ DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES .....</b>	<b>73</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>81</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>83</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

1) Au 10 octobre 2006, date limite fixée par la LOLF, votre rapporteure spéciale **n'avait reçu que 53 % des réponses au questionnaire** adressé au **ministre de la santé et des solidarités** et **71 % des réponses** au questionnaire adressé au **ministre de l'agriculture et de la pêche** ;

2) **Un effort significatif a été réalisé du point de vue de l'application de la LOLF aux opérateurs de la mission**, destinataires de plus de 40 % des crédits de la mission. Toutefois, un engagement plus important de ces opérateurs dans la démarche de performance doit être effectué ;

3) **La mission « Sécurité sanitaire » respecte-t-elle la lettre et l'esprit de la LOLF ?**

3.1- l'effectivité de son **interministérialité budgétaire** est discutable ;

3.2- l'architecture et la **cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP)** de ses deux programmes doivent être simplifiées ;

3.3- le **dialogue de gestion territorial** doit être renforcé, du point de vue des deux programmes de la mission ;

3.4- l'existence d'une **action support** au sein du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » permettant d'y imputer les actions indivises du programme est un point positif du point de vue de la simplification de l'exécution de la dépense ;

3.5- le choix du ministère 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 en matière de pilotage des crédits et des emplois du programme** ;

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

5) Une **meilleure articulation entre le système français de veille sanitaire et le système européen** doit être privilégiée.



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

### A. LES SPÉCIFICITÉS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION POUR 2007

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 2007, 105,25 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiements (CP), soit, respectivement, **17,3 % 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 2007, 502,56 millions d'euros en AE et 555,49 millions d'euros en CP, soit, respectivement, **82,7 % 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 :

- un fonds de concours rattaché au programme « Veille et sécurité sanitaires » pour un montant de 5,5 millions d'euros en AE et en CP, soit **5,2 % des crédits du programme en AE et CP<sup>1</sup>** ;

---

<sup>1</sup> En 2006, les crédits rattachés par fonds de concours au programme « Veille et sécurité sanitaires » représentaient 175 % des crédits du programme, pour un montant de plus de 183 millions d'euros. Ces crédits ont fortement baissé en 2007 en raison de la suppression du fonds de concours destiné au financement des mesures de prévention des menaces sanitaires graves, abondé par une contribution des régimes obligatoires d'assurance maladie, et qui incluait notamment le financement du plan de prévention pandémie grippale. Ainsi que votre rapporteure spéciale le développera plus loin, ce fonds de concours a été remplacé par la création d'un établissement public administratif dénommé fonds de prévention des risques sanitaires au sein du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

- quatre fonds de concours rattachés au programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » pour un montant total de 31,6 millions d'euros en AE et CP, ce qui correspond à **6,3 % des crédits du programme en AE et à 5,7 % des crédits du programme en CP.**

## **2. Les priorités de la mission pour 2007**

Les priorités de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire » pour 2007 n'ont pas varié de manière significative depuis 2006 et restent associées aux principaux objectifs fixés à chaque programme composant la mission à savoir :

- **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.



Présentation des crédits par programme et par titre pour 2007

(en milliers d'euros)

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouverts en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
<b>228 Veille et sécurité sanitaires</b>	<b>103.511</b>	<b>105.251</b>	<b>5.500</b>	<b>103.088</b>	<b>105.251</b>	<b>5.500</b>
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	85.855	92.849	5.500	85.674	92.849	5.500
Titre 6. Dépenses d'intervention	17.656	12.401		17.414	12.401	
<b>206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</b>	<b>835.772</b>	<b>502.563</b>	<b>31.568</b>	<b>536.805</b>	<b>555.492</b>	<b>31.568</b>
Titre 2. Dépenses de personnel	238.684	239.849		238.684	239.849	
Autres dépenses :	597.088	262.714	31.568	298.120	315.642	31.568
<i>Titre 3. Dépenses de fonctionnement</i>	155.994	180.053	31.568	163.469	186.274	31.568
<i>Titre 5. Dépenses d'investissement</i>	1.860	1.565		1.860	1.800	
<i>Titre 6. Dépenses d'intervention</i>	439.233	81.094		132.790	127.567	
<b>Totaux pour la mission</b>	<b>939.284</b>	<b>607.814</b>	<b>37.068</b>	<b>639.893</b>	<b>660.743</b>	<b>37.068</b>
<i>dont :</i>						
Titre 2. Dépenses de personnel	238.684	239.849		238.684	239.849	
Autres dépenses :	700.600	367.965	37.068	401.209	420.893	37.068
<i>Titre 3. Dépenses de fonctionnement</i>	241.849	272.903	37.068	249.143	279.123	37.068
<i>Titre 5. Dépenses d'investissement</i>	1.860	1.565		1.860	1.800	
<i>Titre 6. Dépenses d'intervention</i>	456.890	93.496		150.205	139.969	

Source : PAP 2007

### 3. Les enjeux liés aux opérateurs de la mission

Les dépenses de fonctionnement de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire » s'élèvent, pour 2007, en crédits de paiement, à près de 280 millions d'euros, ce qui représente 42 % de l'ensemble des dépenses de la mission.

Ces dépenses de fonctionnement s'imputent à hauteur de 92,85 millions d'euros sur le programme « Veille et sécurité sanitaires » et de 186,3 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.**

- **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 projet annuel de performances** c'est le cas notamment l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET), dont la fiche figure au sein du projet annuel de performance d'une autre mission, ou de l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS) ;

- **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** ;

- Votre rapporteure spéciale note une **réelle amélioration, s'agissant de l'application de la LOLF aux opérateurs, par rapport à l'année 2006 qui constituait une année de transition.**

La circulaire relative à la préparation des budgets des opérateurs pour l'année 2007 du 31 juillet 2006 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie précise, s'agissant de la présentation des documents budgétaires par les opérateurs, que pour 2007, dans un souci de responsabilisation des organes délibérants et d'une meilleure adaptabilité des documents budgétaires aux particularités et aux enjeux propres à chaque opérateur, le dossier de présentation du budget initial doit comprendre obligatoirement des tableaux budgétaires à format standardisé. En outre, il est précisé que les principes de justification au premier euro doivent guider l'évaluation des dotations budgétaires.

Il est également précisé qu'un **tableau des emplois des opérateurs, faisant apparaître le plafond d'emplois sur la base duquel la prévision de la masse salariale a été calculée**, doit être fourni pour information aux

membres du conseil d'administration. Il distingue les emplois rémunérés par l'opérateur des emplois non rémunérés directement par lui (emplois mis à disposition par le ministère notamment). Deux options sont possibles quant à l'unité de décompte du tableau d'emplois :

- la définition d'un plafond d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) pour les seuls emplois rémunérés par les établissements. Cette solution est préconisée lorsque les emplois sont, de fait, financés par la subvention pour charges de service public ou sur prélèvements obligatoires affectés ;

- de manière transitoire, tant que l'établissement n'est pas en mesure de décompter ses emplois en ETPT, l'établissement devra présenter, au moment du vote du budget, un tableau d'emplois en équivalents temps plein (ETP) recensant la totalité des effectifs rémunérés.

**Votre rapporteure spéciale note avec satisfaction que la plupart des opérateurs de la mission « Sécurité sanitaire » ont retenu une comptabilisation de leurs emplois en ETPT à l'exception notable de l'AFSSET qui a rencontré de réelles difficultés pour cet exercice, liées notamment à une différence d'appréciation entre l'agence et son contrôleur financier sur les modalités de décompte des ETPT (fixation d'un plafond global unifiant les ETPT, décompte hors plafond des agents rémunérés sur ressources propres de l'agence, répartition du tableau des emplois par catégorie de ressources, nécessité pour l'agence de disposer d'un outil de suivi du personnel et des salaires).**

S'agissant de **l'application de la fongibilité asymétrique**, conformément à la circulaire budgétaire du 1<sup>er</sup> août 2005, elle doit être la règle au sein des trois enveloppes de personnels, de fonctionnement et des dépenses de transfert des opérateurs. A terme, l'objectif est d'autoriser, sans décision modificative, les mouvements entre ces trois enveloppes. La fongibilité serait alors totale. D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, **cette règle s'applique d'ores et déjà au sein des principaux opérateurs de la mission.**

- **La logique de performance ne s'applique pas encore pleinement à tous les opérateurs principaux de l'Etat** qui, en dépit des recommandations formulées par votre rapporteure spéciale l'année dernière, ne disposent pas tous d'un contrat d'objectifs et de moyens pluriannuel actualisé et opérationnel dès le début de l'année 2007.

Votre rapporteure spéciale constate, en effet, que la signature de certains contrats d'objectifs et de moyens (COM) entre l'Etat et les opérateurs de la mission a pris du retard : c'est le cas notamment du COM de l'AFSSA qui devrait être signé au cours du premier trimestre 2007 ainsi que du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFSSET qui ne serait pas signé avant le mois de mars 2007.

En outre, le projet annuel de performances pour 2007 précise que les COM 2006-2009 de l'AFSSAPS, de l'ABM, de l'INVS et de l'ETS sont en cours de finalisation.

**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.**

***B. DES EFFORTS SUPPLÉMENTAIRES NÉCESSAIRES AFIN DE RESPECTER LA LETTRE ET L'ESPRIT DE LA LOLF***

**A la lumière des principales recommandations formulées par le rapport du mois d'octobre 2006 de nos collègues Alain Lambert et Didier Migaud, en leur qualité de parlementaires en mission, sur la mise en œuvre de la LOLF, votre rapporteure spéciale a souhaité juger de la compatibilité de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire » à l'esprit de la LOLF.**

**1. Une interministérialité budgétaire toujours discutable**

**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).**

Ainsi qu'elle l'avait déjà souligné dans son rapport budgétaire l'année dernière et dans son rapport d'information sur la mise en œuvre des moyens de lutte contre la grippe aviaire<sup>1</sup>, **la dimension interministérielle de cette mission reste lacunaire.** En effet, si la dimension opérationnelle de l'interministérialité de la politique de sécurité sanitaire est avérée, sa dimension budgétaire reste à démontrer.

L'analyse développée par votre rapporteure spéciale au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 a été, en partie, confirmée par le **comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)** dans son avis sur le programme n° 228 « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire », **daté du 5 mai 2006.**

Cet avis porte sur un seul des deux programmes de la mission, celui placé sous la responsabilité du ministre de la santé et des solidarités, mais est révélateur des faiblesses de la structuration de la mission interministérielle dans son ensemble.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 451 (2005-2006).

**Principales observations du CIAP dans son avis du 5 mai 2006 sur la structuration du programme « Veille et sécurité sanitaire » de la mission « Sécurité sanitaire »**

Le CIAP constate, d'abord, un décalage entre l'affirmation de l'importance de la politique de sécurité sanitaire et sa concrétisation dans la structuration du programme « Veille et sécurité sanitaires ».

En effet, le CIAP relève que, dans le budget de l'Etat, 11 programmes différents contribuent, par une ou plusieurs actions à cette politique de sécurité sanitaire dont le programme « Veille et sécurité sanitaires », doté d'un peu moins de 104 millions d'euros en crédits de paiement, ne représente qu'une partie. Dès lors, le CIAP estime que la structuration du programme « VSS » et son articulation avec les autres programmes peuvent être améliorées de plusieurs manières, parmi lesquelles :

- une **solution radicale** qui serait de **supprimer la mission interministérielle « Sécurité sanitaire »** et de constituer un **document de politique transversale (DPT)** relatif à la « Sécurité sanitaire » qui serait piloté par le ministère de la santé. En effet, le CIAP estime que cette mission ne constitue qu'une juxtaposition de deux programmes, sans coordination des objectifs et des responsabilités et qu'elle ne recouvre qu'une partie de la politique interministérielle de sécurité sanitaire et ne donne dès lors au Parlement qu'une version tronquée de cette politique ;

- **faire vivre le DPT « Sécurité civile » déjà existant**, intégrant d'ores et déjà le programme « VSS », et y intégrer le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Sécurité sanitaire », relevant du ministère de l'agriculture ;

- **examiner avec intérêt la proposition de fusionner, en raison des avantages à attendre en termes de pilotage et de gestion, les programmes « VSS » et « Santé publique et prévention » (SPP) de la mission « Santé »**, ce dernier relevant du même responsable de programme (le directeur général de la santé) et présentant une grande porosité avec le programme VSS, mis en œuvre de manière enchevêtrée par les mêmes services et souvent les mêmes agents ;

- **rattacher les crédits de personnel et de fonctionnement courant (titres 2 et 3) au programme VSS au moins, dans l'immédiat, en ce qui concerne la seule administration centrale**. Ces crédits relèvent en effet du programme soutien du ministère de la santé, lequel est inclus dans une autre mission. Non seulement cette décision est non conforme à la LOLF mais elle ôte toute marge de manœuvre au Parlement s'agissant des moyens affectés à la politique publique de veille et sécurité sanitaires ainsi que tous moyens d'arbitrage au responsable de programme pour son pilotage du programme dans une logique de performance ;

- **faire apparaître la présentation synthétique de l'ensemble des crédits publics alloués aux sept opérateurs publics du programme** dont l'activité est entièrement dédiée à la sécurité sanitaire mais qui, en raison de la maquette du budget de l'Etat, se trouvent éclatés entre différents programmes.

Si votre rapporteure spéciale partage, pour l'essentiel, l'avis exprimé par le CIAP sur un des programmes de la mission « Sécurité sanitaire », elle déplore surtout les **lacunes de l'interministérialité budgétaire** de cette mission, d'une part parce que **celle-ci ne comporte pas l'ensemble des crédits dédiés à la politique publique de sécurité sanitaire**, mais cette remarque est valable pour la plupart des huit missions interministérielles du

budget de l'Etat<sup>1</sup>, d'autre part, parce que **la définition de cette mission interministérielle ne s'est pas accompagnée d'une réforme en profondeur de l'organisation administrative de l'Etat**, qui seule permettrait un rapprochement entre les structures administratives et la nouvelle nomenclature budgétaire.

Lors de leur audition respective par votre rapporteure spéciale, les directeurs de cabinet des deux ministres responsables des programmes de la mission « Sécurité sanitaire » ont reconnu le **caractère encore peu satisfaisant de l'exercice de l'interministérialité budgétaire** au sein de la mission, notamment au moment de la préparation du budget.

Ainsi, le directeur général de l'alimentation, notamment, a regretté les faiblesses liées à la préparation conjointe des éléments budgétaires de la mission interministérielle, dans les cadres du projet de loi de finances. Toutefois, il a considéré que plusieurs éléments étaient de nature à améliorer cette préparation, parmi lesquels la relation de confiance instaurée entre la direction générale de l'alimentation et la direction générale de la santé, ainsi que la coordination existant sur le terrain entre les différents services déconcentrés de l'Etat.

Votre rapporteure spéciale estime donc qu'à terme, **il conviendra de s'interroger sur l'opportunité de conserver, en l'état, une mission interministérielle relative à la politique publique de sécurité sanitaire, si elle ne répond pas pleinement aux objectifs de la LOLF**, qui sont :

- mettre à disposition des gestionnaires l'ensemble des moyens nécessaires à la politique dont ils sont responsables ;
- améliorer l'efficacité de la dépense publique ;
- adapter et réformer l'organisation administrative de l'Etat afin de privilégier la performance des politiques publiques.

## **2. La nécessaire simplification de la cartographie des BOP et le renforcement du dialogue de gestion**

**La simplification de la cartographie des BOP constitue un des objectifs visés par le rapport précité de nos collègues Alain Lambert et Didier Migaud.** Elle doit se traduire par la réduction du nombre de BOP en :

- supprimant les BOP centraux ou déconcentrés destinés à flécher les crédits par destination ou par nature ;
- supprimant les BOP centraux destinés à recentraliser la dépense ;
- substituant aux BOP départementaux de faible volume des BOP régionaux ou interrégionaux.

---

<sup>1</sup> La Cour des comptes a ainsi relevé que les crédits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » ne retraçaient pas les dépenses de l'ensemble des ministères concourant à cette politique publique.

Le rapport recommande également une simplification de l'organisation du dialogue de gestion territoriale.

**S'agissant de la mission « Sécurité sanitaire », votre rapporteure spéciale estime que des progrès significatifs pourraient être effectués du point de vue de l'architecture et de la cartographie des BOP ainsi que de la souplesse du dialogue de gestion territorial.**

*a) La cartographie des BOP du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Sécurité sanitaire »*

Il existe **deux BOP au niveau local** :

- le premier, qui contient l'ensemble des moyens d'intervention des services vétérinaires, relève d'un responsable de BOP au niveau régional, et d'unités opérationnelles départementales ;

- le second, qui contient l'ensemble des moyens de fonctionnement des services vétérinaires, relève d'un responsable départemental, le DDSV.

Les moyens d'intervention, mis en œuvre notamment dans le cadre de la lutte contre l'influenza aviaire, ont été délégués au niveau régional. La taille critique suffisante des BOP régionaux a permis une optimisation de l'utilisation de ces crédits. Les BOP départementaux ont été abondés, dans le cadre de la lutte contre l'influenza aviaire, par des crédits de vacation.

S'agissant de la **cartographie des BOP**, le ministère de l'agriculture et de la pêche, qui possède un nombre important de budgets opérationnels de programme<sup>1</sup>, réfléchit à une évolution vers une restructuration de cette cartographie qui pourrait aboutir à une réduction du nombre de BOP. Il est prévu que cette évolution se fasse de manière conjointe entre tous les services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Lors de son audition par votre rapporteure spéciale, le directeur général de l'alimentation a précisé que **les BOP départementaux ne concernent que les moyens de fonctionnement des DDSV pour lesquels le dialogue de gestion est assez réduit** dans la mesure où ces moyens sont attribués sur la base de clés de répartition fondées sur les effectifs ; des moyens de formation, qui connaissent les mêmes règles de répartition ; des moyens liés aux loyers et charges, pour lesquels la négociation est assez réduite également ; des moyens liés aux actions sanitaires et sociales, traités également entre l'ensemble des services déconcentrés du ministère ; et enfin des moyens en personnel titulaires et vacataires.

---

<sup>1</sup> Ainsi, le ministère de l'agriculture et de la pêche concentre, à lui seul, 25 % des BOP de l'Etat et le seul programme n° 206 « Qualité et sécurité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Sécurité sanitaire » se décline en 154 BOP.

En outre, il a précisé qu'en raison de la **faiblesse des plafonds d'emplois et de masse salariale** actuellement fixés, un dialogue de gestion avec de réelles marges de manœuvre était impossible et que **la position de certains directeurs départementaux déçus par le dialogue de gestion mené sur les BOP départementaux de moyens était donc compréhensible**. Cependant, il a estimé que le budget opérationnel de programme est un outil, et non une manière de structurer une politique publique et que **le ministère de l'agriculture et de la pêche était attaché à ses échelons départementaux dans une logique de cohérence territoriale**.

Globalement, il a estimé que s'il était vrai qu'un schéma portant des BOP inter-départementaux pourrait permettre, mieux que l'actuel, la constitution de budgets globaux, il ne faudrait pas que ce schéma remette en question l'organisation territoriale des services. Il convient, de ce point de vue, de distinguer, organisation fonctionnelle et gestion. La gestion doit être régionale, voire inter-régionale pour de petites régions. L'organisation fonctionnelle doit restée au niveau du département, échelon pertinent d'intervention.

*b) La cartographie des BOP du programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire »*

La déclinaison opérationnelle du programme « Veille et sécurité sanitaires » repose sur un budget opérationnel de programme (BOP) central et 26 BOP régionaux gérés en DRASS ; en outre, il y a 12 unités opérationnelles (UO) en administration centrale et 112 en DRASS et DDASS.

Les services du ministère de la santé et des solidarités ont souligné la mise en place d'un **dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés** et fait part d'un bilan provisoire positif, par le ministère, du fonctionnement de ces BOP. Toutefois, ils ont souligné la difficulté d'organiser un dialogue de gestion approfondi avec l'ensemble des responsables des BOP et ont fait part de réflexions menées par le ministère sur la constitution de BOP interrégionaux.

Toutefois, votre rapporteure spéciale note que, dans son avis précité, le CIAP relève que la répartition des enveloppes budgétaires s'est effectuée, pour 2006, dans le cadre d'un **dialogue de gestion qui n'a pas suffisamment évolué**, sur une **approche de fonctionnement des services** et non sur l'architecture du programme par type d'actions.

En outre, le CIAP a mis en évidence :

- une déclinaison du BOP central en unités opérationnelles encore fluctuante ;

- une déclinaison des objectifs peu lisibles dans les BOP déconcentrés ;

- un émiettement des BOP régionaux en UO départementales qui portent, en général, sur de très faibles montants ;



- le manque de bases structurées pour la mise en place d'un dialogue de gestion adapté à la logique de la LOLF.

