

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

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

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 30

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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

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

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

| | |
|--|----|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE | 5 |
| I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE » | 7 |
| A. LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION POUR 2008 | 7 |
| 1. <i>Deux programmes d'inégale importance</i> | 7 |
| 2. <i>Des priorités qui varient peu par rapport à 2007</i> | 8 |
| B. UNE MISSION RÉVÉLATRICE DES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF | 10 |
| 1. <i>Une mission interministérielle en sursis ?</i> | 10 |
| 2. <i>Les marges de manœuvre du responsable de programme en question</i> | 13 |
| 3. <i>La LOLF, un dispositif transposable aux opérateurs ?</i> | 16 |
| 4. <i>Le difficile dialogue de gestion</i> | 19 |
| C. LA POURSUITE DE LA RÉFLEXION SUR L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE | 21 |
| 1. <i>La stabilisation et la rationalisation du système des agences de sécurité sanitaire</i> | 21 |
| 2. <i>De nouveaux modes de financement pour la sécurité sanitaire ?</i> | 22 |
| II. LE PROGRAMME 228 : VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES | 25 |
| A. UN PROGRAMME MARQUÉ PAR LA MISE EN PLACE DE L'ETABLISSEMENT DE PRÉPARATION ET DE RÉPONSE AUX URGENCES SANITAIRES (EPRUS) | 25 |
| 1. <i>Les orientations stratégiques du programme</i> | 25 |
| 2. <i>Une augmentation très importante des crédits du programme</i> | 26 |
| 3. <i>La création de l'EPRUS</i> | 27 |
| B. UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO LARGEMENT PERFECTIBLE | 34 |
| 1. <i>Une justification au premier euro qui ne permet pas un contrôle satisfaisant du Parlement</i> | 34 |
| 2. <i>Les enjeux liés aux opérateurs</i> | 38 |
| C. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE PEU OPÉRANT | 42 |
| 1. <i>Un choix d'indicateurs insatisfaisant</i> | 42 |
| 2. <i>Des indicateurs ne couvrant que faiblement les crédits de la mission</i> | 42 |
| 3. <i>L'absence de marge de progression</i> | 43 |
| III. LE PROGRAMME 206 : SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION | 45 |
| A. DES CREDITS EN DIMINUTION PAR RAPPORT À 2007 | 45 |
| 1. <i>Une diminution des crédits en 2008</i> | 45 |
| 2. <i>Les orientations stratégiques du programme pour 2008</i> | 46 |
| 3. <i>Un schéma de déversement analytique complexe</i> | 47 |

| | |
|--|-----------|
| B. UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO SATISFAISANTE..... | 49 |
| 1. <i>La réduction des crédits dédiés à la lutte contre l'influenza aviaire.....</i> | 49 |
| 2. <i>Un risque de sous-budgétisation des mesures de lutte contre les autres maladies animales ?</i> | 50 |
| 3. <i>Les enjeux liés au service public de l'équarrissage.....</i> | 53 |
| C. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE QUI PROGRESSE..... | 55 |
| 1. <i>L'introduction de nouveaux indicateurs</i> | 55 |
| 2. <i>Une couverture insuffisante des crédits de personnels</i> | 56 |
| LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 59 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 61 |
| LES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE..... | 65 |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

1) La mission interministérielle « Sécurité sanitaire » est composée de deux programmes d'inégale importance :

- le premier, « Veille et sécurité sanitaires », placé sous la responsabilité du ministre de la santé, représente, pour l'année 2008, 186,26 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 166,26 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit, respectivement, 27,5 % des crédits de la mission en AE et 23,3 % des crédits de la mission en CP ;

- le second, « Qualité et sécurité sanitaires de l'alimentation », placé sous la responsabilité du ministre de l'agriculture et de la pêche, représente, pour l'année 2008, 490 millions d'euros en AE et 546,29 millions d'euros en CP, soit, respectivement, 72,5 % des crédits de la mission en AE et 76,7 % des crédits de la mission en CP.

2) La mission « Sécurité sanitaire » apparaît comme un révélateur des difficultés de mise en œuvre de la LOLF :

- le caractère lacunaire de l'interministérialité budgétaire de la mission « Sécurité sanitaire » pose désormais clairement la question de son maintien ou de sa suppression ;

- les marges de manœuvre des deux responsables de programme apparaissent réduites : la mission « Sécurité sanitaire » ne représente qu'une partie étroite de cette politique publique, puisque seize autres programmes y concourent ; les fonctions support du programme « Veille et sécurité sanitaires » sont rattachées à une autre mission ; 85 % des crédits inscrits sur le programme « Veille et sécurité sanitaires » correspondent à des subventions pour charge de service public ;

- la déclinaison des principes de la LOLF aux opérateurs soulève encore de nombreuses interrogations ;

- malgré une simplification de la cartographie des BOP, le dialogue de gestion territorial reste perfectible.

3) La Révision générale des politiques publiques (RGPP) devra permettre de répondre, en partie, à ces interrogations.