\*

Pour votre rapporteure spéciale, **cette question de la déclinaison opérationnelle des programmes et de la cartographie des BOP est essentielle**. Il est aujourd'hui nécessaire **de simplifier certaines cartographies et de créer les conditions de la responsabilisation de tous les gestionnaires**.

A cet égard, le rapport précité de nos collègues Lambert et Migaud préconise une **concertation approfondie** entre le responsable de programme et les responsables de BOP au moment de la construction du programme et des BOP ainsi qu'une **association réelle et continue des chefs de service départementaux** afin d'assurer le bon fonctionnement d'une programmation structurée au niveau régional ou interrégional. Ainsi, le rapport insistait sur le rôle fondamental du préfet pour que les BOP prennent en compte l'impératif de cohérence territoriale et que se développe au plan local une culture de résultats fondée sur l'analyse de l'exécution et le suivi des résultats obtenus.

### **3. La simplification de l'exécution de la dépense**

**La simplification de l'exécution de la dépense constitue un autre des objectifs visés par le rapport précité de nos collègues Alain Lambert et Didier Migaud sur la mise en œuvre de la LOLF. A cet égard, il recommande notamment de créer une action support dans chaque programme pour y imputer les dépenses indivises.**

Votre rapporteure spéciale note que **le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » répond à cette recommandation** puisqu'il comprend une action « support », qui regroupe certains moyens financiers et de fonctionnement intéressant les services déconcentrés, notamment l'ensemble des dépenses de personnel affectées au programme. Ces crédits sont ensuite ventilés en comptabilité analytique, dans le cadre du schéma de déversement analytique du programme.

Techniquement, il serait en effet très difficile d'imaginer la constitution de « sous plafond d'emplois » à l'intérieur de chacune des actions du programme, à peine de créer une rigidité très importante.

*A contrario*, **votre rapporteure spéciale note que le programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire » ne répond pas à cette recommandation** puisque les moyens de personnel associés à ses actions sont inscrits en dehors de la mission, sur le programme support de la mission « Solidarité et intégration ».

**Présentation, par action, des crédits de paiement concourant à la mise en œuvre du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » pour 2007, après déversement analytique**

*(en euros)*

Intitulé de l'action	Crédits prévus pour 2007	Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents		Crédits 2007 après ventilation
		Au sein du programme	Entre programmes	
01. Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	16.681.196		+ 41.096.044	+ 55.776.509
02. Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	139.437.440	+ 78.151.938	+ 18.823.080	+ 213.840.597
03. Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	27.305.011	+ 163.263.302	+ 25.620.634	+ 236.885.580
04. Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	51.219.566		+ 4.295.888	+ 50.305.869
05. Elimination des farines et des coproduits animaux	95.473.300		+ 2.353.621	+ 98.680.001
06. Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	256.944.112		- 15.528.872	0
07. Mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable	256.944.112	- 241.415.240		0
<b>Total</b>	<b>587.060.625</b>	<b>0</b>	<b>+ 76.660.395</b>	<b>655.488.556</b>

Source : PAP 2007

**4. La responsabilité de la conduite du programme en matière de pilotage des crédits et des emplois**

Faire du responsable de programme le véritable pilote des crédits et des emplois du programme est un des objectifs visés par le rapport précité sur la mise en œuvre du la LOLF de nos collègues Alain Lambert et Didier Migaud. Pour atteindre cet objectif, le rapport recommande de positionner les crédits de masse salariale dans les programmes et dans les BOP au lieu de les concentrer dans un seul programme support ministériel.

Si le **programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Sécurité sanitaire »** permet au responsable de programme d'exercer sa responsabilité en matière de pilotage des crédits et des emplois du programme, force est de constater que **le programme « Veille et sécurité sanitaires »** de la mission contrevient frontalement à cette recommandation puisqu'il **ne comprend aucun crédit de personnel et 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 2007, après déversement analytique**

(en euros)

Actions - intitulés	Crédits prévus pour 2007	Déversement analytique ne provenance du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la Mission « Solidarité et intégration »	Crédits pour 2007 après ventilation
01. Veille, surveillance, expertise et alerte	63.824.536	+ 73.077.708	+ 136.902.244
02. Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises	12.299.188	+ 28.102.515	+ 40.401.703
03. Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs	23.780.152	+ 92.875.201	+ 116.655.353
04. Information et formation	10.847.160	+ 16.531.278	+ 27.378.438
<b>Total</b>	<b>110.751.036</b>	<b>+ 210.586.702</b>	<b>321.337.738</b>

Source : PAP 2007

**Votre rapporteure spéciale estime que 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.**

***C. LA POURSUITE DE LA RÉFLEXION SUR L'ORGANISATION ET LA STRUCTURATION DE LA VEILLE SANITAIRE EN FRANCE***

**1. La complexité du système des agences sanitaires en France**

Votre rapporteure spéciale estime que la création de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire » aurait dû 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 **la multiplication des agences sanitaires**, ainsi que l'a très justement souligné le directeur général de la santé lors de son audition par votre rapporteure spéciale.

Sans préjuger de ses recommandations, **votre rapporteure spéciale note que cette difficulté institutionnelle a été mise en évidence par le rapport de la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France**, remis par le professeur Jean-François Girard au ministre de la santé et des solidarités au mois d'août 2006 et paru au mois d'octobre 2006 (cf encadré *infra*).

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.

**Quant à elle, 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.**

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'AFSSET.** Il est à noter que le rapport précité du professeur Girard préconise un renforcement des moyens de cette dernière. **Notre rapporteure spéciale est particulièrement sensible à cette proposition car l'AFSSET n'a pas obtenu, depuis sa création, les moyens correspondant aux missions qui lui étaient assignées.**

**L'AFSSET : une agence qui peine à trouver sa place par défaut de coordination interministérielle et de moyens suffisants**

**• La création de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale par la loi du 9 mai 2001**

Créée par la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001, l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) a élargi son domaine de compétence à la santé dans l'environnement du travail, sur la base de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 2005. Elle se nomme désormais Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET). Son statut est celui d'un établissement public administratif placé sous la triple tutelle des ministères chargés de l'écologie, de la santé et du travail.

**Elle a notamment pour mission** de contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans l'ensemble des milieux de vie, incluant le travail, d'évaluer les risques sanitaires liés à l'environnement en général et à l'environnement professionnel en particulier, de coordonner l'expertise en santé environnement et en santé au travail, de fournir au gouvernement l'expertise et l'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires, enfin d'informer le public et de contribuer au débat public.

En outre, **elle organise un réseau** entre les organismes disposant des capacités d'expertise scientifique dans ses domaines de compétence et travaille avec près d'une trentaine de partenaires permanents. Elle s'appuie sur plus de deux cents experts issus d'une centaine d'organismes.

**• Des difficultés de fonctionnement rencontrées dès le début par l'agence et soulignées par deux rapports successifs**

Dès sa création, l'actuelle AFSSET a souffert de difficultés de fonctionnement liées notamment à de faibles moyens et à un positionnement délicat de l'agence vis-à-vis de ses trois tutelles ministérielles.

---

<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.

Ainsi, le **rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale de l'environnement du mois de décembre 2005** sur l'évaluation des méthodes de travail scientifique de l'AFSSE, souligne qu'en l'espace de trois ans, *« l'agence, avec des moyens réduits, a dû choisir ses orientations stratégiques, construire son dispositif d'expertise et, en même temps, commencer à produire des avis, le tout dans un contexte où les sollicitations qui lui étaient adressées étaient particulièrement nombreuses et peu coordonnées »*.

Ce rapport, qui se montre critique sur les procédures suivies par l'agence et sur ses méthodes de travail, souligne également que :

- les **moyens dont a disposé l'agence** pour conduire les expertises **n'ont pas été**, au cours des trois premières années de son fonctionnement, **adaptés à ses besoins** ;

- **les méthodes d'expertises pratiquées par l'agence** **présentaient des insuffisances** s'agissant notamment des modalités de gestion des saisines par l'agence (contexte d'impréparation administrative des équipes, difficulté de mise en place des comités d'experts, sollicitations multiples de la tutelle dictées par l'urgence), du rôle du Conseil scientifique, du recours quasi exclusif aux groupes de travail qui a fragilisé le processus d'expertise, du caractère limité du champ de compétences des comités d'experts spécialisés (CES) ou encore du manque de garanties d'indépendance et de qualité entourant le recrutement des experts et la conduite des expertises ;

- **les travaux de l'agence en matière de téléphonie mobile se sont déroulés avec des défaillances relatives à la méthode suivie sur les procédures, défaillances pour partie imputables aux tutelles** ;

- enfin, **l'agence**, qui a pour mission de coordonner l'expertise, **n'a pas été en mesure d'exercer le rôle de « tête de réseau »** qui lui était assigné.

De même, dans son **rapport de mars 2005 sur l'organisation de l'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, la Cour des comptes** formulait les principales observations suivantes :

- l'AFSSE n'était pas en situation de remplir sa mission essentielle de coordination dans le domaine de la santé environnementale, notamment de coordination des activités d'évaluation conduites par les autres organismes intervenant dans son champ de compétence ;

- l'AFSSA et l'InVS continuaient à traiter de santé environnementale alors que la création de l'AFSSE aurait dû conduire à redéfinir les missions de ces deux établissements publics ;

- le ministère de l'environnement et du développement durable conservait ses expertises propres dans certains domaines ;

- enfin, l'AFSSE rencontrait des difficultés pour recruter les responsables de ses départements scientifiques.

• **Une agence encore fragile qui ne dispose pas de moyens propres à exercer sa fonction de « tête de réseau »**

Votre rapporteure spéciale estime que l'AFSSET est aujourd'hui une agence particulièrement fragile, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, **l'AFSSET souffre d'un défaut de coordination interministérielle entre ses trois ministères de tutelle** que sont le ministère de l'écologie et du développement durable, le ministère de la santé et des solidarités et le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Ce défaut de coordination, qui se manifeste par la définition par chaque ministère de tutelle de priorités différentes et souvent incompatibles, pose un problème d'organisation interne de l'Etat.

**Votre rapporteure spéciale estime que cette agence, dont l'utilité a été unanimement reconnue au moment de sa création législative, ne devrait pas avoir à pâtir d'un problème de fonctionnement interne de l'Etat.**

Ensuite, il faut souligner que l'AFSSET souffre de **procédures de saisine souvent lourdes** qui sont à l'origine d'une surcharge de travail pour l'agence. Là encore, l'agence souffre d'un manque de coordination entre ministères de tutelle du point de vue des sujets faisant l'objet de saisine.

A l'heure actuelle, 90 % des saisines de l'agence sont d'origine ministérielle. La plupart du temps, l'agence est saisie de sujets définis dans l'urgence par les tutelles, qui s'inscrivent dans une vision de court terme mais qui peuvent parfois demander des mois voire des années de travail. Il existe donc, aujourd'hui, un **problème de définition, en amont, des saisines adressées à l'AFSSET par ses ministères de tutelle.**

Enfin, s'agissant du **recours à l'expertise scientifique** par l'agence, il faut souligner les **difficultés de recrutement** qui existent dans ce domaine. En effet, il a été indiqué à votre rapporteure spéciale que, dans les domaines d'expertise qui intéressent l'AFSSET, le vivier d'experts français est réduit et ne correspond pas toujours aux moyens de financement de l'agence. En outre, il faut souligner un problème d'organisation de l'expertise et de la recherche scientifiques en France, deux domaines qui sont principalement financés par des organismes privés.

**• L'AFSSET, dont les missions ont été renforcées, doit disposer des moyens nécessaires au traitement de sujets essentiels de notre société**

Votre rapporteure spéciale estime que l'AFSSET, créée par la représentation nationale il y a plus de cinq ans, doit pouvoir disposer des moyens d'exister et de mener des expertises dans des domaines essentiels pour notre société. En effet, **prendre la mesure des enjeux climatiques et environnementaux à venir est une priorité pour les pouvoirs publics que l'agence peut contribuer à éclairer par les travaux qu'elle mène dans ces domaines. Aujourd'hui, de nombreuses crises de santé publique trouvent leur origine dans des facteurs environnementaux qui agissent souvent sur le long terme : il est donc primordial de prévoir et analyser les risques associés à ces facteurs en amont.** Il en est ainsi, par exemple, d'un sujet comme celui des moisissures qui n'a pu être inscrit au programme de travail de l'agence faute d'un accord de ses ministères de tutelle, notamment du ministère de la santé et des solidarités qui n'y a pas vu un intérêt immédiat suffisant.

Enfin, votre rapporteure spéciale note, avec satisfaction, **l'effort réalisé par l'AFSSET pour tenir compte des observations des rapports de contrôle précités et pour améliorer ses méthodes de travail et ses procédures d'expertise** notamment. Ainsi, l'agence a renforcé ses conditions de recours aux experts scientifiques en adaptant ses règles relatives à la constitution des comités d'experts spécialisés (CES) et en définissant de manière très stricte le contenu des déclarations publique d'intérêt (DPI).

Plus globalement, ainsi qu'elle l'avait souligné dans son rapport d'information précité sur la mise en œuvre des moyens de lutte contre la grippe aviaire, **votre rapporteure spéciale estime qu'une réflexion sur la structuration, aujourd'hui complexe, du système des agences sanitaires doit être menée à la lumière notamment de la crise sanitaire de grippe aviaire qu'a traversé la France.**

Précisément, les **enseignements** pouvant être tirés de cette crise s'agissant de l'articulation entre l'évaluation et la gestion du risque sanitaire sont les suivants :

- la dissociation entre l'évaluateur et le gestionnaire du risque est essentielle afin d'assurer une marge de manœuvre au décisionnaire mais **assurer une bonne articulation entre ces deux instances demande des efforts permanents notamment par le biais du développement de systèmes d'information communs** permettant l'échange de données ;

- la décision du gestionnaire du risque doit pouvoir être éclairée par des **critères autres que les critères scientifiques fournis par l'évaluateur** mais cet échelon intermédiaire permettant de faire intervenir la société civile devrait être mieux formalisé et pourrait être constitué par une **instance consultative** qui serait sollicitée par le gestionnaire du risque. **Cette instance d'aide à la décision publique et de clarification des critères de choix, permettant la transparence des choix politiques**, fournirait au gestionnaire du risque des scénarii alternatifs.

#### **Les résultats de la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France**

Le rapport de la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France, remis par le professeur Jean-François Girard au ministre de la santé et des solidarités au mois d'août 2006 et paru au mois d'octobre 2006, est intervenu dans un contexte précis qui était celui de la difficile gestion de l'épidémie de chikungunya à la Réunion.

Dans son **diagnostic**, il insiste sur le rôle des diverses crises sanitaires intervenues depuis le début des années 1990 dans la construction du système français de veille et de sécurité sanitaire ainsi que sur la complexité du dispositif actuel dont les structures nouvelles se sont déposées par strates successives sans réflexion sur les anciennes.

Ses **recommandations** visent notamment à :

- renforcer l'analyse stratégique et la réactivité en vue de la décision ;
- améliorer la surveillance et la veille ;
- mobiliser le dispositif de recherche ;
- mieux répondre aux besoins territoriaux.

Ce **rapport propose** notamment, à moyen terme, une **refonte des sept agences sanitaires existantes en trois pôles distincts** : un institut de surveillance et de veille du vivant, une agence de sécurité sanitaire des produits consommés par les êtres vivants et une agence des milieux.

A **court terme**, dans le schéma organisationnel existant, ce rapport propose notamment, en vue de l'amélioration de la surveillance et de la veille sanitaire, de **conforter les moyens des cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE)** qui dépendent de l'InVS, de **renforcer les moyens de l'AFSSET**, d'**élargir les dimensions de l'InVS** en lui adjoignant les départements de vigilance de l'actuelle AFSSAPS ou encore de mobiliser les professionnels de santé en créant un dispositif de « mandat sanitaire ».



## **2. L'articulation entre l'échelon national et l'échelon communautaire**

Votre rapporteure spéciale estime qu'un des enjeux majeurs de l'organisation de la veille sanitaire en France relève de la meilleure articulation entre le système français de sécurité sanitaire et le système européen.

En effet, à ce stade, il apparaît à votre rapporteure spéciale que l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) ne **s'appuie pas suffisamment sur le réseau des agences nationales de sécurité sanitaire et que l'absence de lien structurel et organisationnel entre cette autorité européenne et les agences nationales est préjudiciable au renforcement de la coordination européenne dans le domaine de la sécurité sanitaire.**

Interrogée sur ce point par votre rapporteure spéciale, la nouvelle directrice exécutive de l'EFSA, Mme Catherine Geslain-Lanéelle, a confirmé la nécessité de renforcer, d'une part, la coordination européenne entre les agences sanitaires des différents Etats membres, d'autre part, l'articulation entre le niveau national et le niveau européen de veille sanitaire. En outre, elle a estimé nécessaire d'améliorer la visibilité de l'action de l'EFSA dans les Etats membres.



## II. LE PROGRAMME 228 : VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES

### A. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME EN 2007

#### 1. 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'action n° 1 relative à la veille, la surveillance, l'expertise et l'alerte, concentre plus de 60 % des dépenses du programme pour 2007.**

#### Présentation, par action, des crédits demandés pour 2007

(en euros)

Actions - intitulés	CP demandés en 2007	% du total des crédits	Justification au premier euro			Total
			Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'intervention	Dépenses d'investissement	
01. Veille, surveillance, expertise et alerte	63.824.536	60,6	58.138.515	5.686.021	0	63.824.536
02. Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises	12.229.188	11,6	9.099.188	3.200.000	0	12.229.188
03. Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs	18.280.152	17,3	15.035.152	3.245.000	0	18.280.152
04. Information et formation	10.847.160	10,5	10.576.206	270.954	0	10.847.160
<b>Total</b>	<b>105.251.036</b>	<b>100</b>	<b>86.225.057</b>	<b>17.414.443</b>	<b>0</b>	<b>105.251.036</b>

Source : PAP 2007

S'agissant de la mise en œuvre du programme « Veille et sécurité sanitaires » pour 2007, **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 2007, à près de 210,6 millions d'euros, en augmentation de près de 13 % par rapport à 2006 (+ 23,5 millions d'euros).**

Lors de son audition par votre rapporteure spéciale, le directeur général de la santé, responsable de ce programme, a insisté sur les priorités du programme « Veille et sécurité sanitaires » pour 2007, à savoir :

- **l'actualisation du plan gouvernemental de préparation à une pandémie grippale d'origine aviaire** : elle devrait reposer notamment sur la constitution d'un corps de réserve sanitaire, constitué de médecins libéraux, sur le modèle du corps de réserve des vétérinaires sanitaires ainsi que la création d'un établissement public administratif destiné à la prévention des risques sanitaires, en particulier du risque de pandémie ;

- l'élaboration d'un **plan de préparation à l'épidémie de chikungunya** sévissant à la Réunion ;

- la **mise en place anticipée du règlement sanitaire international (RSI)** émanant de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui devrait se traduire par la création d'une cellule *ad hoc* au sein du ministère de la santé et des solidarités, placée sous la responsabilité de la direction générale de la santé, destinée à assurer la cohérence et la régulation des réponses gouvernementales aux alertes sanitaires ;

- le **renforcement des capacités d'analyse stratégique** du ministère de la santé et des solidarités en matière de veille sanitaire qui devrait se traduire par la constitution d'une mission d'analyse stratégique, structure interne à la direction générale de la santé

## **2. La poursuite de la préparation à une éventuelle pandémie grippale : la part réduite du financement de l'Etat**

Votre rapporteure spéciale a analysé dans le détail le contenu du plan gouvernemental de préparation à une éventuelle pandémie grippale d'origine aviaire dans son rapport d'information<sup>1</sup> consacré à une approche critique de la mise en œuvre des moyens de lutte contre la « grippe aviaire ».

---

<sup>1</sup> Rapport n° 451 (2005-2006).

a) *L'état du financement du plan gouvernemental de préparation à une pandémie grippale en 2006 : près de 713 millions d'euros engagés sur trois ans*

Ainsi que l'avait précisé M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, le coût, sur trois ans (2004-2006), du plan gouvernemental de prévention et de lutte contre une éventuelle pandémie grippale humaine, était évalué à 700 millions d'euros.

**Jusqu'à la fin de l'année 2006, le financement de ce plan reposait sur deux vecteurs distincts :**

- le **fonds de concours** mentionné à l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, **abondé par l'assurance maladie** et 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* » : la contribution de l'assurance maladie à ce fonds de concours a été fixé à **176 millions d'euros pour 2005 et 175 millions d'euros pour 2006** ;

- une **participation de l'Etat** sur le programme « Veille et sécurité sanitaire » de la mission « Sécurité sanitaire », annoncée par le ministre de la santé et des solidarités au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, à hauteur de **177 millions d'euros en 2006<sup>1</sup>**, qui, *in fine*, s'est élevée à **seulement 150 millions d'euros, ouverts par décret d'avance**, contrairement aux annonces gouvernementales.

(1) Un solde négatif de plus de 26 millions d'euros en 2006 entre dépenses engagées et versements effectués

D'après les informations fournies à votre rapporteure spéciale par les services du ministère de la santé et des solidarités, **le montant des crédits centraux disponibles en 2006**, pour les dépenses liées aux plans « BIOTOX » et pandémie grippale, gérées par la direction générale de la santé du ministère, s'élevait, à la fin du mois de mai 2006, à 250.081.801 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), répartis de la manière suivante :

---

<sup>1</sup> *Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 à l'Assemblée nationale, M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, avait ainsi indiqué 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 ».*

- **75.081.801 euros** en AE et CP, correspondant au solde du fonds de concours 35-1-6-955 « *Participation de la CNAMTS à l'achat, au stockage, et à la livraison de traitements pour les pathologies résultant d'actes terroristes ou de menaces sanitaires graves* », ouvert en janvier 2006 au titre de la gestion 2005 ;

- **175.000.000 euros** en AE et CP, correspondant au fonds de concours précité, ouvert en février 2006 au titre de la gestion 2006.

Sur ces crédits, la prévision de dépenses s'élevait, pour 2006 à 276.662.573 euros (en AE).

Ainsi, **sur les années 2004-2005 et 2006**, ce sont environ 750,72 millions d'euros qui devraient être engagés sur les programmes « Biotox » et pandémie grippale se répartissant entre 37,8 millions d'euros au profit de Biotox et **712,92 millions d'euros pour la préparation à une pandémie grippale**.

Toutefois les documents transmis à votre rapporteure spéciale par le ministère de la santé et des solidarités relatifs à l'état de l'utilisation, pour 2004 et 2005, et à la prévision, pour 2006, des crédits « Biotox et pandémie grippale » font état d'un **solde négatif de plus de 26 millions d'euros en 2006** en raison d'un décalage entre le total des crédits disponibles en 2006 et le montant des sommes engagées ou restant à engager en 2006.

**Le financement du plan de préparation à une pandémie grippale sur trois ans (2004-2006)**

(en euros)

**2004**

<b>Achats réalisés en 2004</b>	<b>Quantité</b>	<b>Livraison</b>	<b>Montant engagé AM + Etat</b>
<b>BIOTOX</b>			
Antibiotiques (Doxycycline) : peste/charbon/tularémie	30.000 ampoules	fin 2004 / début 2005	39 696
Antidotes (Bal, Contrathion, Kelocyanor, Atropine) : piratox	1.125 boîtes de Bal 6.673 boîtes de Contrathion 1.325 boîtes de Kelocyanor 30.000 ampoules de 1 mg d'Atropine	2004/2005	308 758
Matériel vaccination : variole + petit matériel connexe	7 millions d'aiguilles bifurquées + pipettes, limes, solvant	2004/2005	1 379 140
<b>Total Biotox</b>			<b>1 727 594</b>
<b>PANDEMIE GRIPPALE</b>			
<b>Antiviraux</b>			
Tamiflu	5,8 millions boîtes	2004-2005	77 497 623
Oseltamivir	6 tonnes	2005	52 040 352
Relenza	200 000 traitements	2004	2 025 600
<b>Total Pandémie grippale</b>			<b>131 563 575</b>
<b>TOTAL CREDITS UTILISES EN 2004</b>			<b>133 291 169</b>

<b>Financement 2004</b>	<b>Montant</b>
Dotation LFSS 2004	155 400 000
Reports 2003	5 742 200
<b>TOTAL DES CREDITS DISPONIBLES EN 2005</b>	<b>161 142 200</b>

**SOLDE 2004**

**27 851 031**

2005

Achats réalisés en 2005	Quantité	Livraison	Montant engagé AM + Etat
<b>BIOTOX</b>			
Antibiotiques (Ciflox) : peste/charbon/tularémie (dont stockage : 6.607.328 €)		2004-2005	14 428 370
Antidotes (Cyanokits) : piratox	5450 Cyanokits	2005-2006	1 552 909
Etude singes : variole	/	2005	42 400
Transport et stockage : variole	/	2005	35 414
<b>Total Biotox</b>			<b>16 059 093</b>
<b>PANDEMIE GRIPPALE</b>			
<b>Antiviraux</b>			<b>226 465 896</b>
Tamiflu	2 millions boîtes	2005	19 560 081
Oseltamivir	10 tonnes	2006-2007	92 313 020
Achat excipients	achat d'1 excipient pour transformation des 16 t d'Oseltamivir (marchés 2004 et 2005)	1ère partie: fév/06 2ème partie: oct/06	262 374
Relenza	9 millions traitements	2006-2007	114 330 421
<b>Vaccins</b>			<b>22 975 048</b>
Vaccins H5N1 Sanofi-Pasteur	1,4 M de doses	Début 2006	10 441 648
Vaccins H5N1 Chiron	600 000 traitements	Début 2006	12 533 400
<b>Masques</b>			<b>69 734 690</b>
Masques FFP2	148 M	2005-2006	59 546 366
Masques chirurgicaux	250 M	2006	10 188 324
<b>Matériel</b>			<b>949 505</b>
Compacteurs (transformation Oseltamivir)	2	fin mars 2006 à installer dans	789 719
Caméras thermiques	10	aéroports en 2006	159 786
<b>Subventions</b>			<b>4 585 000</b>
Subvention OMS	/	2005	2 000 000
Subvention Institut Pasteur Asie	/	2005	2 585 000
<b>Total Pandémie</b>			<b>324 710 139</b>
<b>TOTAL CREDITS UTILISES EN 2005</b>			<b>340 769 232</b>

Financement 2005	Montant
Dotation LFSS 2005	62 000 000
Solde 2004	27 851 031
Avance AM LFSS2006 au titre de 2005 (arrêté du 8/11/2005)	50 000 000
Rattachement dotation LFSS 2006 pour 2005 (arrêté du 13/01/2006)	126 000 000
Décret d'avance (arrêté du 01/12/2005)	150 000 000
<b>TOTAL DES CREDITS DISPONIBLES EN 2005</b>	<b>415 851 031</b>

**SOLDE 2005**

**75 081 799**



2006

Achats prévus en 2006	Quantité	Livraison	Montant déjà engagé (AM+Etat)	Montant à engager AM + Etat
<b>BIOTOX</b>				
Antibiotiques (renouvellement stocks Ciflox et/ou Oflozet) : peste/charbon/tularémie	Traitement d'1 M de pers. Pendant 56 j			5 400 000
Antidotes (renouvellement stocks Bal, Contrathion, Kelocyanor, bleu de prusse) : piratox	Pour traiter entre 2750 et 5500 pers. Selon les produits			4 030 000
Variole (études, transport, immunoglobuline antivaccine)	/			585 200
Botulisme (achat immunoglobulines antitubuliniques)	10.000 doses			10 000 000
<b>Total Biotox</b>			<b>0</b>	<b>20 015 200</b>
<b>PANDEMIE GRIPPALE</b>				
<b>Antiviraux</b>			<b>674 709</b>	<b>106 600 000</b>
Achat excipients + tonnelets pour transformer 16 tonnes d'Oseltamivir	Pour transformer les 16 tonnes d'Oseltamivir (marché 2004 + marché 2005)	1ère partie: fév/06 2ème partie: oct/06 2007	674 709	
Oseltamivir vrac	10 tonnes supplémentaires	Livraisons 2007		92 000 000
Achat excipients + tonnelets pour transformer 10 tonnes d'Oseltamivir supplémentaires	Pour transformer les 10 tonnes d'Oseltamivir du marché à venir	2006		600 000
Transformation Oseltamivir	Coût du cp fabriqué par PCA			4 000 000
Conditionnement cp fabriqués par PCA	Marché blistérisation	2006		10 000 000
<b>Vaccins</b>			<b>0</b>	<b>40 754 232</b>
Régul. TVA marchés Vaccins H5N1	/	2006		2 954 232
Matériel vaccination + élimination déchets	(avec vaccin Sanofi)	tranche ferme 2006		3 200 000
<b>Vaccins pandémiques*</b>	23 M			34 600 000
<b>Masques</b>			<b>58 253 432</b>	<b>16 200 000</b>
Masques FFP2	87 M	2006	22 257 247	15 400 000
Stockage masques FFP2	précédente commande + 87 M	2006	857 054	
Masques chirurgicaux	750 M	2006	30 557 902	
Stockage masques chirurgicaux	/	2006	4 581 229	
Matériel d'assistance respiratoire (soufflant)	Pour équiper les 105 SAMU de métropole + DOM	2006		800 000
<b>Subventions</b>			<b>2 506 000</b>	<b>30 159 000</b>
Subvention AFSSA labo P3	/	2006	832 000	
Subvention FAO	/	2006	333 000	
Subvention OMS	/	2006	1 000 000	
Subvention INPES	/	2006		6 500 000
Formation professionnels de santé (dont ki)	/	2006	341 000	23 659 000
<b>Autre</b>			<b>0</b>	<b>1 500 000</b>
Fonctionnement DILGA	/	2006		500 000
Participation plateforme téléphonique	/	2006		1 000 000
<b>Total Pandémie</b>			<b>61 434 141</b>	<b>195 213 232</b>
<b>TOTAL CREDITS EN 2006</b>			<b>61 434 141</b>	<b>215 228 432</b>
<b>TOTAL</b>				<b>276 662 573</b>

Financement 2006	Montant
Dotation LFSS 2006	175 000 000
Solde 2005	75 081 801
<b>TOTAL DES CREDITS DISPONIBLES EN 2006</b>	<b>250 081 801</b>

**SOLDE 2006**

**-26 580 772**

\* En cours de négociation

<b>Total 2004-2005-2006</b>	
Biotox	37 801 887
Pandémie grippale	712 921 087
Total dépenses	750 722 974
Total recettes	724 142 200
Solde global	-26 580 774

Source : ministère de la santé et des solidarités

(2) Un engagement financier restreint de l'Etat

Ainsi qu'elle l'a déjà évoquée, votre rapporteure spéciale note que **l'inscription de l'enveloppe de crédits budgétaires supplémentaires, pour 2006, annoncée par le gouvernement s'est faite dans des conditions contestables :**

- ainsi, un **décret d'avance du 2 décembre 2005** avait ouvert une enveloppe de **150 millions d'euros** qui avaient été inscrits, au titre de l'année 2005, sur le programme « Veille et sécurité sanitaire » de la mission « Sécurité sanitaire » par la loi de finances rectificative pour 2005. Toutefois, en raison, du vote en deuxième partie du projet de loi de finances pour 2006 d'un article permettant de déroger aux dispositions de l'article 15 de la LOLF relatif au report de crédits<sup>1</sup>, **cette somme de 150 millions d'euros avait pu être reportée, dans son intégralité, sur l'exercice 2006 ;**

- en outre, **la somme de 150 millions d'euros ouverte par décret d'avance ne correspondait toutefois pas à la totalité de l'enveloppe de 177 millions d'euros** annoncée par le ministre de la santé et des solidarités ce qui contribuait à brouiller davantage la lecture des crédits consacrés au financement du plan gouvernemental de prévention et de lutte contre la pandémie.

Le ministre de la santé et des solidarités avait indiqué lors de l'examen au Sénat de la mission « Sécurité sanitaire » pour 2006, que le « *solde (...) sera débloqué au début de l'année 2006* ». Toutefois, **contrairement à ce qui avait été annoncé par le ministre de la santé et des solidarités, le solde de 27 millions d'euros, à la charge de l'Etat, n'a pas été inscrit sur le programme « Veille et sécurité sanitaire » de la mission « Sécurité sanitaire » pour 2006.**

---

<sup>1</sup> L'article 15 de la LOLF dispose notamment que « (...) les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans les conditions suivantes : 1° Les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés ; 2° Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances ».

Interrogé sur ce point par votre rapporteure spéciale, le cabinet du ministre de la santé et des solidarités a précisé que l'analyse relative au solde de 27 millions d'euros des crédits budgétaires non inscrits par le gouvernement sur le programme « Veille et sécurité sanitaires » devait s'inscrire dans une **évaluation très sensiblement supérieure des besoins complémentaires en matière de préparation à une pandémie grippale** et que, dès lors, aucun crédit supplémentaire ne serait dégagé avant d'avoir une idée plus précise de cette évaluation confiée par le ministre de la santé et des solidarités à l'Inspection générale des affaires sociales (cf *infra*).

*b) La création d'un nouvel établissement public administratif par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 : le fonds de prévention des risques sanitaires*

(1) L'obligation constitutionnelle pour le gouvernement de renoncer au recours au fonds de concours

Jusqu'en 2006, le financement des mesures de prévention de risque sanitaires graves était assuré, soit par le budget de l'Etat, soit par le biais d'un fonds de concours créé par l'Etat (article 42 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002<sup>1</sup>) et 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>2</sup>.

Chaque année, depuis 2002, le montant de la contribution des régimes obligatoires d'assurance maladie à ce fonds de concours était fixé en loi de financement de la sécurité sociale.

**Contribution des régimes obligatoires d'assurance maladie  
au fonds de concours (2002-2006)**

*(en millions d'euros)*

2002	2003	2004	2005	2006
198,18	155,4	62	176	175

*Source : lois de financement de la sécurité sociale*

<sup>1</sup> Loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001.

<sup>2</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.

La création d'un établissement public de l'Etat, dénommé fonds de prévention des risques sanitaires par l'article 51 du présent projet de loi de financement résulte de **la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006<sup>1</sup> qui avait mis fin, pour l'avenir, à la possibilité d'une contribution de l'assurance maladie, par le biais d'un fonds de concours, au financement du plan gouvernemental de prévention et de lutte contre la pandémie grippale.**

En effet, se saisissant d'office des articles 5 et 64 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006<sup>2</sup>, **le Conseil constitutionnel a relevé que les dispositions de ces articles n'étaient pas conformes à la règle, fixée par l'article 17 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)<sup>3</sup> selon laquelle les versements aux fonds de concours ont un caractère volontaire.**

Le Conseil constitutionnel a, en effet, estimé que la participation de l'assurance maladie au fonds de concours précité n'entraîne pas dans le cadre des dispositions de l'article 17 de la LOLF et qu'un tel prélèvement, en raison de son caractère obligatoire, ne figurait pas parmi les recettes qui peuvent abonder un fonds de concours.

Toutefois, **considérant que l'intérêt général de valeur constitutionnelle qui s'attache à la protection sanitaire de la population justifie que la participation de l'assurance maladie au fonds de concours, nécessaire en 2005 et 2006 à la mise en oeuvre des actions de prévention en cause, se poursuive jusqu'à la fin de l'année 2006, le Conseil constitutionnel a jugé que la méconnaissance, par les articles 5 et 64 de la loi déferée, des dispositions de la LOLF ne conduisait pas, en l'état, à les déclarer contraires à la Constitution.**

Il a cependant validé ces articles **sous la réserve que le financement de ces actions soit mis en conformité, à compter de l'année 2007, avec les nouvelles prescriptions organiques qui régissent les procédures comptables particulières d'affectation de recettes.** Dès lors, il semble qu'à défaut d'une mise en conformité des modalités de financement du plan gouvernemental avec les dispositions de la LOLF, **« la censure serait**

---

<sup>1</sup> Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005.

<sup>2</sup> Ces deux articles fixent, l'un pour 2005 et l'autre pour 2006, le montant de la contribution obligatoire des caisses d'assurance maladie au fonds de concours destiné 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 (terrorisme biologique ou chimique, pandémie grippale...).

<sup>3</sup> En vertu du premier alinéa du II de cet article, les fonds de concours sont constitués « d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par le produit de legs et donations attribués à l'Etat » ; aux termes du dernier alinéa du paragraphe II : « l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, un décret en Conseil d'Etat définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours ».

*inévitables lors de l'examen de la prochaine loi de financement de la sécurité sociale* »<sup>1</sup>.

Dès lors, se posait la question de savoir quelle serait la solution juridique retenue par le gouvernement pour se mettre en conformité avec les dispositions organiques évoquées par le Conseil constitutionnel.

Le gouvernement a opté pour la **création d'un établissement public dédié à ce financement**.

Toutefois, votre rapporteure spéciale rappellera ici que, dans son avis du 5 mai 2006 sur le programme « Veille et sécurité sanitaire », le **comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)** avait préconisé la **budgetisation du fonds de concours** relatif à la participation de l'assurance maladie à l'achat, au stockage et à la livraison des traitements pour les pathologies résultant d'actes terroristes ou de menaces sanitaires graves. Il avait, en effet, estimé que **ce fonds constituait l'instrument financier majeur mobilisé par le responsable de programme pour la gestion des crises sanitaires en France alors même qu'au moment du vote des crédits du programme, le Parlement ne disposait que d'une valeur indicative du niveau de la dotation annuelle attendue**. Dès lors, le CIAP avait souligné que cette situation privait le programme budgétaire de son élément de signification essentiel.

(2) Les dispositions de l'article 51 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 après son examen par le Sénat

**L'article 51** du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 vise, dans son paragraphe I, à insérer trois nouveaux articles dans le code de la santé publique dans le but de créer un **nouvel établissement public à caractère administratif, dénommé « fonds de prévention des risques sanitaires »**.

Ainsi, le nouvel article L. 3110-5-1 du code de la santé publique prévoit la **mise en place du fonds de prévention des risques sanitaires qui a pour mission de financer la prévention des risques sanitaires exceptionnels, notamment l'achat, le stockage et la livraison de produits destinés à la prophylaxie ou au traitement d'un grand nombre de personnes exposées à une menace sanitaire grave, quelles que soient son origine ou sa nature**. Cet article précise également que ce fonds est administré par un conseil d'administration constitué, à parité, de représentants de l'Etat et de représentants des régimes obligatoires d'assurance maladie. En outre, il est précisé que l'Etat est l'autorité adjudicatrice des marchés nécessaires à la réalisation des missions du fonds et le propriétaire des produits et traitements achetés. Le fonds effectue l'ordonnancement et le paiement de la dépense

---

<sup>1</sup> *Commentaire des Cahiers du Conseil constitutionnel n° 20 (décisions d'octobre 2005 à mars 2006)*.

Le nouvel article L. 3110-5-2 décrit les **dépenses** de ce fonds qui sont constituées par :

- **la prise en charge, dans la limite des crédits disponibles, des dépenses de prévention des risques sanitaires exceptionnels** notamment l'achat, le stockage et la livraison de produits destinés à la prophylaxie ou au traitement d'un grand nombre de personnes exposées à une menace sanitaire grave, quelles que soient son origine ou sa nature.;

- **les frais de gestion administrative du fonds.**

Le nouvel article L. 3110-5-3 prévoit que les **recettes** du fonds sont constituées par :

- **une contribution à la charge des régimes obligatoires d'assurance maladie** dont le montant est fixé chaque année par la loi de financement de la sécurité sociale<sup>1</sup>, répartie entre les régimes selon les règles définies par l'article L. 174-2 du code de la sécurité sociale ;

- des **subventions de l'Etat** ;

- des produits financiers ;

- des dons et legs.

**Un amendement adopté par le Sénat, à l'initiative de sa commission des affaires sociales, a permis de préciser que le montant de la contribution des régimes obligatoires d'assurance maladie ne pouvait excéder 50 % des dépenses effectivement constatées du fonds.**

En contradiction avec la volonté exprimée par la commission des affaires sociales du Sénat de faire participer l'Etat à hauteur de 50 % du financement des dépenses du nouveau fonds de prévention sanitaire, le gouvernement a fait adopter un nouveau paragraphe III fixant le **montant de la contribution des régimes d'assurance maladie à ce fonds, pour l'année 2007, à 175 millions d'euros**. Or, d'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, les recettes du nouveau fonds de prévention des risques sanitaires pour 2007 seraient constituées uniquement d'une contribution des régimes obligatoires d'assurance maladie (175 millions d'euros) tandis que **l'Etat ne verserait aucune subvention à ce fonds**.

**Votre rapporteure spéciale estime aujourd'hui nécessaire pour l'Etat de sortir de cette ambiguïté s'agissant du financement des dépenses liées aux menaces sanitaires graves, au premier rang desquelles la pandémie grippale, et de dire clairement que l'assurance maladie sera désormais le contributeur unique à ce financement.**

---

<sup>1</sup> Cette disposition a fait l'objet, à l'initiative conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales, d'une modification par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 car le texte initial prévoyait la fixation de ce montant par arrêté conjoint des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du budget.

*c) Des questions de fond qui devront être tranchées*

- (1) La nécessaire clarification du financement de ce plan entre l'Etat et l'assurance maladie

Ainsi qu'elle l'avait déjà souligné dans son rapport spécial sur le projet de budget de la mission « Sécurité sanitaire » pour 2006, votre rapporteure spéciale s'interroge sur les principes fondateurs du financement du plan gouvernemental de préparation à une pandémie grippale.