4) Le dispositif des agences de sécurité sanitaire semble toujours marqué par la forte propension des pouvoirs publics à multiplier les nouvelles instances, source de complexité et de dispersion de moyens, ainsi que votre rapporteure spéciale l'avait relevé en juin 2007, dans son rapport de contrôle sur les agences de sécurité sanitaire¹.

¹ Rapport d'information n° 355 (2006-2007).

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE »

A. LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION POUR 2008

La **mission interministérielle** « Sécurité sanitaire », placée sous la coresponsabilité du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports et du ministre 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 de la santé, de la jeunesse et des sports, est intitulé « **Veille et sécurité sanitaires** ». Son responsable de programme a été désigné en la personne du directeur général de la santé du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports. Ce programme représente, pour l'année 2008, 186,26 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 166,26 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit, respectivement, **27,5 % des crédits de la mission en AE et 23,3 % des crédits de la mission en CP** ;

- le second, placé sous la responsabilité du ministre de l'agriculture et de la pêche, est intitulé « **Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation** ». Son responsable de programme a été désigné en la personne du directeur général de l'alimentation du ministère de l'agriculture et de la pêche. Ce programme représente, pour l'année 2008, 490 millions d'euros en AE et 546,29 millions d'euros en CP, soit, respectivement, **72,5 % des crédits de la mission en AE et 76,7 % des crédits de la mission en CP**.

En 2008, seuls les crédits du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » devraient faire l'objet d'ouverture de crédits par voie de fonds de concours¹ pour un montant de 33,5 millions d'euros, soit 4,7 % des crédits de la mission. Le fonds de concours, rattaché au programme « Veille et sécurité sanitaires » et destiné au financement des

¹ Participation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) aux dépenses de lutte contre les maladies des animaux ; participations diverses aux frais de fonctionnement et de déplacement des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) et des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) ; produits des cessions de biens mobiliers ; participation du FEDER à la construction de bâtiments (protection des végétaux) ; participation des collectivités territoriales à la construction de bâtiments (protection des végétaux).

mesures de prévention des menaces sanitaires graves, a en effet été supprimé suite à la décision du Conseil constitutionnel du 15 décembre 2005¹.

Votre rapporteure spéciale accueille favorablement cette réduction des abondements par voie de fonds de concours qui, jusqu'en 2007, modifiaient substantiellement l'autorisation budgétaire initiale. Votre rapporteure spéciale rappelle ainsi qu'en 2006, le montant global des ouvertures de crédits par voie de fonds de concours sur les deux programmes de la mission s'était élevé à 209 millions d'euros en 2006, soit 22,3 % des crédits votés en loi de finances initiale.

Ouvertures de crédits par voie de fonds de concours

(en millions d'euros)

| Ouverture de crédits par voie de fonds de concours | Exécution 2006 | | Prévision 2007 | | Prévision 2008 | |
|---|------------------------|---|------------------------|---|------------------------|---|
| | Montant global (en CP) | % des crédits votés en loi de finances initiale | Montant global (en CP) | % des crédits votés en loi de finances initiale | Montant global (en CP) | % des crédits votés en loi de finances initiale |
| Programme 228 : « Veille et sécurité sanitaires » | 179 | 174 | 5,5 | 5,2 | 0 | 0* |
| Programme 206 : « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » | 30 | 5,6 | 31,8 | 5,7 | 33,5 | 6,1 |
| Total | 209 | 22,3 | 37,3 | 5,6 | 33,5 | 4,7 |

*Si les réponses au questionnaire budgétaire indiquent que le programme 228 ne sera plus abondé par fonds de concours, le projet annuel de performances pour 2008 de la mission fait état d'un abondement de 2,5 millions d'euros sur l'action 03 par fonds de concours. Le ministère de la santé n'a pas apporté d'explication à cette contradiction.

Source : ministère de la santé, de la jeunesse et des sports ; ministère de l'agriculture et de la pêche (réponse à la question n° 41 du questionnaire budgétaire)

2. Des priorités qui varient peu par rapport à 2007

La principale mesure, pour 2008, consistera en **la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur**², qui prévoit, d'une part, la constitution d'un **corps de réserve sanitaire** et, d'autre part, la **mise en place**

¹ Décision DC n° 2005-528 du 15 décembre 2005. 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 (FOPRIS) dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. L'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) a succédé au FOPRIS.

² Loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur.

de l'Etablissement de préparation et de réaction aux urgences sanitaires (EPRUS), chargé de la gestion administrative et financière de la réserve sanitaire, ainsi que de l'acquisition, du stockage et de la distribution de produits et services nécessaires à la protection de la population en cas de menaces sanitaires graves.

Les autres **priorités** de la mission « Sécurité sanitaire » pour l'année 2008 ne varient pas de façon significative par rapport à 2007 et **restent associées aux principaux objectifs** fixés à chaque programme composant la mission à savoir :

- **anticiper et améliorer la qualité de la gestion des menaces sanitaires**, notamment par des actions d'investigation et de contrôle, l'élaboration de plans opérationnels de gestion de crise, l'information et la formation des professionnels de santé ;

- **renforcer la capacité à répondre aux urgences et aux situations exceptionnelles** grâce à la mise en place de l'EPRUS, le renforcement du contrôle sanitaire aux frontières avec l'entrée en vigueur du nouveau règlement sanitaire international, le maintien d'un haut niveau de mobilisation contre les maladies à transmission vectorielle ;

- **poursuivre la surveillance environnementale**, afin de mettre en œuvre les propositions retenues dans le cadre du « Grenelle de l'environnement » ;

- **s'assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la protection de la santé publique et de l'environnement**, par la surveillance des risques phytosanitaires, le contrôle des conditions de production des végétaux et la promotion des modes de production respectueux de la santé et de l'environnement ;

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

- **réduire les facteurs de risques des maladies transmises par les aliments d'origine**, 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 2008

(en milliers d'euros)

| Numéro et intitulé du programme et du titre | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|---------------------------|---------------------|---------------------|--------------------------|--------------------|
| | Consommés en 2006 | Ouvertes en LFI pour 2007 | Demandées pour 2008 | Consommés en 2006 | Ouverts en LFI pour 2007 | Demandés pour 2008 |
| 228 Veille et sécurité sanitaires | 552.705 | 104.568 | 186.262 | 331.001 | 104.568 | 166.262 |
| Titre 3 Dépenses de fonctionnement | 522.744 | 92.182 | 175.594 | 305.535 | 92.182 | 155.594 |
| Titre 5 Dépenses d'investissement | 2.139 | 0 | 0 | 3.232 | 0 | 0 |
| Titre 6 Dépenses d'intervention | 27.822 | 12.386 | 10.668 | 22.234 | 12.386 | 10.668 |
| 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation | 766.574 | 500.570 | 490.009 | 601.401 | 553.498 | 546.288 |
| Titre 2 Dépenses de personnel | 231.350 | 239.850 | 243.398 | 231.350 | 239.850 | 243.398 |
| Titre 3 Dépenses de fonctionnement | 192.561 | 178.550 | 179.965 | 223.429 | 184.982 | 181.181 |
| Titre 5 Dépenses d'investissement | 2.061 | 1.554 | 2.040 | 3.515 | 1.789 | 3.670 |
| Titre 6 Dépenses d'intervention | 340.602 | 80.616 | 64.606 | 143.107 | 126.877 | 118.039 |
| Totaux pour la mission | 1.319.279 | 605.138 | 676.271 | 932.402 | 658.066 | 712.550 |
| <i>dont :</i> | | | | | | |
| Titre 2 Dépenses de personnel | 231.350 | 239.850 | 243.398 | 231.350 | 239.850 | 243.398 |
| Titre 3 Dépenses de fonctionnement | 715.305 | 270.732 | 355.559 | 528.964 | 277.164 | 336.775 |
| Titre 5 Dépenses d'investissement | 4.200 | 1.554 | 2.040 | 6.747 | 1.789 | 3.670 |
| Titre 6 Dépenses d'intervention | 368.424 | 93.002 | 75.274 | 165.341 | 139.263 | 128.707 |

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

B. UNE MISSION RÉVÉLATRICE DES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

1. Une mission interministérielle en sursis ?

La mission interministérielle « Sécurité sanitaire » est une des **onze missions interministérielles du budget**, ce qui se justifie notamment par les liens étroits existant entre les thématiques relatives à la santé humaine et animale, dont témoigne notamment le risque de pandémie de « grippe aviaire ».

Cependant, comme l'a déjà souligné, à de nombreuses reprises¹, votre rapporteure spéciale, si **la dimension opérationnelle de l'interministérialité de la mission est avérée, sa dimension budgétaire est encore à parfaire**. Certes des progrès semblent avoir été réalisés, notamment s'agissant de la fixation du montant de la subvention pour charge de service public des agences de sécurité sanitaire, qui, d'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, a donné lieu à une concertation entre les différentes administrations de tutelle.

Néanmoins, votre rapporteure spéciale regrette que **la mission « Sécurité sanitaire » ne fasse pas l'objet, au moment de l'élaboration du projet de loi de finances, d'une réelle concertation entre responsables de programme, ni d'arbitrages budgétaires entre les deux programmes** qui la composent. Cela s'explique en particulier par le fait que les deux responsables de programme ne sont pas destinataires d'une « lettre de plafond » commune, qui serait, pourtant, de nature à favoriser l'exercice de l'interministérialité budgétaire.