**Si l'assurance maladie peut légitimement être mobilisée pour financer des mesures de prévention et de protection de la population face à un risque de pandémie grippale, elle ne saurait supporter seule cette fonction. Il est, en effet, indispensable que l'Etat participe également au financement de ces mesures au titre de ses fonctions régaliennes en matière de santé publique.**

- (2) L'évaluation en cours des besoins supplémentaires

Il a été indiqué à votre rapporteure spéciale qu'**une évaluation des besoins supplémentaires en vue d'une pandémie grippale avait été confiée à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)**. Malgré sa demande, les résultats de cette évaluation, qui fait l'objet du rapport d'inspection n° 2006-175, transmis à la direction de l'IGAS le 14 novembre 2006, n'ont pas été communiqués à votre rapporteure spéciale.

Toutefois, interrogé sur ce point par votre rapporteure spéciale, le directeur général de la santé a d'abord précisé que **ces besoins supplémentaires dépendaient notamment de la stratégie vaccinale retenue par le gouvernement ainsi que du coût de réservation et d'acquisition de vaccins pandémiques complémentaires**. En effet, le coût de l'extension du nombre de vaccins pré-pandémiques nécessaires peut varier, en fonction de cette stratégie vaccinale, de 15 millions d'euros à 90 millions d'euros.

En outre, les besoins complémentaires chiffrés par l'IGAS devraient également recouvrir le coût du renouvellement de produits aujourd'hui périmés (masques ou médicaments antiviraux), l'achat de nouveaux types de matériel ainsi que le coût de la formation du personnel médical et médico-social mobilisé en cas de crise.

**D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, ces besoins supplémentaires se chiffrent à plusieurs centaines de millions d'euros (entre 400 et 600 millions d'euros d'après les indications de la direction générale de la santé).**

## **B. UN EFFORT RÉEL DU POINT DE VUE DE LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO**

Votre rapporteure spéciale note avec satisfaction que **les remarques qu'elle avait formulées dans son rapport spécial de 2006 sur le caractère particulièrement lacunaire de la justification au premier euro du programme « Veille et sécurité sanitaires » ont été entendues** et qu'un effort particulier a été porté à la justification au premier euro dans le projet annuel de performances pour 2007.

### **1. L'identification des dispositifs prioritaires du programme**

#### *a) La veille, la surveillance, l'expertise et l'alerte sanitaires*

**L'action n° 1 « Veille, surveillance, expertise et alerte »** constitue l'action majoritaire du programme. **Elle est ainsi dotée de 63,8 millions d'euros pour 2007, en augmentation de plus de 12 millions d'euros par rapport à 2006 (+ 24 %).**

Cette action regroupe essentiellement des **dépenses de fonctionnement (58,14 millions d'euros)** constituées majoritairement des subventions pour charges de service public à destination des opérateurs de la mission, pour un montant total de 55,57 millions d'euros dont 45,1 millions d'euros versés à l'Institut national de veille sanitaire (InVS) dont l'action n° 1 du programme constitue le cœur de métier.

Les **dépenses d'intervention** de cette action s'élèvent près de **5,7 millions d'euros** pour 2007 et recouvrent notamment des crédits d'intervention au titre des services déconcentrés, en particulier ceux des départements et territoires d'outre-mer. **Ainsi, près de 3 millions d'euros seront consacrés en 2007 au financement de la lutte contre les arboviroses dans les DOM et les collectivités d'outre-mer à statut particulier** afin de consolider la mise en place de la prévention, préparer les systèmes d'alerte, équiper les laboratoires, lutter contre les moustiques par l'achat d'insecticides et de répulsifs.

#### *b) La gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises*

**L'action n° 2 « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises »** est dotée de **12,3 millions d'euros pour 2007, en augmentation de 4,33 millions d'euros par rapport à 2006 (+ 54 %).**

Cette action comprend essentiellement des **dépenses de fonctionnement** (plus de 9 millions d'euros au total pour 2007).



Les **dépenses de fonctionnement courant** s'élèvent à près de 3 millions d'euros et se décomposent de la façon suivante :

**Destination des crédits de fonctionnement courant de l'action n° 2**

(en euros)

<b>Dispositifs financés</b>	<b>Montant</b>
Prise en charge des frais de fonctionnement de la délégation interministérielle à la lutte contre la grippe aviaire (DILGA)	400.000
Réalisation d'études et organisation d'exercices (un exercice international, quatre exercices nationaux et trois exercices régionaux) visant à améliorer l'opérationnalité des plans de réponse aux menaces sanitaires graves (bioterrorisme et pandémie grippale)	800.000
Constitution d'une réserve de précaution pour faire face rapidement à des situations d'urgence non prévues	500.000
Frais de dépistage de la rage (financement obligatoire prévu par le décret du 27 juin 1996)	479.400
Plate-forme de gestion des alertes et actions de formation à la gestion des crises sanitaires et retours d'expérience	800.000
<b>Total</b>	<b>2.979.400</b>

Source : PAP 2007

S'agissant de ces crédits de fonctionnement courant, votre rapporteure spéciale souhaite faire les remarques suivantes :

- **l'organisation d'exercices de simulation visant à améliorer l'opérationnalité des plans de réponse aux menaces sanitaires graves est essentielle.** Entre juin 2005 et juin 2006, quatre exercices nationaux de simulation, dans le cadre du plan de lutte contre la pandémie, ont été organisés. Ainsi que votre rapporteure spéciale l'avait souligné dans son rapport d'information précité sur la mise en œuvre des moyens de lutte contre la « grippe aviaire », **ces exercices, par nature limités dans le temps, ne permettent pas de prendre la mesure de la dynamique d'une éventuelle épidémie ni de tester des procédures qui devraient trouver à s'appliquer sur plusieurs semaines d'affilée.** C'est pourquoi, il avait été indiqué à votre rapporteure spéciale par le cabinet du ministre de la santé et des solidarités qu'il est envisagé de **procéder à des exercices sur le long terme, qui pourraient durer plusieurs mois.** Votre rapporteure spéciale doute que les crédits prévus à cet effet dans le présent projet de budget permettent d'organiser de tels exercices ;

- **la constitution d'une réserve de précaution de 500.000 euros destinée à faire face à des situations d'urgence non prévues,** telles la crise du chikungunya à la Réunion et à Mayotte en 2006 ou des épidémies de méningite sur le territoire national, **ne sera sans doute pas suffisante pour faire face à la survenance d'une crise sanitaire de grande ampleur.** En effet, interrogé sur ce point par votre rapporteure spéciale, le directeur général de la santé a précisé qu'en cas de crise sanitaire grave comme celle du chikungunya, une réserve de l'ordre de **20 millions d'euros** serait nécessaire.

**Les ouvertures de crédits, par décrets d'avance, en 2006 en vue de faire face à l'épidémie de chikungunya**

• **Le décret d'avance du 27 mars 2006 a procédé à l'ouverture de 8,82 millions d'euros de crédits**, pour l'année 2006, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme « Veille et sécurité sanitaires, action 02 « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises » pour faire face à l'épidémie de Chikungunya qui sévit à la Réunion et à Mayotte

• **Le décret d'avance du 1<sup>er</sup> août 2006 a procédé à l'ouverture de 14 millions d'euros, pour l'année 2006**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme « Veille et sécurité sanitaires, action 02 « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises » afin de procéder à de nouveaux achats urgents de traitements et de répulsifs, de rembourser les agents vacataires mis à disposition et d'honorer une convention de l'Etat avec le conseil général de la Réunion.

**Au total, ce sont donc 22,82 millions d'euros qui ont été ouverts par décrets d'avance en 2006 pour faire face à la crise sanitaire du chikungunya.**

Les **subventions pour charges de service public** à destination des opérateurs de la mission s'élèvent à 6,1 millions d'euros pour 2007 : ces crédits sont notamment destinés à la participation des agences sanitaires aux plans de réponse aux situations de crise.

*c) La production et la mise en œuvre de règles, de recommandations, et de décisions*

**L'action n° 3 « Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs » est dotée de 18,28 millions d'euros en 2007, en diminution de près de 13,7 millions d'euros par rapport à 2006 (- 43 %).**

Ainsi que le précise le projet annuel de performances, cette action a pour finalité de « *mettre à l'abri de la survenance d'un danger ou d'en réduire l'amplitude* ». Elle a pour objet la définition de normes ainsi que la réglementation et l'orientation des activités humaines susceptibles d'avoir un impact sanitaire. Enfin, sont également intégrés dans cette action les moyens prévus au titre des indemnisations et contentieux.

Cette action est composée essentiellement de **dépenses de fonctionnement**, dont :

- des dépenses de fonctionnement courant autres que celles du personnel, pour un montant de 5,5 millions d'euros ;

- des subventions pour charges de service public à destination des opérateurs du programme qui concourent à une plus grande efficacité dans la production du dispositif réglementaire, notamment l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et l'Agence de biomédecine (ABM).

**Les dépenses d'intervention de cette action (3,245 millions d'euros), en baisse significative par rapport à 2006 (- 70,5 %), recouvrent**

notamment le coût total (2,5 millions d'euros) de la mise en œuvre des 25 plans régionaux de santé environnement qui devraient être signés au cours du premier trimestre 2007.

## 2. Les enjeux liés aux opérateurs du programme

a) *Des crédits du programme essentiellement orientés vers le financement des agences sanitaires*

Ainsi que le précise le projet annuel de performances, **les crédits inscrits par la loi de finances sur ce programme sont essentiellement orientés vers le financement des agences sanitaires**. Sur les 105,25 millions d'euros demandés sur ce programme pour 2007, 80,47 millions d'euros correspondent aux subventions à ces opérateurs.

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.

### Subventions pour charges de service public par opérateur et par action en 2007

(en euros)

Numéro de l'action du programme	AFSSAPS	AFSSA	AFSSET	ABM	INVS	TOTAL
Action 01	462.585	4.556.810	2.470.514	2.968.730	45.103.876	<b>55.572.515</b>
Action 02	0	119.948	112.500	0	5.887.340	<b>6.119.788</b>
Action 03	4.670.504	1.869.964	37.500	2.969.733	0	<b>9.547.701</b>
Action 04	221.248	101.046	375.000	4.087.643	4.446.609	<b>9.231.546</b>
Total	<b>5.354.337</b>	<b>6.657.768</b>	<b>2.995.514</b>	<b>10.026.106</b>	<b>55.437.825</b>	<b>80.471.550</b>

Source : PAP 2007

### Récapitulation des crédits destinés aux opérateurs en 2006 et 2007

(en euros)

	LFI 2006		PLF 2007	
	AE	CP	AE	CP
Subventions pour charges de service public	76.622.588	76.622.588	80.471.550	80.471.550
<b>Total</b>	<b>76.622.588</b>	<b>76.622.588</b>	<b>80.471.550</b>	<b>80.471.550</b>

Votre rapporteure spéciale note qu'un effort a été réalisé s'agissant des **informations relatives aux principaux opérateurs de ce programme contenues dans le projet annuel de performances pour 2007**. Toutefois, elle regrette, comme l'année dernière, que certains opérateurs ne fassent 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 ».

*b) Les éléments relatifs à la consolidation des emplois des opérateurs*

Un effort a également été effectué s'agissant de la consolidation des emplois des opérateurs pour lesquels la présentation des emplois en effectifs budgétaires a été abandonnée au profit d'une présentation en emplois équivalents temps plein (ETPT). Seul l'INTS n'a pas été en mesure de fournir de données fiables s'agissant de la consolidation de ses emplois.

**Consolidation des emplois des opérateurs du programme**

*(en ETPT)*

	<b>Prévision 2006</b>	<b>Prévision 2007</b>
Emplois (ETPT) rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère	8.763	8.786

Source : PAP 2007

**Le nombre d'emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère s'élève, pour 2007, à 8.786 emplois, en augmentation de 23 ETPT par rapport à 2006.**

S'agissant du programme « Veille et sécurité sanitaires », les opérateurs qui bénéficient de postes supplémentaires sont les suivants :

- **l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)** pour laquelle les postes demandés en 2007 incluent notamment l'extension en année pleine de 9,75 ETPT complémentaires autorisés en 2006 pour le projet de numérisation des dossiers d'autorisations de mise sur le marché (AMM), soit un **impact de 3,25 ETPT en 2007** ;

- **l'Institut national de veille sanitaire (InVS)** qui bénéficie de **9 ETPT supplémentaires au titre de la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens 2006-2009**.

Il a été indiqué à votre rapporteure spéciale que ces neuf postes supplémentaires seraient consacrés au renforcement des systèmes de surveillance dans les départements d'outre-mer, suite notamment à l'épidémie de chikungunya à la Réunion et à Mayotte en 2006. Pour légitime qu'il soit, ce

renforcement ne doit pas occulter celui des cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE) tout aussi nécessaire.

En effet, dans son rapport d'information précité sur la mise en œuvre des moyens de lutte contre la « grippe aviaire », votre rapporteure spéciale avait souligné la nécessité de renforcer les moyens humains dédiés à la surveillance épidémiologique en France. **Il faut rappeler que le contrat d'objectifs et de moyens 2006-2009 de l'InVS prévoit la création de 152 postes supplémentaires sur quatre ans. Dès lors, en 2007, une première tranche de 38 postes nouveaux créés aurait été légitime.** Le projet annuel de performances ne prévoit que la création de neuf postes supplémentaires. **Votre rapporteure spéciale vous proposer un amendement visant à donner les moyens à l'InVS de créer les postes dont il aurait besoin en 2007 en augmentant sa subvention de 2 millions d'euros qui correspond au recrutement de 30 postes supplémentaires ;**

- **l'Agence de biomédecine (ABM)** qui bénéficie de la création de sept postes supplémentaires. La hausse des effectifs de l'ABM est liée à la montée en charge de l'agence qui se poursuit en 2007 (dispositif réglementaire, mission d'inspection, expertise et alerte).

### ***C. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE ENCORE PERFECTIBLES***

#### **1. Les modifications intervenues**

Votre rapporteure spéciale note que **des efforts de rationalisation dans la définition des objectifs et indicateurs associés au programme « Veille et sécurité sanitaires » ont été effectués.** Ainsi, le nombre d'objectifs a été réduit de huit à six, de même que le nombre d'indicateurs qui est passé de douze à neuf.

D'après les informations fournies à votre rapporteure spéciale, ces modifications sont intervenues **afin de tenir compte, notamment, des observations des parlementaires** et en vue de supprimer les indicateurs insuffisamment axés sur la performance ou difficiles à alimenter pour diverses raisons.

**Principales modifications intervenues dans la définition des objectifs et indicateurs du programme « Veille et sécurité sanitaires »**

• **Objectif n°1 « Améliorer la préparation et la qualité de la gestion des alertes sanitaires »**

Le libellé de l'objectif a légèrement évolué entre 2006 et 2007 ; le terme préparation a été ajouté. Il a été fusionné avec l'ancien objectif 2 du PAP 06.

**Indicateur 1-1 « Impact des retours d'expérience sur les procédures »** : pourcentage de plans nationaux et de procédures ayant fait l'objet d'un retour d'expérience ou d'un exercice au cours des trois dernières années. Pour 2007, l'indicateur a été scindé en 2 sous indicateurs : plans d'une part et procédures d'autre part.

**Indicateur 1-2 « Pourcentage d'agents assurant des astreintes qui ont été formés à la gestion des alertes sanitaires »**. Cet indicateur bien renseigné depuis plusieurs années permettant de voir la politique de formation de l'encadrement aussi bien en administration centrale qu'en services déconcentrés n'a pas évolué. Il devrait être élargi aux agences de sécurité sanitaires.

• **L'objectif « Disposer de plans opérationnels de réponse à la menace sanitaire » et son indicateur « Conformité de l'avancement des travaux d'élaboration, de préparation, de diffusion et d'évaluation des plans nationaux aux calendriers de travaux initiaux » du PAP 06 ont été supprimés** pour le PLF 07 car ils étaient un peu redondants avec d'autres indicateurs (recommandations de l'Assemblée nationale et Cour des comptes).

• **Objectif n°2 « Améliorer le niveau d'information des professionnels et du public sur la gestion des risques »**

Indicateur 2-1 « Nombre de professionnels de santé inscrits à « DGS Urgent » »

Indicateur 2-2 « Pourcentage de communiqués de presse repris par la presse »

Compte tenu du fait que le responsable de programme dispose de l'ensemble des leviers d'action pour faire évoluer favorablement les données chiffrées de ces indicateurs, il a été décidé de les maintenir dans le PLF 07.

• **L'objectif « Améliorer les conditions de recours à l'expertise » et ses deux indicateurs relatifs aux avis ont été supprimés dans la version 2007** conformément aux recommandations du CIAP d'une part, et d'autre part parce que leur interprétation était trop difficile.

1 Pourcentage d'avis permettant de conduire à des décisions dans les délais adaptés aux situations (ANMV, CDH, DGS)

2 Evolution du taux de décisions explicitement prises suite à un avis (ANMV, CDH, DGS)

• **L'objectif « Améliorer les performances des dispositifs de surveillance des effets des produits, des technologies et des pratiques après exposition » et son indicateur « Pourcentage de signalements traités dans le cadre des vigilances » ont été supprimés dans la version 2007** conformément aux recommandations émises par le CIAP et la Cour des Comptes.

• **L'objectif n° 3 « Améliorer les fonctions de contrôle et de police sanitaire »** est maintenu dans la version PLF 07, tout comme son indicateur « Nombre de détections d'anomalies / nombre de contrôles ».

• **L'objectif n°4 « Améliorer le traitement de la délivrance des autorisations »** et son indicateur « Délai de traitement des autorisations de mise sur le marché (AMM) » sont sans modification par rapport à l'édition 2006.

• **L'objectif n° 5 « Accroître le nombre de greffes »** est maintenu ; cependant l'indicateur correspondant est légèrement modifié. Ainsi « le Nombre de greffes / nombre de greffes en attente » est transformé en « nombre de greffes d'organes » qui est à la fois un indicateur d'activité mais aussi de performance annuelle des équipes chirurgicales liées à la greffe d'organes

• **Un objectif n° 6 a été ajouté pour le PLF 07** : « Améliorer la qualité de l'eau distribuée par le réseau public ».

En effet, il a été souhaité d'ajouter un objectif relatif à la politique de santé environnementale menée par le ministère chargé de la santé. Les deux indicateurs correspondants sont « Evolution de la proportion de la population alimentée par de l'eau non conforme pour les paramètres microbiologiques et pesticides » et « Evolution du pourcentage de captages d'eau destinée à la consommation humaine protégés par un périmètre de protection ».

*Source : ministère de la santé et des solidarités*

## **2. La persistance de difficultés d'interprétation**

### *a) Les difficultés méthodologiques*

**Certains indicateurs sont encore en construction partielle**, même s'il a été jugé pertinent de les inscrire dès à présent dans le projet annuel de performances pour 2007. Ceux-ci nécessitent en particulier la mise en place d'une organisation du recueil des données qui peut être non homogène sur l'ensemble du territoire national. **Les premières données fiables relatives à l'année 2006 ne seront disponibles que dans le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2008.**

Quelques indicateurs cumulent les données à la fois du niveau national et du niveau local. Les données locales peuvent parfois avoir du mal à être collationnées.

En outre, une difficulté non négligeable est venue du souci de ne pas créer des coûts nouveaux de collecte des données chiffrées des indicateurs mais d'utiliser les ressources actuelles et d'adapter au mieux les dispositions permettant ce recueil. Les agences sanitaires, qui reçoivent 80 % des crédits du programme, représentent la source principale des données de ces indicateurs.

Enfin, l'alimentation de certains indicateurs pourra connaître un décalage temporel, la remontée des données chiffrées relatives à l'année n ne se réalisant qu'à la fin de l'année n+1.

### *b) Les observations de votre rapporteure spéciale*

S'agissant de l'interprétation des objectifs et indicateurs de performance, votre rapporteure spéciale formulera les observations suivantes :

• **Objectif n° 1 : « Améliorer la préparation et la qualité de la gestion des alertes sanitaires » :**

- l'indicateur n° 1.1 (Pourcentage de plans nationaux et de procédures ayant fait l'objet d'un retour d'expérience ou d'un exercice au cours des 3

dernières années) : fait apparaître une prévision de 66 % en 2006, contre une réalisation de 75 % en 2005. D'autre part, la cible de 100 % est fixée pour 2009, ce qui semble particulièrement loin. Enfin la cible, pour 2009, du pourcentage de procédures modifiées à la suite d'alertes sanitaires ayant fait l'objet d'un retour d'expérience, est fixée à 75 %, soit le même taux qu'en 2005, 2006 et 2007 : une marge de progression ne peut-elle être envisagée ?

- l'indicateur n° 1.2 (Pourcentage d'agents assurant des astreintes formés à la gestion des alertes sanitaires) : entre 2006 et 2007, une amélioration de 5 % seulement de ce pourcentage est prévue, ce qui semble peu ambitieux.