L'analyse développée par votre rapporteure spéciale a été **confirmée par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)** dans son avis sur le programme 228 « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire », daté du 5 mai 2006², de même que celui sur le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » du 15 mai 2007³. Ces deux rapports mettent, en effet, en évidence **le caractère artificiel de la mission « Sécurité sanitaire »**, soulignant qu'« *il s'agit d'un affichage de regroupement de programmes, sans coordination des objectifs et des responsabilités* ». **La question du maintien ou de la suppression de la mission interministérielle y est clairement posée**. Si le rapport d'audit relatif au programme 228 « Veille et sécurité sanitaires » préconise son rattachement à la mission « Santé » et sa fusion avec le programme 204 « Santé publique et prévention », le rapport d'audit sur le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » propose d'introduire ce dernier au sein de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

¹ Rapport général n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 28 ; rapport d'information n° 451 (2005-2006) ; rapport général n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 28 ; rapport n° 393 (2006-2007).

² CIAP, Rapport d'audit n° 2006-AI-R-39-01 sur le programme 228.

³ CIAP, Rapport d'audit n° 2007-R-57-01 sur le programme 206.

Principales observations du CIAP dans son avis du 5 mai 2006 sur la structuration du programme « Veille et sécurité sanitaires » 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, de nombreux programmes différents contribuent, par une ou plusieurs actions à cette politique de sécurité sanitaire dont le programme « Veille et sécurité sanitaires » ne représente qu'une partie. Dès lors, le CIAP estime que la structuration du programme « Veille et sécurité sanitaires » 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 « Veille et sécurité sanitaires », 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 en attendre en termes de pilotage et de gestion, les programmes « Veille et sécurité sanitaires » et « Santé publique et prévention » 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 « Veille et sécurité sanitaires », 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 « Veille et sécurité sanitaires » 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 n'est pas 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.

* * *

Principales observations du CIAP dans son avis du 15 mai 2007 sur la structuration du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Sécurité sanitaire »

Reprenant l'argumentation développée lors de l'audit du programme « Veille et sécurité sanitaires » et insistant sur le **défaut de justification sur le fond de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire »**, le CIAP préconise de :

- **supprimer la mission « Sécurité sanitaire »** en rattachant le programme « Veille et sécurité sanitaires » à la mission « Santé » et le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » ;

- **inclure, au sein du document de politique transversale (DPT) « Sécurité civile », le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».**

Lors des auditions menées par votre rapporteure spéciale, il est apparu que si **le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports était prêt à envisager le rattachement du programme « Veille et sécurité sanitaires » à la mission « Santé », le ministère de l'agriculture et de la pêche, en revanche, plaideait pour le maintien de la mission « Sécurité sanitaire »,** soulignant la réalité opérationnelle de l'interministérialité de cette mission.

Votre rapporteure spéciale estime que **les travaux actuellement conduits par la Révision générale des politiques publiques (RGPP), devront conduire à une réflexion de fond sur la structure et la pertinence de la mission « Sécurité sanitaire »,** comme de l'ensemble des missions interministérielles.

En tout état de cause, ce constat d'une interministérialité budgétaire lacunaire de la mission « Sécurité sanitaire » repose la question de la **difficile réforme de l'organisation administrative de l'Etat,** que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) devait pourtant favoriser grâce au rapprochement de la nouvelle nomenclature budgétaire et des structures administratives.

2. Les marges de manœuvre du responsable de programme en question

Votre rapporteure spéciale s'interroge, par ailleurs, sur les marges de manœuvres réelles des responsables de programme de la mission « Sécurité sanitaire ».

La mission « Sécurité sanitaire » ne représente en effet qu'**une partie étroite de cette politique publique,** puisqu'en 2008, pas moins de seize autres programmes concourent, de fait, à cette politique.

Les seize autres programmes concourant à la politique publique de sécurité sanitaire

| Programme | Mission | Ministère pilote | Actions financées |
|---|---|-------------------------------------|---|
| Programme n° 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques » | Mission « Ecologie, développement et aménagement durables » | Ministère chargé de l'environnement | Prévention des risques technologiques et des pollutions ; Prévention des risques naturels ; Gestion des déchets et évaluation des produits ; Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques ; Financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) et de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). |
| Programme n° 217 « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » | Mission « Ecologie, développement et aménagement durables » | Ministère chargé de l'environnement | Financement de l'ADEME. |
| Programme n° 189 « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » | Mission « Recherche et enseignement supérieur » | Ministère chargé de l'environnement | Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques technologiques et des pollutions ; Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques sanitaires environnementaux ; Evaluation et prévention des risques nucléaires ; Financement de l'AFSSET, de l'ADEME, l'INERIS et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). |
| Programme n° 188 « Recherche dans le domaine de l'énergie » | Mission « Recherche et enseignement supérieur » | Ministère chargé de l'environnement | Compétitivité, sécurité et développement de l'énergie nucléaire ; Financement de l'ADEME. |
| Programme n° 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » | Mission « Travail et emploi » | Ministère chargé du travail | Santé et sécurité au travail ; Financement de l'AFSSET. |
| Programme n° 108 « Administration territoriale » | Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » | Ministère de l'Intérieur | Coordination de la sécurité des personnes et des biens, intégrant la sécurité et la défense civiles. |
| Programme n° 128 « Coordination des moyens de secours » | Mission « Sécurité civile » | Ministère de l'Intérieur | Préparation et gestion des crises. |
| Programme n° 161 « Interventions des services opérationnels » | Mission « Sécurité civile » | Ministère de l'Intérieur | Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques. |
| Programme n° 171 « Offre de soins et qualité du système de soins » | Mission « Santé » | Ministère chargé de la santé | Niveau et qualité de l'offre de soins ; Amélioration de la gestion des risques. |

| Programme | Mission | Ministère pilote | Actions financées |
|--|---|-----------------------------------|---|
| Programme n° 204 « Santé publique et prévention » | Mission « Santé » | Ministère chargé de la santé | Déterminants de santé ; Nutrition ; Environnement ; Financement de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES). |
| Programme n° 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » | Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » | Ministère de chargé du travail | Financement des personnels et des moyens de fonctionnement agissant pour le programme n° 228 « Veille et sécurité sanitaire ». |
| Programme n° 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » | Mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » | Ministère chargé de l'agriculture | Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions. |
| Programme n° 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » | Mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » | Ministère chargé de l'agriculture | Financement des moyens de l'administration centrale, des moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) et des moyens communs. |
| Programme n° 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » | Mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » | Ministère chargé de l'agriculture | Participe au financement de l'action 05 « élimination des farines et coproduits animaux » du programme 206 « Veille et sécurité sanitaires ». |
| Programme n° 199 « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services » | Mission « Développement et régulation économiques » | Ministère chargé de l'économie | Sécurité du consommateur. |
| Programme n° 134 « Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique » | Mission « Développement et régulation économiques » | Ministère chargé de l'économie | Financement de l'ADEME et de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA). |

Source : réponse au questionnaire budgétaire du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports

Surtout, les fonctions support de la mission sont portées par d'autres missions budgétaires : les dépenses du titre 2 (dépenses de personnel) et du titre 3 (moyens de fonctionnement courant) destinées au programme « Veille et sécurité sanitaires » sont portées par le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». De même, mais dans une moindre mesure, tous les emplois qui concourent au programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » ne sont pas rattachés à ce dernier, mais à la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

Enfin, un troisième élément tend à réduire les marges de manœuvre des responsables de programme, notamment celui du programme « Veille et sécurité sanitaires » : **près de 85 % des crédits inscrits sur le programme « Veille et sécurité sanitaires » pour 2008 correspondent à des subventions pour charges de service public destinées aux agences de sécurité sanitaire (86 % des AE et 84 % des CP du programme).**

Cette dispersion des crédits destinés au financement de la politique publique de sécurité sanitaire, ainsi que l'importance des crédits versés aux agences de sécurité sanitaire **limitent considérablement les possibilités de fongibilité, notamment de fongibilité asymétrique.**

3. La LOLF, un dispositif transposable aux opérateurs ?

La mise en œuvre de la LOLF a eu des conséquences importantes sur la budgétisation et les modalités de gestion interne des opérateurs, ce qui s'est traduit, pour la plupart d'entre eux, par **des lourdeurs administratives fortes et des difficultés d'apprentissage**, dont il convient de tenir compte.

Mais surtout, la mission de contrôle budgétaire, que votre rapporteure spéciale a récemment menée sur les agences de sécurité sanitaire¹, l'a conduite à s'interroger, de façon plus transversale, sur **la déclinaison des principes de la LOLF aux opérateurs de l'Etat**. Le thème des agences sanitaires a, en effet, joué **comme un révélateur de l'ambiguïté de la notion d'opérateur et de l'application difficile des principes de la loi organique à ces derniers.**

A cet égard, votre rapporteure spéciale **accueille favorablement les travaux actuellement menés sur ce sujet par la mission « Performance de l'action publique » de la direction du budget**. Au cours de leur audition, les responsables de cette mission ont exposé **leurs « chantiers » de réflexion, qui, pour l'essentiel, recourent les interrogations déjà soulevées par votre rapporteure spéciale.**

Votre rapporteure spéciale encourage la poursuite de ces réflexions et retient principalement la nécessité de :

- **préciser la notion d'opérateur et l'inscrire au sein d'un texte de valeur juridique supérieure à celle de la simple circulaire**, comme c'est le cas aujourd'hui ;

- **poursuivre l'harmonisation des règles budgétaires et comptables applicables aux opérateurs ;**

- **profiter des réflexions actuelles sur la pluriannualité budgétaire** pour approfondir la question du contenu et de **l'articulation des contrats d'objectifs et de moyens ou contrats de performance**, signés entre les administrations de tutelle et les opérateurs, avec **les projets annuels de performances.**

La RGPP devra, là aussi, apporter des éléments de réponse à cette question essentielle.

¹ *Rapport d'information n° 355 (2006-2007).*

**Rappel des principales conclusions du rapport de contrôle
de votre rapporteure spéciale sur les agences de sécurité sanitaire**

L'opérateur, un objet juridique non identifié ?