• **Objectif n° 2 : « Améliorer le niveau d'information des professionnels de santé et du public sur la gestion des risques » :**

- l'indicateur n° 2.1 « Nombre de professionnels de santé inscrits à la messagerie DGS urgent » : la cible fixée pour 2009 est identique aux prévisions pour 2007. Votre rapporteure spéciale s'étonne de l'absence de marge de progression ainsi prévue.

- elle formule la même remarque s'agissant de l'indicateur n° 2.2 « Pourcentage de communiqués de presse repris par la presse ».

• **Objectif n° 3 : « Améliorer les fonctions de contrôle et de police sanitaire » :**

- l'indicateur n° 3.1 « Nombre de détections d'anomalies / nombre de contrôles » : là encore, la cible fixée pour 2008 est identique aux prévisions pour 2006 et 2007 : votre rapporteure spéciale s'interroge sur la raison pour laquelle aucune marge de progression dans la réalisation de l'indicateur n'est prise en compte.

Ainsi, votre rapporteure spéciale constate que **l'observation de l'évolution des objectifs et indicateurs associés à ce programme fait apparaître des difficultés d'interprétation liées notamment à la fixation aléatoire et non justifiée des cibles pour les années à venir.**

**Elle rappelle toutefois que la définition des objectifs et indicateurs du programme ont vocation à évoluer.**



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

1) Une des **priorités majeures** du programme est la poursuite de la **préparation gouvernementale à une éventuelle pandémie grippale**. Or la **part du financement de l'Etat dans ce plan est réduite** ;

2) **Le plan gouvernemental de préparation à une pandémie grippale a mobilisé près de 713 millions d'euros sur trois ans**, la majorité des crédits étant issus de contributions des régimes obligatoires d'assurance maladie. **Pour 2007, la contribution de l'assurance maladie** au financement du nouvel établissement public administratif, dénommé fonds de prévention des risques sanitaires, nouvel instrument financier du plan « pandémie grippale » entre autres, **est fixée à 175 millions d'euros, celle de l'Etat est nulle à ce stade** ;

3) Les **besoins supplémentaires**, dans le cadre de cette préparation, pour les années à venir pourraient se chiffrer à **plusieurs centaines de millions d'euros** ;

4) Un **effort réel du point de vue de la justification au premier euro** des dépenses de ce programme a été réalisé par rapport au PAP 2006 ;

5) **Des interrogations sur le caractère suffisant des crédits de l'action n° 2 « gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises »** peuvent légitimement être soulevées : ainsi une réserve de précaution de 500.000 euros est prévue pour faire face rapidement à des situations d'urgence non prévues, telles la crise du chikungunya en 2006. Or cette crise a nécessité l'ouverture de crédits de près de 23 millions d'euros en 2006 par décrets d'avance ;

6) **Les crédits du programme sont essentiellement orientés vers le financement des agences sanitaires**, principaux opérateurs du programme, pour lesquels des **efforts réels en matière de consolidation des emplois** ont été réalisés ;

7) Votre rapporteure spéciale vous propose un **amendement abondant de 2 millions d'euros la subvention pour charges de service public de l'Institut national de veille sanitaire (InVS) lui permettant de financer les 39 postes d'épidémiologistes supplémentaires nécessaires** induits par ses engagements pris dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens 2006-2009 ;

8) Une **rationalisation bienvenue des objectifs et indicateurs** du programme a été réalisée mais des **difficultés méthodologiques** persistent.



### III. LE PROGRAMME 206 : SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

#### A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME POUR 2007

##### 1. Les orientations stratégiques du programme et son découpage en sept actions

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**. Le projet annuel de performances de ce programme pour 2007 précise que les trois principaux leviers d'action du programme sont les suivants :

- le développement de la surveillance, de la prévention et de la connaissance des risques sanitaires et phytosanitaires pour préserver les acquis sanitaires et détecter les risques émergents ;
- la poursuite et le renforcement de la lutte contre les risques détectés ;
- l'amélioration de la capacité d'action et de réaction des services.

En outre, auditionnée par votre rapporteure spéciale, le directeur général de l'alimentation du ministère de l'agriculture et de la pêche, responsable de ce programme, a indiqué que les priorités du programme 206 pour 2007 étaient les suivantes :

- la **lutte contre les maladies animales**, pour laquelle on note une forte augmentation des crédits (+ 11,75 % en AE et + 9,70 % en CP), soit 10,57 millions d'euros de plus en AE et 9,62 millions d'euros en CP. L'augmentation de cette action provient d'une hausse des crédits destinés à l'augmentation du niveau de surveillance dans les élevages avicoles ;
- la **prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires** est l'action du programme qui connaît la plus forte hausse de toutes les actions du programme : + 37,88 % en AE et en CP, soit une augmentation de 7,4 millions d'euros par rapport à 2006. Cette très forte augmentation s'explique par un abondement financier destiné à financer 80.000 visites en élevages de porcs.

**Ces priorités ont été définies en tenant compte de besoins nouveaux apparus au cours de l'année 2006, ou anticipés sur 2007, en matière de santé animale mais également de nouvelles réglementations à mettre en place.**

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 quasi-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 2007

(en milliers d'euros)

Actions - intitulés	CP 2007	%	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	Dépenses de personnel	Total
01 - Prévention et gestion des risques inhérents à la protection végétale	16.077	2,9	14.177	900	1.000	-	16.077
02 - Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	108.885	19,6	88.041		20.844	-	108.885
03 - Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	26.934	4,8	16.684		10.250	-	26.934
04 - Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	51.219	9,2	51.219	-	-	-	51.219
05 - Elimination des farines et produits animaux	95.473	63,5	-		95.473	-	95.473
06 - Mise en oeuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	256.902		16.152	900		239.849	256.902
07 - Mise en oeuvre des politiques pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable	0	0	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>555.492</b>	<b>100,0</b>	<b>186.274</b>	<b>1.800</b>	<b>127.567</b>	<b>239.849</b>	<b>555.492</b>

Source : PAP 2007

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 »** n'est pas dotée pour 2007 tout en étant maintenue dans le projet annuel de performances. D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, cette action figure dans le projet annuel de performances 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.

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 2007, la subvention pour charge de service public versée à l'AFSSA sur les crédits de ce programme (action n°4) s'élève au total à 49,096 millions d'euros.**

## **2. Un schéma de déversement analytique complexe et lacunaire**

Votre rapporteure spécial note tout d'abord un progrès par rapport à la présentation du projet annuel de performances : la justification au premier euro porte désormais également sur les crédits du titre 2 qui recouvrent l'ensemble des dépenses de personnel associés au programme.

**Les effectifs de ce programme pour 2007 sont en diminution de 82 ETPT par rapport à 2006 et s'établissent à 5.136 ETPT.** Le projet annuel de performance précise que ce sont en réalité 42 départs définitifs qui seront à dénombrer et que la différence entre le solde des entrées-sorties et la variation des effectifs entre le présent projet de loi de finances et la loi de finances initiale pour 2006 s'explique par l'extension en année pleine des suppressions d'emplois de 2006, par des transferts entre programmes et par des mesures de périmètre.

Ces ETPT sont inscrits 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 2007, y compris les charges sociales, s'élèvent à près de 239,85 millions d'euros.**

Une répartition analytique prévisionnelle indicative, fournie par le ministère de l'agriculture et de la pêche, permet de proposer les estimations suivantes s'agissant de la répartition des effectifs : 30 % pour l'action n° 2, 60 % pour l'action n° 3, 5 % en fonction support transversale et 5 % sur l'action n° 7.

**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 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 » ;

- le programme 206 bénéficie également de crédits en provenance de trois 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 ; enfin le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » qui participe, pour 2007, au financement de l'action « élimination des farines et coproduits animaux » par l'intermédiaire des moyens de fonctionnement de l'office de l'élevage consacrés au service public de l'équarrissage ;

- enfin, le programme « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services » de la mission « Développement et régulation économiques » ainsi que le programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire » participent à la politique du programme 206 sans que cela donne lieu, à ce stade, à déversement en analyse de coût, ce qui constitue une lacune regrettable du schéma de déversement analytique.

**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 à la lisibilité du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».**

**Ventilation des crédits de pilotage, soutien et / ou de polyvalence vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes**

(en euros)

<b>Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes</b>	<b>- 76.660.395</b>
Programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable » (Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales)	- 7.420.781
Programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » (Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales)	- 84.709.645
Programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » (Mission APFAR)	- 58.841
Programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » (Mission Ecologie et développement durable)	+11.516.771
Programme « Gestion des milieux et biodiversité » (Mission Ecologie et développement durable)	+ 4.012.101
Programme « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services » (Mission développement et régulation économiques)	nc

Source : PAP 2007

**B. UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO SATISFAISANTE**

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 précis du financement des dispositifs présentés pour chaque action a été effectué permettant à la représentation nationale d'exercer son contrôle de la dépense publique.**

**1. La priorité donnée à la lutte contre les maladies animales et au financement des plans d'urgence contre les épizooties**

Ainsi qu'il a été indiqué à votre rapporteure spéciale, l'action n° 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux » constitue une des actions prioritaires du présent programme. Elle est pour 2007 de près de 109 millions d'euros en crédits de paiement et de 100,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, ce qui correspond à une augmentation de + 11,75 % en AE et + 9,70 % en CP.

*a) Eviter les erreurs du passé*

L'augmentation de cette action provient d'une hausse des crédits destinés au renforcement du niveau de surveillance dans les élevages avicoles dans le cadre de la prévention de l'influenza aviaire. Une forte augmentation est également à noter en matière de subventions aux établissements départementaux de l'élevage pour ce qui concerne le recensement et l'immatriculation des élevages avicoles et de leurs bâtiments (+ 460.000 euros), toujours dans la même logique de la mise en place d'un programme relatif à la surveillance de l'influenza aviaire.

Votre rapporteure spéciale se félicite de cette évolution par rapport au budget du programme pour 2006. Elle avait en effet noté, l'an passé, l'insuffisance des crédits destinés à la lutte contre l'influenza aviaire en cas de survenance du virus sur le territoire national, insuffisance qui avait d'ailleurs dû être comblée en cours d'année par l'ouverture de crédits par un décret d'avance du 27 mars 2006.

Le décret d'avance précité du 27 mars 2006 a procédé à l'ouverture, pour 2006, de **16 millions d'euros** de crédits sur le **programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »** placé sous la responsabilité du ministre de l'agriculture et de la pêche, action 02 « *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* », dont 575.000 euros de crédits du titre 2 (dépenses de personnel).

En effet, conformément à l'arrêté du ministère de l'agriculture et de la pêche du 18 février 2006, toutes les exploitations avicoles figurant à l'intérieur de la zone de protection établie lors de la suspicion d'un cas infecté par le virus de l'influenza aviaire hautement pathogène, sont soumises à des visites obligatoires par un vétérinaire sanitaire, pour un coût total prévisionnel de **11,1 millions d'euros**.

Les autres mesures sanitaires (vaccination des palmipèdes ; indemnisation des éleveurs dont l'élevage doit être abattu) portent le montant total estimatif des besoins de lutte contre l'influenza aviaire à **23 millions d'euros** jusqu'à la fin du mois de mai 2006, date à laquelle les mesures de confinement obligatoire prescrites par arrêté devaient être levées.

Une ouverture de crédits supplémentaires de **7 millions d'euros** ayant été votée en loi de finances rectificative pour 2005, crédits ayant fait l'objet d'un report sur 2006, le décret d'avance précité ouvre, pour 2006, **16 millions d'euros**, correspondant à la couverture du besoin exceptionnel estimé, jusqu'à la fin du mois de mai 2006.

**On peut donc estimer aujourd'hui que l'analyse de la commission des finances du Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 a été validée par ce décret d'avance qui a procédé à l'ouverture de 16 millions d'euros supplémentaire sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».**

En outre, dans son rapport d'information précité sur la mise en œuvre des moyens de lutte contre la « grippe aviaire », votre rapporteure spéciale avait estimé nécessaire, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2007, de budgéter les sommes nécessaires à la mise en œuvre réactive du dispositif de prévention et de lutte contre l'influenza sur le territoire national.

D'après les informations alors recueillies par votre rapporteure spéciale auprès du cabinet du ministre de l'agriculture et de la pêche, le **ministère de l'agriculture et de la pêche avait formulé une demande de crédits de 13 millions d'euros supplémentaires par rapport à la loi de**



**finances initiale pour 2006, ce qui aboutirait, au total, à une somme de 14,2 millions d'euros budgétée pour la lutte contre l'influenza aviaire.** En revanche, la question de savoir si ces financements pourraient être mobilisés dans le cadre d'une surveillance accrue ou s'ils devraient être mis en réserve et n'être mobilisés qu'en cas de survenance d'une crise sanitaire n'était pas encore tranchée.

*b) L'évaluation réaliste des crédits dédiés à la lutte contre l'influenza aviaire dans le présent projet de loi de finances*

**Une nouvelle sous-action relative aux « Plans d'urgence contre les épizooties » regroupe, pour 2007, les crédits dédiés à la gestion de la crise de l'influenza aviaire qui s'élèvent à 10,8 millions d'euros en CP et 12,8 millions d'euros en AE.**

Cette somme ne correspond pas au montant précédemment évoqué par votre rapporteure spéciale de 14,2 millions d'euros. Toutefois, il a lui a été indiqué que le montant estimé de 14,2 millions d'euros comprenait non seulement des visites dans les élevages, mais également un arsenal de gestion de crise assez poussé.

Ainsi, sont actuellement budgétés dans le présent projet de loi de finances, non seulement une visite par exploitation à risque hors zone humide et deux visites annuelles par exploitation à risque située en zone humide, mais aussi des actions permettant de faire face à un certain nombre d'alertes. L'intérêt est que ces crédits pourront être mobilisés en base, puisqu'ils correspondent à une augmentation du niveau de surveillance sanitaire, et non en cas de crise uniquement.

**Répartition des crédits de l'action 2 destinés à la lutte contre l'influenza aviaire pour 2007**

*(en euros)*

Types de mesure	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Plans d'urgence contre les épizooties</b>		
Surveillance de l'influenza aviaire sur l'avifaune sauvage (analyses, enquêtes vétérinaires)	316.000	316.000
Enquêtes sérologiques-virologiques influenza aviaire dans les élevages	410.590	410.590
Alertes 100 suspicions	60.000	60.000
Protocole d'évaluation de la contamination et de la dissémination de l'influenza au sein des élevages	550.000	550.000
Mise en œuvre d'un plan d'euthanasie des volailles dans le cadre de la lutte contre l'influenza aviaire (marché pluriannuel notifié en 2005)	258.480	258.480
Formation de 1.000 vétérinaires sanitaires	300.000	300.000
Visites sanitaires dans les élevages de volailles	9.221.895	7.221.895
Vaccination des volailles et suivi post vaccination	981.676	981.676
<b>Total</b>	<b>12.834.941</b>	<b>10.834.941</b>

Source : PAP 2007

**Votre rapporteure spéciale se félicite de cette évaluation plus réaliste des crédits nécessaires au renforcement de la surveillance sur le territoire national de l'épizootie d'influenza aviaire** qui permettra sans doute d'éviter une régulation budgétaire en cours d'année. Les crédits prévus dans le présent projet de loi de finances devraient permettre également de faire face à une crise ponctuelle (un ou deux cas d'influenza détectés sur le territoire) mais en cas de nécessaires tests de criblage sur tout le territoire, ces crédits ne seraient pas suffisants.

De même, votre rapporteure spéciale note cependant que **le montant total de 45.000 euros, retenu par le projet annuel de performances, s'agissant des indemnités versées aux éleveurs dont les volailles sont séquestrées lors d'une suspicion d'influenza aviaire repose sur une hypothèse d'indemnisation de cinq élevages, hors crise sanitaire.** Il est d'ailleurs précisé dans le projet annuel de performance que « *le montant des indemnités à allouer aux éleveurs sera sensiblement augmenté si devaient survenir des foyers d'influenza aviaire* ».

Enfin, votre rapporteure spéciale constate une **amélioration de l'articulation entre l'évaluation et la gestion du risque sanitaire** présenté par le virus de l'influenza aviaire. En effet, à partir de l'expérience acquise au cours de l'année 2006, tant au niveau de l'évolution de la situation épidémiologique que de l'évaluation du risque et des mesures mises en œuvre sur le terrain, **une grille d'analyse a été élaborée par le gestionnaire du risque et soumise à l'évaluation de l'AFSSA.** Cette grille propose, en fonction d'indicateurs épidémiologiques simples, le niveau de risque associé et les mesures de gestion à mettre en œuvre. L'AFSSA a émis un avis favorable à cette grille d'analyse et a souligné que ce schéma d'aide à la décision devra systématiquement tenir compte des informations disponibles afin d'identifier d'éventuels décalages entre une situation réelle et une situation prévue.

*c) Les autres maladies animales : un risque de sous-budgétisation ?*

S'agissant de la lutte et de la gestion des autres maladies animales qui relèvent également de l'action n° 2 du programme 206, votre rapporteure spéciale a pu se poser la question de la justesse de l'évaluation des crédits nécessaires pour 2007.

• **Les mesures de lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST)** concernent deux maladies : l'ESB et la tremblante ovine et caprine qui font l'objet de programmes de lutte harmonisés par la réglementation européenne. Dans le cadre de la lutte contre la tremblante, un programme communautaire de dépistage des EST sur les cervidés sera réalisé pour une durée initiale d'un an à partir de 2007.

La lutte contre ces maladies comprend la surveillance des cas cliniques en élevage, les tests de dépistage opérés dans les centres d'équarrissage sur les animaux morts ainsi que les tests en abattoirs sur les bovins de plus de 30 mois et les ovins et caprine de plus de 18 mois. La

réalisation des tests chez les ovins et caprins est basée sur un système aléatoire. Ils ont été systématisés pour les ovins de réforme sur une période d'un an à l'équarrissage et six mois à l'abattoir.

**Les crédits dédiés à la lutte contre les EST, pour 2007, s'élèvent à 22,5 millions d'euros en AE et près de 30,5 millions d'euros en CP, ces crédits étant essentiellement destinés au financement des tests de détection de l'ESB.**

Or, votre rapporteure spéciale tient à rappeler que **le décret d'avance du 1<sup>er</sup> août 2006 a prévu l'ouverture de 30 millions d'euros supplémentaires, pour 2006, sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » afin de financer la mise en place de tests systématiques, à l'abattoir et à l'équarrissage, des ovins de plus de 18 mois**, décidée suite à la découverte, dans la semaine du 20 février 2006, de deux ovins présentant une forme d'encéphalopathie spongiforme subaiguë transmissible (ESST) difficilement différentiable de l'agent de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). C'est pourquoi 30 millions d'euros ont été ouverts par décret d'avance afin de couvrir une dépense non budgétée dans le cadre de la programmation budgétaire initiale du programme 206. Ils ont été imputés à trois dépenses : les tests proprement dits (prélèvements et analyses), le financement, via l'ONIEP, d'agents chargés du prélèvement, et la police sanitaire. Près de 80% de cette dotation a été affectée sur l'action 2 – sous action « lutte contre les EST ».

Le projet annuel de performance pour 2007 mentionne indirectement ces tests en évoquant le surcoût annuel d'un programme de tests systématiques qui supposerait une réalisation de tests supplémentaires (240.000 à l'équarrissage et 640.000 à l'abattoir).

D'après les informations fournies à votre rapporteure spéciale par le ministère de l'agriculture et de la pêche, **le surcoût net du caractère systématique des tests en année pleine est estimé à 52 millions d'euros.**

**Le présent projet de loi de finances ne tient pas compte, à ce stade, d'une reconduction de la mesure de généralisation des tests systématiques pratiqués sur les ovins de plus de 18 mois en 2006.** D'après les informations fournies par la direction générale de l'alimentation, un arbitrage interministériel devrait avoir lieu fin novembre afin de décider de la reconduction de ces tests en 2007. **Si tel était le cas, un réajustement des crédits du programme serait nécessaire.**

• **La gestion des maladies hors EST** visent la surveillance et l'élimination des grandes maladies contagieuses. Ainsi que le souligne le projet annuel de performances pour 2007, des programmes de surveillance des maladies très contagieuses sont plus que jamais nécessaires pour prévenir leur apparition et leur propagation sur le territoire national. Deux maladies constituent d'ores et déjà des menaces particulièrement sérieuses pour la santé animale et l'économie de l'élevage français : la peste porcine classique et la fièvre catarrhale.

S'agissant plus particulièrement de la fièvre catarrhale, votre rapporteure spéciale s'interroge sur l'évaluation des crédits nécessaires à la lutte contre cette maladie effectuée par le ministère de l'agriculture et de la pêche. En effet, le projet annuel de performances prévoit des crédits dédiés à la lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO), dite maladie de la langue bleue, pour 2007, à hauteur de 1,45 million d'euros, soit un montant stable par rapport à 2006 en dépit de l'apparition de foyers de fièvre catarrhale ovine dans le Nord de la France.