La notion d'opérateur existait avant la mise en œuvre de la LOLF. Elle figurait notamment dans la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la réforme de l'Etat. « *Les « opérateurs », dont le rôle « consiste à gérer, à appliquer des réglementations ou à servir des prestations », étaient alors définis par opposition à l'État « régulateur »* »¹.

Mais le terme n'apparaît pas en tant que tel dans la LOLF. Il s'agit d'une notion budgétaire et comptable élaborée *a posteriori* pour accompagner sa mise en œuvre.

Plusieurs documents ont tendu à clarifier ce concept, démontrant par la même le caractère mouvant de la définition², la dernière d'entre elles est donnée par **la circulaire du 14 mai 2007 relative au projet de loi de finances pour 2008** : « *une entité dotée de la personnalité morale, quel que soit son statut juridique est présumée appartenir au périmètre des opérateurs de l'Etat dès lors qu'elle répond cumulativement à trois critères :*

- *une activité de service public ;*
- *un financement assuré majoritairement par l'Etat (dotation budgétaire ou ressources affectées) ;*
- *un contrôle direct par l'Etat ».*

Outre la valeur juridique réduite des documents qui définissent cette notion, votre rapporteure spéciale a relevé une contradiction : l'Etablissement français du sang (EFS) et l'Institut national de transfusion sanguine (INTS) sont inscrits sur la liste des opérateurs de la mission « sécurité sanitaire », alors même qu'ils ne reçoivent pas de subventions publiques et ne répondent donc pas au second critère de la définition d'un opérateur.

D'après les propos recueillis auprès de la direction du budget, ces deux agences seraient des **opérateurs secondaires**. Néanmoins, selon votre rapporteure spéciale, **il convient de clarifier cette définition, dans un texte de valeur juridique supérieur à celle d'une simple circulaire, afin de déterminer la nature du contrôle et du pilotage que les responsables de programme sont en mesure d'exercer sur ces derniers.**

* * *

L'exercice de la tutelle budgétaire

Comme les interlocuteurs de votre rapporteure spéciale ont pu le souligner, la LOLF induit, **s'agissant de l'exercice de la tutelle budgétaire des agences, une nouvelle configuration des rôles respectifs des ministères et de la direction du budget.** A terme, celle-ci devrait tendre à recentrer son rôle sur l'analyse de la justification au premier euro, qui détermine **le montant de l'enveloppe budgétaire globale allouée au programme concerné.** La direction du budget ne serait dès lors plus chargée de déterminer le montant de la subvention pour charges de service public de chaque opérateur et d'examiner en détails les crédits alloués à ces derniers. **Il reviendra, en revanche, au responsable de programme de ventiler les crédits entre BOP et opérateurs,** ventilation qui devra intervenir après un **dialogue de gestion** avec l'agence. En cours d'exécution, le responsable de programme devrait également être conduit à **piloter cette subvention en fonction de la réalisation ou non des objectifs fixés à l'opérateur.**

¹ *Mission d'audit de modernisation, IGF/IGAAC, rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture, avril 2007.*

² *Note d'orientation de la direction de la réforme budgétaire du 11 avril 2003 ; circulaire du 31 juillet 2006 de la direction du budget.*

Si votre rapporteure spéciale **approuve cette nouvelle répartition des compétences entre la direction du budget et les responsables de programme, et estime que le rôle de ces derniers dans la budgétisation initiale des crédits alloués aux agences doit se renforcer**, elle s'interroge néanmoins sur leurs **marges de manœuvre actuelles**, ainsi que sur leurs **compétences techniques pour assumer ce nouveau rôle**.

Ces nouveaux acteurs impliquent, en effet, de **repenser les logiques administratives traditionnelles**, qui ne peuvent **plus reposer sur une organisation hiérarchique de l'administration, mais sur son organisation en réseau**. La LOLF invite, en effet, à **dissocier la responsabilité managériale du niveau hiérarchique**. Or, ceci suppose un changement culturel fort qui ne semble pas encore avoir eu lieu.

* * *

L'articulation des programmes annuels de performances (PAP) et les contrats d'objectifs et de moyens (COM) ou contrats de performance

En ce qui concerne **la mesure de la performance des opérateurs**, votre rapporteure spéciale entend souligner **certaines difficultés ou contradictions** :

- s'agissant, tout d'abord, de la couverture de l'activité des opérateurs au sein des PAP, une contradiction semble émerger entre, **d'une part, la nécessité de réduire le nombre d'indicateurs présentés dans ces documents et, d'autre part, la nécessité d'y retracer l'activité de tous les acteurs participant à la performance du programme** (services de l'administration centrale, services déconcentrés et opérateurs). C'est pourquoi la déclinaison des objectifs et indicateurs doit avant tout passer par les COM et contrats de performance signés entre opérateurs et administration de tutelle ;

- cette première réflexion appelle une seconde remarque : **la nécessaire articulation des COM ou des contrats de performance avec les objectifs des PAP**. Comme votre rapporteure spéciale l'a souligné, les contrats, qui viennent d'être signés avec certaines des agences sanitaires, sont essentiellement axés sur les missions des opérateurs et non sur les objectifs du programme. Ceci peut, certes, s'expliquer par le fait qu'il s'agissait **des premiers contrats signés et que leur but était, à ce stade, de préciser les missions et le positionnement de l'agence dans le schéma d'ensemble de la sécurité sanitaire**. Néanmoins, à terme, il convient de veiller à une meilleure articulation des deux documents ;

- **enfin, une clarification semble nécessaire s'agissant de la contractualisation sur les moyens**. Il est vrai qu'un engagement financier pluriannuel peut être source de rigidités budgétaires et être difficilement compatible avec l'annualité budgétaire. Néanmoins, il donnerait aux opérateurs **plus de visibilité** et leur permettrait de mieux **planifier leurs activités**. D'ailleurs, **il semble difficile de s'inscrire dans une logique de performance, -qui doit mettre en relation les résultats attendus par rapport aux moyens engagés-, sans contractualisation sur les moyens**.

* * *

La gestion et le suivi des effectifs

Quant aux effectifs, la LOLF implique des règles nouvelles de gestion avec notamment la règle du « **plafond d'emploi** » et de la « **fongibilité asymétrique** », selon laquelle les excédents de crédits de personnel peuvent servir à financer des dépenses de fonctionnement, mais pas l'inverse.

Selon votre rapporteure spéciale, il apparaît nécessaire de réfléchir à leur application aux opérateurs de l'Etat, sous peine de renoncer à la LOLF.

• **Le plafond d'emploi**

Les emplois rémunérés par les opérateurs n'entrent pas aujourd'hui dans le plafond d'emplois ministériels, voté par le Parlement.

Certes, ces emplois font l'objet d'un **plafond voté par le conseil d'administration** de l'agence. Par ailleurs, la présentation du détail des emplois des opérateurs dans les PAP permet **d'améliorer l'information du Parlement**. Il semble également, selon les propos recueillis par votre rapporteure spéciale, que l'inscription des effectifs prévisionnels des opérateurs dans les PAP soit un instrument important de négociation avec les agences ; **ce plafond devenant une sorte de référence opposable à l'agence**. Cependant, **il n'est pas soumis au vote du Parlement et les dépenses de personnel des opérateurs n'entrent pas dans la norme de dépense de l'Etat**.

Pour votre rapporteure spéciale, la **question du contrôle des effectifs des opérateurs doit néanmoins être examinée au regard du principe d'autonomie de gestion des agences**. En effet, inclure les effectifs des opérateurs sous le plafond d'emploi de l'Etat permet, certes, un **contrôle accru du Parlement, mais pourrait être de nature à remettre en cause l'autonomie de gestion des opérateurs**.

• **La fongibilité**

Le budget de l'agence est voté en trois enveloppes : dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement. **La fongibilité s'exerce à l'intérieur de ses trois enveloppes**. Ceci a introduit une certaine souplesse de gestion en réduisant de façon significative le nombre de décisions modificatives jusqu'alors nécessaires. En revanche, **les mouvements de crédits entre ces trois enveloppes doivent toujours faire l'objet d'un vote de décision modificative par le conseil d'administration**.

C'est pourquoi, comme le préconise la mission d'audit de modernisation menée sur les opérateurs du ministère de la culture¹, votre rapporteure spéciale **s'interroge sur la possibilité d'autoriser à terme une plus grande fongibilité des crédits des opérateurs entre les trois enveloppes, à condition d'appliquer parallèlement la règle de la « fongibilité asymétrique »**, c'est-à-dire uniquement des crédits de personnel vers les crédits d'investissement ou de fonctionnement.

4. Le difficile dialogue de gestion

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, votre rapporteure spéciale avait mis en évidence **le caractère lacunaire du dialogue de gestion territorial, qui tenait, en partie, à l'émiettement des budgets opérationnels de programme (BOP)**.

Si votre rapporteure spéciale accueille favorablement **les progrès réalisés s'agissant de la cartographie des BOP du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »**, elle insiste sur **la nécessité, pour les deux programmes de la mission, d'approfondir le dialogue de gestion, qui, malgré certaines améliorations, reste encore perfectible**.

¹ *Mission d'audit de modernisation, IGF, IGAAC, rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs de la culture, avril 2007.*

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

D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, une **simplification de la cartographie des BOP** du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » devrait intervenir en 2008, les moyens des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) devant être supprimés et fondus au sein des BOP régionaux du programme, répondant ainsi à une des recommandations du CIAP, dans son avis précité du 15 mai 2007.

Le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » comportera ainsi :

- **deux BOP centraux**, un premier BOP central « Interventions » sous la responsabilité de la direction générale de l'alimentation (DGAL), un second BOP central « Interventions », correspondant à l'action « Elimination des farines et coproduits animaux » sous la responsabilité d'une sous-direction de la direction générale des politiques économique, européenne et internationale (DGPEI) ;

- **deux types de BOP déconcentrés**, les premiers placés sous la responsabilité des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (**DRAF**), couvrant les actions mises en œuvre en matière de prévention des risques sanitaires et phytosanitaires, les seconds interdépartementaux, sous la responsabilité des **DDSV** des départements chefs lieux de région, couvrant les actions mises en œuvre au niveau local par les services vétérinaires, ainsi que les moyens de fonctionnement des services.