Interrogé sur ce point par votre rapporteure spéciale, **le directeur général de l'alimentation a indiqué que le maintien des crédits consacrés à la lutte contre la FCO entre 2006 et 2007 était légitime** dans la mesure où la FCO ne donnait que rarement lieu à des opérations de vaccination ou d'indemnisation d'abattage de troupeaux, à l'exception de la Corse. Or, dans le cas de l'apparition de la FCO en Belgique, aux Pays-Bas, puis dans le Nord Est de la France, aucune opération de vaccination ou d'abattage n'est envisagée. Il convient, en revanche, de réaliser des analyses en nombre plus important. Le coût de l'analyse est assez bas, aux environs de 9,5 euros. **Les crédits présents sur cette ligne apparaissent donc suffisants pour 2007, selon l'analyse du ministère de l'agriculture et de la pêche.**

## **2. L'accent mis sur la prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires**

L'action relative à la prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires connaît la plus forte hausse de toutes les actions du programme : + 37,88 % en AE et en CP, soit une augmentation de 7,40 millions d'euros par rapport à 2006.

Cette très forte augmentation s'explique par un abondement financier de 5,44 millions d'euros en AE et 5,14 millions d'euros en CP destiné à financer **80.000 visites en élevages de porcs.**

**La visite sanitaire dans les élevages porcins est mise en place en 2007.** En effet, en raison d'une nouvelle réglementation communautaire qui vise à renforcer le contrôle en matière trichine, la directive prévoit un test systématique chez les porcins. La position de la France est de mettre en place un dispositif alternatif avec la réalisation de tests uniquement sur les animaux à risque (porcins de plein air notamment).

Cette hausse est également due à une **augmentation des prévisions de dépenses relatives à l'indemnisation des foyers de salmonelles en élevages** de pontes d'œufs et de reproducteurs (+ 1,05 million d'euros en AE et en CP par rapport à 2006).

Cette augmentation provient enfin **d'une hausse des prévisions de dépenses en matière de programmes d'investigation spécifiques en matière de surveillance de la contamination des denrées** (+ 0,24 million

d'euros en AE et CP) et de prévision d'alertes de grande ampleur, liées aux dioxines et aux produits de la pêche (+ 0,18 million d'euros en AE et CP).

### **3. Le rôle de l'AFSSA, opérateur unique du programme, conforté**

#### *a) Des ressources en augmentation optique pour 2007*

Pour 2007, le montant total des financements de l'Etat versé à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) s'élève à **55,754 millions d'euros**, dont **49,096 millions d'euros inscrits, sous forme de subvention pour charges de service public, sur l'action n° 4 du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »**, et 6,658 millions d'euros inscrits, également sous forme de subvention pour charges de service public, sur le programme 228 « Veille et sécurité sanitaires ». Ainsi, **entre 2006 et 2007, la subvention de l'Etat à l'AFSSA a augmenté de 7,167 millions d'euros (+ 15 %)**.

Cette augmentation de la subvention pour charges de service public résulte avant tout d'une modification du périmètre de cette dotation marquée par :

- l'intégration, effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006, de 64 ETPT jusqu'alors mis à disposition par le ministère de l'agriculture et de la pêche : en année pleine ce transfert se traduit par une augmentation de la masse salariale de 3,72 millions d'euros ;

- le transfert dans la subvention pour charges de service public d'une somme de 1,1 million d'euros jusqu'alors financés au moyen de conventions dédiées aux activités relatives à la rage, aux ESST et à l'antibiorésistance ;

- par ailleurs, l'augmentation de la cotisation Etat pour les pensions des agents titulaires qui commence à produire ses effets en alourdissant la masse salariale de 1,2 million d'euros dès 2007.

Les dotations prévues pour l'AFSSA dans le cadre du présent projet de loi de finances concernant les lignes dont le ministère de l'agriculture et de la pêche assure la gestion, sont réparties ainsi :

Ventilation de la subvention pour charges de service public versée à l'AFSSA, inscrite sur les crédits du programme 206

(en euros)

<b>Total action n° 4 du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »</b>	<b>49 096 714</b>
<b>Evaluation des risques sanitaires</b>	<b>6.696.878</b>
<i>Dont</i>	
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	1.360.957
<i>Charges de personnel</i>	5.335.921
<b>Appui scientifique et technique à la gestion des risques</b>	<b>42.399.836</b>
<i>Dont</i>	
<i>Emplois et fonctionnement des missions de l'agence dans le domaine du médicament vétérinaire</i>	32.263.603
<i>Equipements scientifiques et techniques des laboratoires de l'agence</i>	5.971.869
<i>Autres équipements</i>	4.164.364

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

En outre, il faut noter que les ressources de l'opérateur sont également composées de recettes autres que la subvention budgétaire de l'Etat, notamment de **recettes de taxes fiscales affectées** dont :

- 3,475 millions d'euros, prévus en 2006, au titre de la taxe fiscale affectée dans le secteur du médicament vétérinaire, destinée au fonctionnement de l'agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV) ;

- une recette attendue de 7,4 millions d'euros en 2007, au titre de la nouvelle taxe fiscale affectée relevant du secteur des produits phytopharmaceutiques et des matières fertilisantes, créée par l'article 52 du présent projet de loi de finances, dont le commentaire figure *infra*.

Interrogée sur ce point par votre rapporteure spéciale, **la directrice générale de l'AFSSA s'est prononcée en faveur d'une recrudescence des ressources de l'agence issues de taxes fiscales affectées. Toutefois, votre rapporteure spéciale reste dubitative s'agissant de ce mécanisme et estime que l'affectation de taxe à des opérateurs de l'Etat constitue une entorse à l'esprit de la LOLF.**

*b) La consolidation des emplois de l'AFSSA*

La LOLF prévoit l'abandon de la présentation des emplois de l'agence en effectifs budgétaires. La nouvelle présentation intégrée à partir de la décision modificative n° 2 du 28 juin 2006 fait apparaître un plafond du nombre d'emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT).

L'AFSSA disposait ainsi, en 2006, de 919,55 équivalents temps plein travaillé (ETPT) sous plafond d'emploi, en augmentation de 17 % par rapport à 2005, répartis comme suit :

- 830,55 ETPT financés sur subvention pour charge de service public ;

- 89 ETPT financés sur d'autres moyens (convention DGAL, autres conventions).

En juin 2006, l'Agence comptait également :

- 55,30 ETPT en fonction à l'Agence mais rémunérés par des tiers autres que l'Etat (dont 49 mises à disposition par les collectivités locales notamment) ;

- 29,55 ETPT rémunérés par l'Etat (emplois mis à disposition). Les MAD ont été rémunérés par l'Etat du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 30 juin 2006.

**La forte variation des ETPT (785 à 919,55) rémunérés par l'agence en 2006 correspond d'une part au changement de présentation (passage personnes physiques à ETPT) et d'autre part à l'intégration d'une nouvelle mission « évaluation des intrants végétaux » à l'AFSSA au 1er juillet 2006 nécessitant le recrutement de 90 ETPT à mi-année (45 ETPT) pour le traitement du flux de dossiers. Sous réserve, d'ici la fin de l'année 2006, du dénombrement exact des dossiers du stock à traiter pour les trois années à venir, l'AFSSA pourrait recruter à partir de 2007 au maximum 60 ETPT par an sur trois années, ETPT financés dans le cadre d'une convention conclue entre l'AFSSA et le ministère de l'agriculture et de la pêche.**

**Les besoins estimés en 2007 sont de 994 ETPT.** La variation porte sur les 29,55 mises à dispositions intégrées en année pleine à partir de 2007 et les 45 ETPT précités intégrés à mi-année au 1<sup>er</sup> juillet 2006.

#### **4. Les enjeux liés au financement du service public de l'équarrissage**

*a) Les dépenses publiques liées à l'élimination des farines animales et des coproduits animaux en 2007*

L'action n° 5 « élimination des farines et coproduits animaux » du programme 206 est dotée, pour 2007 :

- **de 49 millions d'euros d'autorisations d'engagement, en très nette diminution par rapport à 2006 année pour laquelle les autorisations d'engagement s'élevaient à près de 406 millions d'euros**, montant correspondant aux obligations issues de la signature d'un marché public sur trois ans relatif à l'élimination des farines et des coproduits animaux. 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 ;

- **de 95,473 millions d'euros en crédits de paiement**, en faible diminution de 3 millions d'euros par rapport à 2006.

Cette action recouvre deux types de dépenses :

- **le financement de la collecte et de l'élimination des cadavres et sous-produits animaux**, qui correspondent au champ du service public de l'équarrissage. La dépense publique estimée, pour 2007, s'élève à 43,765 millions d'euros ;

- **le financement du stockage et de l'élimination de farines animales accumulées jusqu'en 2003**, qui s'élève pour 2007 à 49 millions d'euros en AE et 51,7 millions d'euros en CP.

*b) Des interrogations persistantes s'agissant du financement du service public de l'équarrissage (SPE)*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, le service public de l'équarrissage (SPE) est réduit à la collecte, la transformation et l'élimination des cadavres d'animaux trouvés morts en exploitation agricole et ceux dont l'élimination relève de l'intérêt général et dont la liste est fixée par décret. Les déchets d'abattoirs et d'ateliers de découpe sont sortis du périmètre du SPE à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2005 et les colonnes vertébrales de bovins produites par les boucheries à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

En outre, depuis le 15 juillet 2006, la gestion des animaux trouvés morts ne relève plus de réquisitions préfectorales mais d'un marché public triennal. L'entrée en vigueur de ce marché public correspond au transfert de gestion du SPE du CNASEA à l'Office national de l'élevage et des productions (ONIEP).

**Le coût total de ce marché public est de 154 millions d'euros par an**, financé, en 2007, par :

- une subvention de l'Etat fixée à 43,765 millions d'euros par le présent projet de loi de finances ;

- une contribution exceptionnelle de l'ONIEP fixée à 16 millions d'euros, dont 8 millions d'euros au titre de 2006 et 8 millions d'euros au titre de 2007 ;

- une contribution des filières par le biais de la taxe d'abattage dont le produit attendu est de 90 millions d'euros ;

- une participation des éleveurs de porcs et de volailles fixée à 4 millions d'euros.

**Toutefois, compte tenu des aléas financiers que la gestion du SPE a connus ces dernières années, dénoncés notamment par la Cour des comptes dans une enquête remise à la commission des finances<sup>1</sup> au mois de janvier 2006, votre rapporteure spéciale ne peut que s'interroger sur le caractère réaliste de cette prévision.**

---

<sup>1</sup> « Le fonctionnement du service public de l'équarrissage en question », rapport n° 432 (2005-2006). Ce rapport d'information a fait l'objet d'un débat ad hoc en séance publique au Sénat le 22 novembre 2006.



Tout d'abord, votre rapporteure spéciale s'interroge sur la **capacité des pouvoirs publics à prélever la participation des éleveurs** évaluée à 4 millions d'euros. En effet, cette participation des éleveurs de porcs et de volailles, dépendra de la création d'une interprofession (en matière de volailles). Les 4 millions d'euros devraient être constitués par 2,5 millions d'euros pour les éleveurs de porcs et 1,5 million d'euros pour ceux de volailles.

La contribution de l'office de l'élevage est, pour 2006, de 4 millions d'euros de réserve et de 4 millions d'euros de redéploiement. Elle devrait être de 8 millions d'euros pour le premier semestre 2007, et pourra être revue pour au cours du second semestre 2007, selon les décisions prises en matière d'augmentation de la taxe d'abattage. En effet, **il a été indiqué à votre rapporteure spéciale qu'une nouvelle hausse de la taxe d'abattage (de l'ordre de 10 %) pourrait être envisagée au 1<sup>er</sup> juillet 2007.**

Votre rapporteure spéciale constate que la contribution publique totale au financement du SPE en 2007 (Etat + ONIEP) devrait s'élever à près de 60 millions d'euros.

### **Les principales observations de la Cour des comptes sur le fonctionnement du SPE**

A la demande de votre commission des finances, conformément aux dispositions de l'article 58-2° de la LOLF, la Cour des comptes a réalisé une enquête sur le fonctionnement public de l'équarrissage dont les résultats ont été transmis à votre commission des finances au mois de janvier 2006.

- **L'encadrement législatif et réglementaire** de l'activité d'équarrissage a été **progressivement précisé et renforcé, souvent dans l'urgence**, en particulier pour répondre aux crises sanitaires et économiques dites de la « vache folle » ;

- D'un service d'utilité publique en 1975, l'équarrissage est devenu un **service public** en 1996, caractérisé par l'extension de son champ à la collecte, l'élimination et la transformation des sous-produits animaux et des matériels à risque spécifié (MRS) issus de l'activité des abattoirs, ateliers de découpe et boucheries. **Le maintien de la gratuité, pour les éleveurs, de ce service a conduit à la prise en charge par l'Etat de son coût et à son financement par des ressources fiscales spécifiques ;**

- En 2005, une nouvelle réforme du SPE a réduit le périmètre du SPE et en a limité la charge pour le budget de l'Etat. En outre, plusieurs mesures visant à moderniser la gestion du SPE ont été mises en œuvre ;

- La Cour des comptes a mis en évidence les **failles de la gestion du SPE**, à savoir notamment **l'impuissance de l'Etat et de ses représentants locaux à faire jouer les règles de mise en concurrence** et de passation des marchés locaux ; la **dissociation de la fonction d'ordonnateur** entre les préfets et le directeur général du CNASEA ; **l'insuffisance du contrôle** du « service fait » par les équarrisseurs ; les **difficultés financières** associées à la gestion du SPE ;

- La Cour des comptes estime que **le financement du SPE a été compliqué par le refus de mise à contribution des éleveurs et par le mécanisme d'assujettissement à la taxe sur les achats de viande**, non notifié aux autorités européennes et dont la non-conformité au droit communautaire a eu pour conséquence des **contentieux coûteux** et non encore soldés ;

- La Cour des comptes souligne également les **incertitudes liées à la mise en œuvre de la réforme votée en loi de finances initiale pour 2006**, notamment économiques et financières, susceptibles de continuer à affecter la gestion et le coût du SPE : le recours à un appel d'offres national pour l'exécution de ce service ne suffira pas à instaurer d'emblée un régime de concurrence dans une profession très concentrée ; en outre **des incertitudes continuent d'affecter le bilan financier du SPE** : contentieux administratifs en cours, capacité des pouvoirs publics à obtenir des éleveurs une participation significative, conformément aux règles imposées par la Commission européenne.

### ***C. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI DEVRONT ÊTRE AFFINÉS***

#### **1. Les modifications intervenues dans la définition des objectifs et indicateurs**

**La mise en œuvre du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation a été resserrée autour de cinq objectifs, au lieu de sept dans le projet annuel de performances pour 2006 :**

1- « S'assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la santé publique et la protection de l'environnement » ;

2- « Améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique tout en maîtrisant les dépenses publiques dans les filières animales » ;

3- « S'assurer que les conditions de vie et d'utilisation des animaux soient conformes aux normes de santé publique vétérinaire » ;

4- « Réduire les facteurs de risque des maladies transmises par les aliments d'origine animale » ;

5- « S'assurer de la fiabilité des systèmes d'inspection dans le cadre d'une organisation efficiente ».

#### **Les évolutions intervenues, entre le PAP 2006 et le PAP 2007**

• Un **resserrement de la stratégie autour de 5 objectifs au lieu des 7** de 2006 afin de répondre au souhait des parlementaires. Ainsi 2 objectifs (« Améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie de l'élevage » et « Eliminer les farines animales stockées au moindre coût pour l'Etat ») ont-ils été fusionnés dans un même objectif (« Améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique tout en maîtrisant les dépenses publiques dans les filières animales »), car ils concernent des thématiques proches relatives aux leviers d'action de lutte contre l'ESB, un de ces objectifs relevant de l'efficacité d'un de ces leviers ; les 2 indicateurs ont été conservés car complémentaires (« Taux d'incidence de l'ESB » & « Dépense unitaire d'élimination des stocks de farines animales »). Un autre objectif a été supprimé (« Optimiser l'organisation des contrôles à l'importation en vue d'une amélioration de leur efficacité ») car il n'intéressait qu'1 % des ETPT du programme. En outre, sur les 2 indicateurs, l'un ne donnait pas satisfaction et l'autre n'était pas opérationnel.

• Un **objectif concernant la fiabilité des inspections** (« Répondre aux dispositions de l'Union Européenne et de l'accord « Sanitaire et Phytosanitaire » de l'Organisation Mondiale du Commerce, en matière de fiabilité des inspections des services de contrôle ») **a été reformulé** plus simplement et surtout étendu à la notion d'efficacité de l'organisation (« S'assurer de la fiabilité des systèmes d'inspection dans le cadre d'une organisation efficiente ») ; un indicateur mesurant la qualité des inspections a été maintenu et sera complété, dès le PAP 2008, par un indicateur d'efficacité en cours de construction avec les services déconcentrés. Ainsi la complémentarité des notions de qualité et fiabilité des inspections d'une part et d'efficacité d'autre part est-elle parfaitement affichée dans le but de faciliter la déclinaison « managériale » de la notion d'efficacité : d'une part la qualité (dont l'harmonisation) des inspections est un préalable indispensable à l'amélioration de l'efficacité (pour améliorer l'efficacité il faut se comparer, pour se comparer il faut être « harmonisés ») d'autre part l'amélioration de l'efficacité ne doit pas se faire au détriment de la qualité des inspections (crainte affichée des agents).

• Enfin **l'annonce faite dans le PAP 2006 de l'ajout d'un « sous-indicateur » sur la qualité de l'identification des bovins a été concrétisée** (« Taux d'élevage ne respectant pas les normes de santé publique vétérinaire » de l'objectif « S'assurer que les conditions de vie et d'utilisation des animaux soient conformes aux normes de santé publique vétérinaire »).

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

## 2. Les résultats constatés

D'après les informations fournies à votre rapporteure spéciale, les services du ministère de l'agriculture et de la pêche n'ont pas rencontré de difficultés méthodologiques particulières pour construire ou renseigner les indicateurs de performance présents dans le projet annuel de performances pour 2007.

S'agissant des écarts constatés entre les objectifs prévus et les objectifs atteints, ils concernent, de façon significative, 2 des 5 objectifs et 2 des 7 indicateurs du projet annuel de performances.

- Ainsi, pour l'**objectif 2 « Améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique tout en maîtrisant les dépenses publiques dans les filières animales »**, l'indicateur n°2-1 « Taux d'incidence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) » affiche des résultats constatés de 2,7 cas / million en 2005 alors que les prévisions étaient de 4 cas / million.

**Les leviers d'action** (la surveillance des cas cliniques par un réseau de vétérinaires, la réalisation de tests de dépistage systématiques en équarrissage et en abattoir, le retrait des farines animales de l'alimentation des ruminants et leur destruction ainsi que le contrôle des établissements de fabrication d'aliments pour animaux) **ont été plus efficaces que les prévisions basées sur une projection linéaire.**

Cette tendance qui devrait se confirmer en 2006 (compte tenu des premiers résultats) a permis d'ajuster, dans le projet annuel de performances pour 2007, la cible 2010 (de 3 à 1,4) et la prévision 2006 (de 3,7 à 2,2) qui figuraient dans le PAP 2006.

- Pour l'**objectif n° 4 « Réduire les facteurs de risques des maladies transmises par les aliments d'origine animale »**, l'indicateur n° 4-1 « Taux d'infection à Salmonella entériditis des élevages de poules pondeuses » affiche des résultats constatés en 2005 (2,2 %) meilleurs que les prévisions (4,5 %).

La première phase d'augmentation de l'indicateur du fait de l'application des nouvelles dispositions européennes, anticipée dans le PAP 2006, ne s'est, en fait, pas concrétisée.

L'explication de cette amélioration plus rapide que prévue du taux d'infection est à trouver pour partie dans les incertitudes biologiques inhérentes au domaine du programme mais surtout dans la confirmation de la pertinence des mesures de prophylaxies déjà mises en œuvre.

Cette efficacité des mesures techniques prises a permis de réviser à la baisse la cible (2 % au lieu de 3 %) et de l'atteindre plus rapidement qu'initialement prévu (dès 2008 au lieu de 2010) tout en conservant une marge pour 2006 liée aux incertitudes biologiques.

Votre rapporteure spéciale rappelle toutefois 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) Les **priorités du programme** pour 2007 résident dans le **renforcement de la lutte contre les maladies animales** et le **développement de la prévention et de la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires** ;

2) Le **schéma de déversement analytique est complexe et lacunaire** car il ne mentionne pas le déversement en analyse de coût issu du programme « Régulation et sécurisation des échanges des biens et services » de la mission « Développement et régulation économiques » ;

3) La **justification au premier euro** des dépenses du programme est satisfaisante et précise ;

4) Une **évaluation désormais réaliste des crédits dédiés à la lutte contre l'influenza aviaire**, visant notamment au renforcement de la surveillance du territoire et des visites d'élevages avicoles ainsi qu'à la formation des vétérinaires sanitaires. Toutefois, en cas de crise de grande ampleur et de multiplication des foyers, une régulation budgétaire sera sans doute nécessaire ;

5) Un **risque de sous-budgétisation de la lutte contre les autres maladies animales** peut être évoqué, notamment la lutte contre les EST et la fièvre catarrhale ovine ;

6) Le **rôle de l'AFSSA, opérateur unique du programme, est conforté** et l'application de la LOLF à cet opérateur doit être soulignée ;

7) **Des interrogations persistent s'agissant du financement du service public de l'équarrissage (SPE)** notamment du point de vue de la participation des éleveurs de volaille, de l'augmentation supplémentaire de la taxe d'abattage ou de la pérennisation de la contribution de l'Office national de l'élevage ;

8) Des **objectifs et des indicateurs resserrés et reformulés** devraient permettre de mieux apprécier la performance du programme.



## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### Article 34 (et état B annexé)

#### Mission « Sécurité sanitaire »

*(en euros)*

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
<b>Veille et sécurité sanitaires</b>	2.000.000		2.000.000	
<b>Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</b> Dont titre 2		2.000.000		2.000.000
<b>TOTAL</b>				
<b>SOLDE</b>		0		0

#### Objet

Le présent amendement a pour objet de **prélever 2 millions d'euros sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »**, action n° 1 « Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale» (Titre 3 – Dépenses de fonctionnement) **afin d'abonder de la même somme le programme « Veille et sécurité sanitaires »**, action n° 1 « Veille, surveillance, expertise et alerte » (Titre 3 – Dépenses de fonctionnement) **dans le but d'augmenter la subvention pour charges de service public de l'Institut national de veille sanitaire (InVS) et de lui permettre ainsi de pourvoir, en 2007, 39 postes supplémentaires d'épidémiologistes** et de renforcer les moyens des cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE).

En contrepartie, il conviendrait que le gouvernement accepte de **relever le plafond d'emplois rémunérés par l'opérateur (ETPT) autorisé en 2007.**

**Article 52**

I.- Dans l'ensemble de cet article, remplacer (cinq fois) le mot :

taxe

par le mot :

redevance

II.- Dans le premier alinéa du III de cet article, remplacer (deux fois) le mot :

tarif

par le mot :

montant



## **ARTICLE 52 : CRÉATION D'UNE TAXE FISCALE AFFECTÉE, AU TITRE DE L'ÉVALUATION ET DU CONTRÔLE DE LA MISE SUR LE MARCHÉ DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES**

**Commentaire : le présent article vise à affecter à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) une taxe fiscale au titre de ses activités d'évaluation et de contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.**

### **I. LE DROIT EXISTANT**

#### ***A. LA PROCÉDURE D'AUTORISATION DE MISE SUR LE MARCHÉ DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES ET MATIÈRES FERTILISANTES PRÉVUE PAR LE CODE RURAL***

##### **1. Les produits phytopharmaceutiques**

L'article L. 253-1 du code rural dispose que sont interdites la mise sur le marché, l'utilisation et la détention par l'utilisateur final des produits phytopharmaceutiques s'ils ne bénéficient pas d'une autorisation de mise sur le marché ou d'une autorisation de distribution pour expérimentation délivrée.

On entend par :

- **produits phytopharmaceutiques** : les préparations contenant une ou plusieurs substances actives et les produits composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés présentés sous la forme dans laquelle ils sont livrés à l'utilisateur final, destinés à protéger les végétaux ou produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou à prévenir leur action ; exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, dans la mesure où il ne s'agit pas de substances nutritives ; assurer la conservation des produits végétaux, à l'exception des substances et produits faisant l'objet d'une réglementation communautaire particulière relative aux agents conservateurs ; détruire les végétaux indésirables ; détruire des parties de végétaux, freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux ;

- **mise sur le marché** : toute remise à titre onéreux ou gratuit autre qu'une remise pour stockage et expédition consécutive en dehors du territoire de la Communauté européenne. L'importation d'un produit phytopharmaceutique constitue une mise sur le marché.

En outre, l'article L. 253-4 du même, modifié par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006<sup>1</sup>, prévoit qu'à l'issue d'une évaluation des risques et des bénéfices que présente le produit, l'autorisation de mise sur le marché est délivrée par l'autorité administrative après avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, si les substances actives contenues dans ce produit sont inscrites sur la liste communautaire des substances actives, à l'exception de celles bénéficiant d'une dérogation prévue par la réglementation communautaire, et si l'instruction de la demande d'autorisation révèle l'innocuité du produit à l'égard de la santé publique et de l'environnement, son efficacité et sa sélectivité à l'égard des végétaux et produits végétaux dans les conditions d'emploi prescrites.

L'autorisation peut être retirée s'il apparaît, après nouvel examen, que le produit ne satisfait pas aux conditions définies précédemment.

Un décret en Conseil d'Etat fixe la durée des différentes phases d'instruction des dossiers et les délais maximums pour chacune de ces phases, les conditions de délivrance, de retrait, de suspension ou de modification, la durée et les modalités de publication des autorisations de mise sur le marché.

## **2. Les matières fertilisantes et supports de culture**

D'après les dispositions de l'**article L. 255-1 du code rural** :

- les **matières fertilisantes** comprennent les engrais, les amendements et, d'une manière générale, tous les produits dont l'emploi est destiné à assurer ou à améliorer la nutrition des végétaux ainsi que les propriétés physiques, chimiques et biologiques des sols ;

- les **supports de culture** sont des produits destinés à servir de milieu de culture à certains végétaux.

En outre, l'**article L. 255-2 du code rural** prévoit qu'il est interdit d'importer, de détenir en vue de la vente, de mettre en vente, de vendre, d'utiliser ou de distribuer à titre gratuit, sous quelque dénomination que ce soit, des matières fertilisantes et des supports de culture lorsqu'ils n'ont pas fait l'objet d'une homologation ou, à défaut, d'une autorisation provisoire de vente, d'une autorisation de distribution pour expérimentation ou d'une autorisation d'importation.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006.

**B. LES DROITS ACTUELLEMENT VERSÉS AU BUDGET GÉNÉRAL AU TITRE DU CONTRÔLE DE LA MISE SUR LE MARCHÉ DE PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES ET DE MATIÈRES FERTILISANTES**

L'article 10 de la loi n° 525 du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole<sup>1</sup> dispose que « *les frais de toute nature résultant du contrôle de produits [antiparasitaires à usage agricole] soumis à l'homologation seront couverts par des versements effectués par les organisations professionnelles intéressées au profit des budgets des secrétariats à l'agriculture et au ravitaillement et à la production industrielle et aux communications* ».

L'article L. 255-10 du code rural, relatif à la mise sur le marché des matières fertilisantes et des supports de culture, dispose que « *les frais de toute nature résultant des examens (...) des produits soumis à autorisation de mise sur le marché (...) sont couverts par des versements effectués par les demandeurs. Le montant des versements est déterminé d'après un barème établi en considération du coût des formalités, examens, études et essais. A défaut de paiement du versement dans le délai de deux mois de la notification de l'ordre de recette, le montant du versement est majoré de 10 %. Le recouvrement du principal et de la majoration est poursuivi comme en matière de créances étrangères à l'impôt et aux domaines* ».

**D'après les informations fournies par le gouvernement, le produit de ces deux droits versés au budget général s'élève actuellement à 1 million d'euros.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### **A. LA CRÉATION D'UNE TAXE FISCALE AFFECTÉE À L'AFSSA**

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

Le I du présent article, prévoit qu'il est perçu par l'AFSSA une **taxe relative aux produits phytopharmaceutiques mentionnés à l'article L. 253-1 du code rural et aux matières fertilisantes et supports de culture mentionnés à l'article L. 255-1 du même code pour chaque demande** :

- d'inscription d'une nouvelle substance active sur la liste communautaire des substances actives ;

- d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique ou d'homologation des matières fertilisantes ou des supports de culture ;

---

<sup>1</sup> Loi publiée au Journal officiel « Lois et décrets » du jeudi 4 novembre 1943, p. 2841.

- de renouvellement d'autorisation de mise sur le marché des produits précités ;

- d'autorisation de mise sur le marché des produits précités identique à une préparation phytopharmaceutique ou à des matières fertilisantes ou des supports de culture déjà autorisés en France;

- d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique identique à un produit déjà autorisé dans un autre Etat membre

- d'homologation d'un produit déclaré identique à un produit déjà autorisé dans un autre Etat membre ;

- d'autorisation de mise sur le marché permettant l'introduction sur le territoire national d'un produit phytopharmaceutique provenant d'un Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen ;

- d'examen d'une nouvelle origine de la substance active ;

- d'autorisation de distribution pour expérimentation ;

- d'inscription d'un mélange extemporané sur la liste publiée au bulletin officiel du ministère chargé de l'agriculture et de la pêche.

Le II du présent article précise que **cette taxe est due par le demandeur** et qu'elle est versée dans son intégralité à l'occasion du dépôt de sa demande.

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

Le III du présent article dispose que **le tarif de cette taxe est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de la pêche en tenant compte de la nature de la demande et de la complexité de l'évaluation. Il est ainsi fixé, en fonction des différents types de demande mentionnés au I :**

- entre 80.000 euros et 100.000 euros ;

- dans la limite d'un plafond de 33.000 euros ;

- dans la limite d'un plafond de 15.000 euros ;

- dans la limite d'un plafond de 4.500 euros.

## **3. L'affectation du produit de la taxe**

Dans sa rédaction initialement proposée par le gouvernement, le IV du présent article prévoyait que le produit de la taxe était affecté à hauteur de 86,5 % à l'AFSSA et de 13,5 % au budget de l'Etat.

#### **4. Le recouvrement de la taxe**

Le **V** du présent article dispose que le recouvrement de la taxe est assuré par l'agent comptable de l'AFSSA, selon les procédures, sûretés, garanties, sanction applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires.

#### **5. L'abrogation d'anciennes dispositions**

Dans sa rédaction initiale, le **VI** du présent article proposait l'abrogation de l'article 10 de la loi n° 525 du 2 novembre 1943 précitée ainsi que celle de l'article L. 255-10 du code rural.

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

Outre des modifications d'ordre rédactionnel, l'Assemblée nationale, à l'initiative du gouvernement, a modifié les dispositions du présent article sur les points suivants :

- **les tarifs de la taxe ont été en partie modifiés** : la première tranche, relative aux demandes d'inscription d'une nouvelle substance active sur la liste communautaire des substances actives, correspond désormais à une fourchette située entre 40.000 euros et 200.000 euros (au lieu de 80.000 euros à 100.000 euros) ;

- **la totalité du produit de la taxe créée a été affectée à l'AFSSA**, ce qui représente une recette de l'ordre de 7,4 millions d'euros en 2007. Il a ainsi été tenu compte des dispositions de l'article 33 du présent projet de loi de finances (article d'équilibre), modifiées, lors de son examen à l'Assemblée nationale, par un amendement du gouvernement afin notamment « *de minorer de 1 million d'euros la ligne de recettes non fiscales n° 2899 « Recettes diverses », correspondant à la décision d'affecter intégralement à l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) la taxe qui sera créée en deuxième partie (article 52) »* ;

- **le VI du présent article a été supprimé** pour être intégré en première partie du présent projet de loi de finances sous forme d'un nouvel article 30 *bis*. En effet, ces dispositions ont un impact sur l'équilibre du budget général et ont donc bien vocation à figurer en première partie du présent projet de loi de finances.

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

Votre rapporteure spéciale rappellera ici que les dispositions du présent article visent à tenir compte du transfert, par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture.

Afin d'exercer ses nouvelles compétences, l'AFSSA doit créer en son sein, en 2007, une structure spécialisée dans l'évaluation et le contrôle de la mise sur le marché de ces produits dits phytopharmaceutiques.

Dès lors, cette structure sera dotée des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions par le biais de la création, par l'article 52 précité, d'une nouvelle **taxe fiscale affectée, relative aux produits phytopharmaceutiques mentionnés à l'article L. 253-1 du code rural et aux matières fertilisantes et supports de culture mentionnés à l'article L. 255-1 du même code pour chaque demande d'AMM ou d'homologation**. Cette taxe serait due par le demandeur et serait versée par celui-ci dans son intégralité à l'occasion du dépôt de sa demande. Son tarif serait plafonné en fonction de la nature de la demande formulée et de la complexité de l'évaluation à réaliser par l'opérateur. Cette taxe est assimilable à une redevance.

D'après les informations fournies à votre rapporteure spéciale par le gouvernement, les industriels qui déposent des dossiers de demande d'AMM ou d'homologation de produits phytopharmaceutiques ont été consultés par le ministère de l'agriculture et de la pêche et sont prêts à une augmentation de leur contribution – la taxe prélevée à l'occasion du dépôt des dossiers étant actuellement l'une des plus faibles d'Europe. Cette augmentation devrait permettre l'autofinancement de la nouvelle structure créée au sein de l'AFSSA afin que les demandes soient examinées dans les normes européennes de délais de traitement.

- S'agissant des **délais de traitement**, les informations recueillies par votre rapporteure spéciale font état, actuellement en France, de délais de plus de 36 mois pour la délivrance de nouvelles autorisations de mise sur le marché pour des produits phytopharmaceutiques. A titre comparaison, dans les autres pays européens, les délais de traitement des demandes varient de 12 à 30 mois (18 mois au Royaume-Uni, 12 mois aux Pays-Bas).

En ce qui concerne les objectifs visés par le gouvernement en matière de réduction des délais, **la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 modifiée relative à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques prévoit un délai indicatif d'un an pour le traitement des demandes de mise sur le marché**, délai prévu explicitement dans le projet de règlement qui doit la remplacer en 2008 et repris dans le **décret n° 2006-1177 du 22 septembre 2006 relatif à l'évaluation par l'AFSSA des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et**

**supports de culture**, pris en application de la loi d'orientation agricole<sup>1</sup> du 5 janvier 2006.

Ainsi le décret précité prévoit un **délai maximum de 6 mois en cas de procédure simplifiée** et de **12 mois pour les produits phytopharmaceutiques**. Ce décret prévoit aussi que, jusqu'au 31 décembre 2008, le délai peut être multiplié par trois mais ne saurait excéder 30 mois (allongement provisoire des délais dans le cadre de la mise en place de la réforme du dispositif d'évaluation).

• **Le produit de la taxe** créée par l'article 52 précité pour permettre à l'AFSSA de traiter plus rapidement les demandes d'AMM pour des produits phytopharmaceutiques, **est évalué, pour 2007, à 7,4 millions d'euros**. Conformément aux modifications adoptées par l'Assemblée nationale, ce produit sera intégralement versé à l'AFSSA en 2007.

Ainsi, le produit de la taxe fiscale affectée à l'AFSSA devrait permettre de **financer le recrutement de 90 emplois équivalent temps plein (ETPT) nécessaires à mi-année pour accomplir la nouvelle mission d'évaluation des intrants végétaux** (produits phytopharmaceutiques et matières fertilisantes) **transférée à l'agence à compter de juillet 2006**. D'après les informations fournies par le gouvernement, **ce recrutement devrait permettre le traitement du flux des dossiers mais ne tient pas compte des ETPT nécessaires au traitement partiel du stock de dossiers lié à cette nouvelle mission**.

• Votre rapporteure spéciale, en vertu du mandat que lui a confié la commission le 23 novembre dernier lorsqu'elle a décidé de réserver sa position sur le présent article, vous propose de modifier les dispositions du présent article afin de **renommer la taxe fiscale affectée à l'AFSSA au titre de ses missions de contrôle et d'évaluation des produits phytopharmaceutiques en redevance**. En effet, votre commission des finances considère, d'une part, que l'affectation d'une taxe à un établissement public administratif constitue une entorse au principe de non affectation des ressources figurant dans la LOLF, d'autre part, que l'AFSSA, en pratiquant cette évaluation et ce contrôle, rend un « service » aux industriels qui sollicitent une autorisation de mise sur le marché ou une homologation de leurs produits.

**Décision de la commission : votre commission, qui avait initialement décidé de réserver sa position sur cet article, vous propose désormais d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006.





## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

L'Assemblée nationale a adopté une **majoration**, à titre non reconductible, des crédits destinée à abonder de **5.000 euros** le plafond de la mission « Sécurité sanitaire», imputés sur le programme « Veille et sécurité sanitaires », action 04 « Information et formation », titre 6, catégorie 64.

### II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

• A l'initiative du gouvernement, un amendement de **minoration** des crédits a été adopté en seconde délibération, pour un montant global de **2.753.133 euros**. Cette réduction est destinée, notamment, à gager les ouvertures de crédits affectées à la décrystallisation des pensions des anciens combattants, financées par un prélèvement transversal de 0,65 % (hors titre 2) sur les crédits des missions.

Ce montant est réparti ainsi sur les deux programmes de la mission :

- 688.464 euros sur le programme « Veille et sécurité sanitaires » ;
- 2.064.669 euros sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

### III. ADOPTION DE L'ARTICLE 52 RATTACHÉ

L'Assemblée nationale a adopté, en le modifiant, l'article 52 relatif à la création d'une taxe fiscale affectée à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) au titre de l'évaluation et du contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

A l'initiative du gouvernement, les modifications apportées par l'Assemblée nationale ont porté sur :

- l'extension du champ de la taxe aux adjuvants des produits phytopharmaceutiques ;
- l'affectation de la totalité du produit de la taxe à l'AFSSA et donc la suppression de l'affectation d'une partie de la taxe au budget de l'Etat ;
- la suppression du paragraphe VI de l'article, réintégré en première partie du présent projet de loi de finances (article 30 *bis*), qui prévoyait l'abrogation de deux dispositions législatives instituant des droits versés au budget général au titre du contrôle de la mise sur le marché des produits antiparasitaires à usage agricole et des matières fertilisantes.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une réunion tenue le mercredi 22 novembre 2006, 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 l'article 52 rattaché.**

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a d'abord rappelé que la mission « Sécurité sanitaire » constituait une des huit missions interministérielles de l'Etat et qu'elle était composée de deux programmes d'inégale importance :

- le programme « Veille et sécurité sanitaire », placé sous la responsabilité du ministre chargé de la santé et des solidarités, qui représente, pour l'année 2007, 105,25 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiements (CP), soit, respectivement, 17,3 % des crédits de la mission en AE et 16 % des crédits de la mission en CP ;

- le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », placé sous la responsabilité du ministre chargé de l'agriculture et de la pêche, qui représente, pour l'année 2007, 502,56 millions d'euros en AE et 555,49 millions d'euros en CP, soit, respectivement, 82,7 % des crédits de la mission en AE et 84 % des crédits de la mission en CP.

Elle a ensuite précisé que l'essentiel des dépenses associées à cette mission étaient des dépenses de fonctionnement recouvrant les subventions de fonctionnement versées aux divers opérateurs de la mission que sont les agences sanitaires. S'agissant des sept opérateurs principaux de la mission, elle a noté une amélioration dans l'application de la LOLF, du point de vue notamment de la comptabilisation des emplois rémunérés par les opérateurs en équivalents temps plein travaillés (ETPT) ou de l'application de la règle de fongibilité asymétrique au sein des budgets des opérateurs. A contrario, elle a réitéré certaines des critiques qu'elle avait formulées l'an passé, relatives notamment à la difficile lisibilité de l'ensemble des crédits affectés à certains opérateurs en raison de leur éclatement entre plusieurs programmes de plusieurs missions ou encore à la lente application de la logique de performance au sein de ces opérateurs.

Puis **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a indiqué qu'elle avait souhaité juger de la compatibilité de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire » à l'esprit et à la lettre de la LOLF à la lumière des principales recommandations formulées par le rapport du mois d'octobre 2006 de MM. Alain Lambert et Didier Migaud, rédigé en leur qualité de parlementaires en mission.

Elle a pointé les principales conclusions pouvant être tirées de cette étude.

Tout d'abord, elle a souligné le caractère encore factice de l'interministérialité budgétaire de la mission « Sécurité sanitaire ». Elle a ainsi précisé que si la dimension opérationnelle de l'interministérialité de la politique de sécurité sanitaire était avérée, sa dimension budgétaire restait à démontrer. Elle a indiqué que l'analyse qu'elle avait déjà développée au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 avait été, en partie, confirmée par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) dans son avis sur le programme n° 228 « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire », daté du 5 mai 2006. En effet, elle a souligné que cet avis portait sur un seul des deux programmes de la mission, celui placé sous la responsabilité du ministre de la santé et des solidarités, mais qu'il était révélateur des faiblesses de la structuration de la mission interministérielle dans son ensemble. Puis elle a rappelé que les lacunes de l'interministérialité budgétaire de la mission « Sécurité sanitaire » avaient deux sources principales. D'une part, celle-ci ne comportait pas l'ensemble des crédits dédiés à la politique publique de sécurité sanitaire, d'autre part, la définition de cette mission interministérielle ne s'était pas accompagnée d'une réforme en profondeur de l'organisation administrative de l'Etat, qui, seule, permettrait un rapprochement entre les structures administratives et la nouvelle nomenclature budgétaire. Dès lors, elle s'est interrogée sur l'opportunité de conserver, en l'état, une mission interministérielle relative à la politique publique de sécurité sanitaire, si elle ne répondait pas pleinement aux objectifs de la LOLF.

Puis **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a indiqué que la simplification de la cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP) constituait un des objectifs visés par le rapport précité de MM. Alain Lambert et Didier Migaud. S'agissant de la mission « Sécurité sanitaire », elle a estimé que des progrès significatifs pourraient être effectués du point de vue de l'architecture et de la cartographie des BOP, ainsi que de la souplesse du dialogue de gestion territorial.

Ainsi, pour le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », elle a précisé qu'il existait deux BOP au niveau local :

- le premier, qui contient l'ensemble des moyens d'intervention des services vétérinaires, et relève d'un responsable de BOP au niveau régional, et d'unités opérationnelles départementales ;

- le second, qui contient l'ensemble des moyens de fonctionnement des services vétérinaires, et relève d'un responsable départemental, le directeur départemental des services vétérinaires (DDSV).

Elle a précisé que, s'agissant de la cartographie des BOP, le ministère de l'agriculture et de la pêche, qui possède un nombre important de budgets opérationnels de programme, réfléchissait à une évolution vers une restructuration de cette cartographie qui pourrait aboutir à une réduction du nombre de BOP. En outre, elle a indiqué que, lorsqu'elle l'avait auditionné, le directeur général de l'alimentation avait précisé que les BOP départementaux

ne concernaient que les moyens de fonctionnement des DDSV, pour lesquels le dialogue de gestion était assez réduit. Elle a ainsi estimé qu'en raison de la faiblesse des plafonds d'emplois et de masse salariale actuellement fixés, un dialogue de gestion avec de réelles marges de manœuvre était souvent impossible.

S'agissant du programme « Veille et qualité sanitaires », elle a précisé que la déclinaison opérationnelle du programme reposait sur un budget opérationnel de programme (BOP) central et 26 BOP régionaux gérés en DRASS. En outre, elle a souligné l'existence de 12 unités opérationnelles (UO) en administration centrale et 112 en DRASS et DDASS. Elle a précisé que les services du ministère de la santé et des solidarités avaient souligné la mise en place d'un dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés, mais également la difficulté d'organiser un dialogue de gestion approfondi avec l'ensemble des responsables des BOP. Elle a fait part de réflexions menées par le ministère sur la constitution de BOP interrégionaux.

Puis **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a rappelé que la simplification de l'exécution de la dépense constituait un autre des objectifs visés par le rapport précité de MM. Alain Lambert et Didier Migaud sur la mise en œuvre de la LOLF, qui recommandait notamment de créer une action support dans chaque programme pour y imputer les dépenses indivises. Elle a d'abord noté que le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » répondait à cette recommandation, puisqu'il comprenait une action « support », regroupant certains moyens financiers et de fonctionnement intéressant les services déconcentrés, notamment l'ensemble des dépenses de personnel affectées au programme. A contrario, elle a noté que le programme « Veille et sécurité sanitaires » ne répondait pas à cette recommandation, puisque les moyens de personnel associés à ses actions étaient inscrits en dehors de la mission, sur le programme support de la mission « Solidarité et intégration ».

Enfin, **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a fait valoir que la nécessité de faire du responsable de programme le véritable pilote des crédits et des emplois du programme était également un des objectifs visés par le rapport de MM. Alain Lambert et Didier Migaud. A cet égard, elle a précisé que si le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » permettait au responsable de programme d'exercer sa responsabilité en matière de pilotage des crédits et des emplois du programme, force était de constater que le programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission contrevenait à cette recommandation, puisqu'il ne comprenait aucun crédit de personnel et bénéficiait de la ventilation des dépenses du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration ». Elle a alors estimé que l'absence de maîtrise réelle par les responsables de programme de l'ensemble des dépenses de personnel imputées sur leurs programmes était de nature à entraver l'efficacité de la mise en œuvre de la politique de sécurité sanitaire et était contraire à l'esprit de la LOLF, qui

impliquait de rattacher l'ensemble des fonctions supports aux programmes correspondants.

Après cette analyse des spécificités de la mission « Sécurité sanitaire » au regard de l'application des dispositions de la LOLF, Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, a indiqué vouloir poursuivre la réflexion qu'elle avait lancée l'an passé sur l'organisation et la structuration de la veille sanitaire en France. Elle a de nouveau insisté sur la complexité du système. Elle a estimé nécessaire de marquer une pause dans la création de nouvelles agences afin d'évaluer la pertinence globale du dispositif actuel.

Elle a précisé que le rapport de la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France, remis par le professeur Jean-François Girard au ministre de la santé et des solidarités au mois d'août 2006 et paru au mois d'octobre 2006, préconisait notamment de renforcer l'analyse stratégique et la réactivité en vue de la décision, d'améliorer la surveillance et la veille, de mobiliser le dispositif de recherche et de mieux répondre aux besoins territoriaux. Elle a également relevé que ce rapport proposait à moyen terme, une refonte des sept agences sanitaires existantes en trois pôles distincts : un institut de surveillance et de veille du vivant, une agence de sécurité sanitaire des produits consommés par les êtres vivants et une agence des milieux. A court terme, dans le schéma organisationnel existant, elle a précisé que ce rapport proposait de fortifier les moyens des cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE), de renforcer les moyens de l'AFSSET, d'élargir les dimensions de l'InVS en lui adjoignant les départements de vigilance de l'actuelle AFSSAPS ou encore de mobiliser les professionnels de santé en créant un dispositif de « mandat sanitaire ». A cet égard, elle s'est montrée particulièrement sensible à la proposition consistant à renforcer les moyens de l'AFSSET, car cette agence n'avait pas obtenu, depuis sa création, les moyens correspondant aux missions qui lui étaient assignées.

Enfin, elle a estimé qu'un des enjeux majeurs de l'organisation de la veille sanitaire en France relevait de la meilleure articulation entre le système français de sécurité sanitaire et le système européen. En effet, à ce stade, il lui est apparu que l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) ne s'appuyait pas suffisamment sur le réseau des agences nationales de sécurité sanitaire et que l'absence de lien structurel et organisationnel entre cette autorité européenne et les agences nationales était préjudiciable au renforcement de la coordination européenne dans le domaine de la sécurité sanitaire.

Puis **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, s'est attardée sur les enjeux financiers des deux programmes de la mission. Elle a d'abord souligné que les priorités associées à ces deux programmes étaient plus clairement définies que l'année dernière.

S'agissant du programme « Veille et sécurité sanitaires », elle a précisé que l'actualisation du plan gouvernemental de préparation à une pandémie grippale en constituait une des priorités. Toutefois, elle a constaté

que les crédits budgétaires inscrits au programme « Veille et sécurité sanitaires » dédiés au financement de ce plan étaient restreints. Elle a rappelé que, jusqu'en 2006, le financement de ce plan reposait sur deux vecteurs distincts :

- le fonds de concours mentionné à l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, abondé par une contribution de l'assurance maladie fixée à 176 millions d'euros pour 2005 et 175 millions d'euros pour 2006 ;

- une participation de l'Etat sur le programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire », annoncée par le ministre de la santé et des solidarités au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, à hauteur de 177 millions d'euros en 2006, qui, in fine, s'était élevée à seulement 150 millions d'euros, ouverts par décret d'avance, contrairement aux annonces gouvernementales.

En outre, elle a précisé que, pour l'année 2006, un solde négatif de plus de 26 millions d'euros entre les dépenses engagées dans le cadre de ce plan depuis 2004 et les versements effectués pouvait être constaté. Elle a toutefois indiqué que le ministère de la santé et des solidarités lui avait précisé qu'une évaluation très sensiblement supérieure des besoins complémentaires en matière de préparation à une pandémie grippale était en cours. Dès lors, aucun crédit supplémentaire ne serait dégagé avant d'avoir une idée plus précise de l'évaluation confiée par le ministre de la santé et des solidarités à l'Inspection générale des affaires sociales. Elle a souligné n'avoir pas été destinataire de ce rapport d'inspection malgré sa demande, mais a fait état des évaluations qui lui avaient d'ores et déjà été fournies par les services du ministère de la santé et des solidarités, tablant sur des besoins supplémentaires de l'ordre de 400 à 600 millions d'euros.

Sur un plan juridique, elle a rappelé l'obligation constitutionnelle qui avait été faite au gouvernement de trouver une solution alternative au fonds de concours et a présenté le nouvel établissement public administratif, dénommé fonds de prévention des risques sanitaires, créé par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. A cet égard, elle a indiqué que le Sénat avait adopté un amendement, confirmé par la commission mixte paritaire, précisant que le montant de la contribution des régimes obligatoires d'assurance maladie au nouveau fonds de prévention des risques sanitaires ne pouvait excéder 50 % des dépenses effectivement constatées du fonds. Dans le même temps, elle a précisé que le gouvernement avait fait adopter un amendement fixant le montant de la contribution des régimes d'assurance maladie à ce fonds, pour l'année 2007, à 175 millions d'euros. Elle a indiqué que, d'après les informations qu'elle avait recueillies auprès du ministère de la santé et des solidarités, les recettes du nouveau fonds de prévention des risques sanitaires pour 2007 seraient constituées uniquement d'une contribution des régimes obligatoires d'assurance maladie (175 millions d'euros) tandis que l'Etat ne verserait aucune subvention à ce fonds. Dès lors, elle a estimé nécessaire pour l'Etat de sortir de cette ambiguïté, voire de cette

hypocrisie, s'agissant du financement des dépenses liées aux menaces sanitaires graves, au premier rang desquelles la pandémie grippale, et de dire clairement que l'assurance maladie serait désormais le contributeur unique à ce financement.

S'agissant de la justification au premier euro des dépenses inscrites sur le programme « Veille et sécurité sanitaires » pour 2007, elle a souligné les efforts réels accomplis par le ministère de la santé et des solidarités depuis l'an passé. Elle a insisté sur deux risques de sous-évaluation de crédits à ses yeux. D'abord, s'agissant de l'organisation d'exercices de simulation visant à améliorer l'opérationnalité des plans de réponse aux menaces sanitaires graves, elle a douté que les crédits prévus à cet effet permettent d'organiser des exercices de long terme, pourtant nécessaires. Puis elle a relevé que la constitution d'une réserve de précaution de 500.000 euros destinée à faire face à des situations d'urgence non prévues, telles la crise du chikungunya à la Réunion et à Mayotte en 2006 ou des épidémies de méningite sur le territoire national, ne serait sans doute pas suffisante pour faire face à la survenance d'une crise sanitaire de grande ampleur pour laquelle une réserve de l'ordre de 20 millions d'euros serait plutôt nécessaire.

Evoquant les enjeux financiers liés aux opérateurs du programme « Veille et sécurité sanitaires », elle a souhaité insister sur les éléments relatifs à la consolidation des emplois des opérateurs et notamment sur celle de l'Institut de veille sanitaire, qui bénéficie de 9 ETPT supplémentaires au titre de la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens 2006-2009. Elle a indiqué que ces neuf postes supplémentaires seraient consacrés au renforcement des systèmes de surveillance dans les départements d'outre mer, suite notamment à l'épidémie de chikungunya à la Réunion et à Mayotte en 2006. A cet égard, elle a estimé que, pour légitime qu'il soit, ce renforcement ne devait pas occulter celui des cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE), tout aussi nécessaire. Elle a rappelé que le contrat d'objectifs et de moyens (2006-2009) de l'InVS prévoyait la création de 152 postes supplémentaires sur quatre ans. Dès lors, en 2007, une première tranche de 38 postes nouveaux créés aurait été légitime. Aussi bien **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a-t-elle annoncé qu'elle proposerait un amendement à la commission visant à donner les moyens à l'InVS de pourvoir les postes dont il aurait besoin en 2007, en augmentant pour cela sa subvention à hauteur de 2 millions d'euros.

Enfin, s'agissant de l'appréciation de la performance du programme, elle s'est félicitée des efforts de rationalisation dans la définition des objectifs et indicateurs. Ainsi, elle a indiqué que le nombre d'objectifs avait été réduit de huit à six, de même que le nombre d'indicateurs, qui était revenu de douze à neuf. Toutefois, elle a précisé que des progrès devaient encore être réalisés, notamment du point de vue de la méthodologie associée à la construction des indicateurs.

S'agissant du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », elle a rappelé que ses priorités principales consistaient dans la lutte contre les maladies animales, la prévention et la gestion des risques



sanitaires liés aux denrées alimentaires. Elle a indiqué que ces priorités avaient été définies en tenant compte de besoins nouveaux apparus au cours de l'année 2006, ou anticipés sur 2007, en matière de santé animale, mais également de nouvelles réglementations à mettre en place.

Puis elle a fait état du caractère complexe et lacunaire du schéma de déversement analytique associé à ce programme, en précisant notamment que le programme « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services » de la mission « Développement et régulation économiques », ainsi que le programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire », participaient à la politique du programme 206, sans que cela donne lieu, à ce stade, à déversement en analyse de coût.

S'agissant de la justification au premier euro, elle a souligné qu'un chiffrage précis du financement des dispositifs présentés pour chaque action avait été effectué. A cet égard, elle s'est félicitée de l'évaluation plus réaliste des crédits dédiés à la lutte contre l'influenza aviaire et a indiqué qu'une sous-action relative aux « Plans d'urgence contre les épizooties » regroupait, pour 2007, les crédits dédiés à la gestion de la crise de l'influenza aviaire, qui s'élevaient à 10,8 millions d'euros en crédits de paiement et 12,8 millions d'euros en autorisations d'engagement. Toutefois, elle a soulevé deux possibles risques de sous-budgétisation, le premier, relatif au financement des tests à l'abattoir et à l'équarrissage, des ovins de plus de 18 mois, décidé suite à la découverte, dans la semaine du 20 février 2006, de deux ovins présentant une forme d'encéphalopathie spongiforme subaigüe transmissible (ESST), difficile à différencier de l'agent de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ; le second, relatif aux crédits dédiés à la lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO), dite maladie de la langue bleue. Enfin, s'agissant du financement du service public de l'équarrissage, elle a fait état des aléas financiers que la gestion du SPE avait connus ces dernières années, dénoncés notamment par la Cour des comptes dans une enquête remise à la commission au mois de janvier 2006, et s'est interrogée sur le caractère réaliste de la prévision contenue dans le projet de loi de finances pour 2007.

Puis, concernant l'opérateur unique du programme, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a précisé que, pour 2007, le montant total des financements de l'Etat versé à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) s'élevait à 55,754 millions d'euros, dont 49,096 millions d'euros inscrits, sous forme de subvention pour charges de service public, sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », et 6,658 millions d'euros inscrits, sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ». Ainsi, elle a souligné qu'entre 2006 et 2007, la subvention de l'Etat à l'AFSSA avait augmenté de 7,167 millions d'euros (+ 15 %) mais que cette augmentation résultait, avant tout, d'une modification du périmètre de cette dotation.

Puis elle a noté que les ressources de l'opérateur étaient également composées de recettes autres que la subvention budgétaire de l'Etat, notamment de recettes de taxes fiscales affectées, dont :

- 3,475 millions d'euros, prévus en 2006, au titre de la taxe fiscale affectée dans le secteur du médicament vétérinaire, destinée au fonctionnement de l'agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV) ;

- une recette attendue de 7,4 millions d'euros en 2007, au titre de la nouvelle taxe fiscale affectée relevant du secteur des produits phytopharmaceutiques et des matières fertilisantes, créée par l'article 52 du projet de loi de finances pour 2007, rattaché à la mission « Sécurité sanitaire ». A cet égard, elle a estimé que l'affectation de taxe à des opérateurs de l'Etat constituait une entorse à l'esprit de la LOLF et que la nouvelle taxe affectée à l'AFSSA, à compter de 2007, devait plutôt être assimilée à une redevance.

Puis un large débat s'est instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, a d'abord tenu à remercier Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, pour la grande clarté de sa présentation.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a également souhaité féliciter Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, pour la qualité des analyses qu'elle avait présentées. Il a également souhaité l'interroger sur ses préconisations relatives aux aspects organisationnels de la veille sanitaire, s'agissant notamment du renforcement du dialogue de gestion territorial ou de l'organisation plus cohérente du dispositif des agences sanitaires qui se situe au cœur de la réforme de l'Etat. S'agissant de l'article 52 rattaché à la mission « Sécurité sanitaire », il a estimé que le dispositif retenu semblait particulièrement inflationniste et aboutissait à relever le plafond d'autorisation d'emplois de l'opérateur, mais pas de l'Etat.

En réponse, **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a précisé que l'amélioration du dialogue de gestion territorial était liée à la simplification de l'architecture et de la cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP) et que certains BOP départementaux étaient aujourd'hui tellement étroits qu'ils ne permettaient pas un réel dialogue de gestion. Elle a précisé, à cet égard, que le ministère de l'agriculture avait pensé, dans un premier temps, privilégier les BOP régionaux ou créer des BOP interdépartementaux, mais que les habitudes départementales étaient trop fortes. S'agissant du ministère de la santé et des solidarités, elle a rappelé qu'une réflexion était en cours sur la possibilité de créer des BOP interrégionaux. Elle a conclu que les réformes nécessaires étaient de nature à bousculer l'architecture traditionnelle de l'administration et a notamment insisté sur le rôle pivot du préfet.

S'agissant du système de veille sanitaire, **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a rappelé que les agences sanitaires avaient été créées successivement, au moment des différentes crises sanitaires en France. Elle a souligné que ces agences avaient, pour la plupart, rempli leur rôle, mais qu'une pause était nécessaire compte tenu de la complexité du dispositif

actuel. Elle a noté des améliorations par rapport à l'an passé avec la négociation de contrats d'objectifs et de moyens entre l'Etat et les différentes agences ou encore la meilleure application de la LOLF à ces opérateurs.

**M. Michel Moreigne** a également souhaité féliciter Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, et s'est interrogé sur un point précis, celui du coût de la transformation des médicaments antiviraux achetés bruts par le gouvernement pour constituer des stocks en vue d'une pandémie grippale.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a précisé qu'elle n'avait pas les compétences médicales nécessaires pour juger de l'opportunité de transformer ou non ces médicaments.

**M. Yves Fréville** s'est étonné du nombre très élevé de BOP associés au programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ». Il s'est posé la question de savoir si ce nombre important de BOP permettait réellement de gérer le personnel.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté un amendement ayant pour objet de prélever 2 millions d'euros sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », action n° 1 « Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale » (Titre 3 – dépenses de fonctionnement) afin d'abonder de la même somme le programme « Veille et sécurité sanitaires », action n° 1 « Veille, surveillance, expertise et alerte » (Titre 3 – dépenses de fonctionnement) dans le but d'augmenter la subvention pour charges de service public de l'Institut national de veille sanitaire (InVS) et de lui permettre ainsi de pourvoir, en 2007, 39 postes supplémentaires d'épidémiologistes et de renforcer les moyens des cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE).

En contrepartie, **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a indiqué qu'il conviendrait que le gouvernement accepte de relever le plafond d'emplois rémunérés par l'opérateur (ETPT) autorisé en 2007.

A cet égard, **M. Yves Fréville** s'est interrogé sur la possibilité pour le Parlement de modifier les plafonds d'emplois autorisés.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé que les 39 postes d'épidémiologistes pourvus par l'Institut national de veille sanitaire devraient avoir pour contrepartie la suppression d'autres postes ailleurs par le gouvernement afin de ne pas relever le plafond global d'ETPT.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a précisé qu'il s'agissait d'anticiper les créations de postes prévues par le contrat d'objectifs et de moyens (2006-2009) signé entre l'Etat et l'InVS.

**M. Eric Doligé** a précisé que la même problématique était applicable aux emplois de vie scolaire non intégrés dans le plafond d'emplois global de l'Etat.

Puis la commission a examiné l'article 52 rattaché relatif à la création d'une taxe affectée à l'AFSSA au titre de ses activités d'évaluation et de

contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Elle a donné mandat à **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, afin de réfléchir à une rédaction qui permettrait de qualifier la taxe ainsi créée de « redevance ».

**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 l'article 52 rattaché.**

**Lors de sa réunion du jeudi 23 novembre 2006, la commission, réunie sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa position sur les crédits de la mission « Sécurité sanitaire » ainsi que sur l'article 52 rattaché.**