Le nombre de BOP du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » passera ainsi de 154 à 54 (2 BOP centraux, 22 BOP placés sous la responsabilité des DRAF, 22 BOP placés sous la responsabilité des DDSV, auxquels s'ajoutent les BOP des départements et collectivités d'outre-mer).

Votre rapporteure spéciale accueille favorablement cette simplification de la cartographie des BOP, dès lors qu'elle s'avèrera de nature à **donner aux responsables de BOP de plus grandes marges de manœuvre**.

b) La cartographie des BOP du programme « Veille et sécurité sanitaires »

La déclinaison opérationnelle du programme « Veille et sécurité sanitaires » n'est, quant à elle, pas modifiée. Elle repose sur un BOP central et 26 BOP régionaux gérés en direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS).

Votre rapporteure spéciale rappelle que le CIAP, dans son avis précité du 5 mai 2006, avait mis en évidence, s'agissant du programme « Veille et sécurité sanitaires » :

- une déclinaison des objectifs peu lisible dans les BOP déconcentrés ;
- un émiettement des BOP régionaux en unités opérationnelles 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.

C. LA POURSUITE DE LA RÉFLEXION SUR L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE

1. La stabilisation et la rationalisation du système des agences de sécurité sanitaire

Au cours de ses récents travaux menés sur les agences de sécurité sanitaire¹, votre rapporteure spéciale a souligné le **caractère peu lisible** du dispositif actuel des agences sanitaires, qui tient tant au nombre élevé d'acteurs concernés, qu'à leur hétérogénéité et à l'imbrication de leurs domaines de compétence.

Créées le plus souvent, dans l'urgence, en réaction à une crise sanitaire, les agences pâtissent d'un **manque de pilotage** et de **vision claire de l'Etat en la matière**.

Plutôt qu'une refonte en profondeur du dispositif actuel, dont les gains budgétaires ne sont pas assurés, votre rapporteure spéciale préconisait sa **stabilisation en même temps que sa rationalisation**, rationalisation qui doit passer par la mise en réseau des agences, ainsi que par l'étude d'une mutualisation de leurs fonctions support.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, la mission d'audit de modernisation sur l'optimisation des fonctions support et le renforcement de la coordination des agences sanitaires², - dont le rapport n'a pas encore été rendu public-, devrait conclure à la **non pertinence de la mutualisation des fonctions support des agences de sécurité sanitaire**. D'une part, il semble que les services de support doivent rester proches des services opérationnels. D'autre part, l'hypothèse d'une mutualisation arrive trop tard, alors que les agences ont déjà développé des fonctions support efficaces.

¹ Rapport d'information précité n° 355 (2006-2007).

² Mission d'audit de modernisation de l'Etat, rapport sur l'optimisation des fonctions support et le renforcement de la coordination des agences sanitaires, 6^{ème} vague d'audit.

En revanche, la mission d'audit devrait préconiser, comme le proposait, d'ailleurs, votre rapporteure spéciale dans son récent rapport précité :

- **le resserrement des implantations géographiques** des agences sur les trois pôles aujourd'hui identifiés : Maisons-Alfort, Saint-Maurice, Saint-Denis ;

- **l'optimisation et l'harmonisation de certaines procédures** : mesure de la performance, réflexion prospective sur la mobilité inter agence, outils communs de gestion ;

- **le renforcement du suivi exercé par les tutelles** sur le fonctionnement des agences en échange d'un appui technique de qualité.

Votre rapporteure spéciale tient, enfin, à souligner, une nouvelle fois, la **propension toujours forte des pouvoirs publics à multiplier les instances intervenant en matière de sécurité sanitaire**. En effet, la lecture du projet annuel de performances pour 2008 de la mission « Sécurité sanitaire » fait apparaître **l'existence ou la création d'organismes divers**, source de complexité et de dispersion des moyens :

- l'Observatoire des pratiques de l'évaluation des risques sanitaires dans les études d'impact (OPERSEI) ;

- le Réseau d'échanges en santé environnementale (RESE) ;

- l'Observatoire des nanotechnologies, qui devrait néanmoins rejoindre le Haut conseil de santé publique (HCSP) ;

- l'Observatoire de la qualité des aliments, dont les compétences semblent proches de celles de l'actuel Conseil national de l'alimentation.

2. De nouveaux modes de financement pour la sécurité sanitaire ?

Interrogé sur les réformes d'envergure susceptibles de concerner la mission « Sécurité sanitaire » dans les prochaines années, le responsable du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » a fait part, à votre rapporteure spéciale, des réflexions actuellement menées, au sein du ministère de l'agriculture et de la pêche, sur la **recherche de nouveaux modes de financement de la sécurité sanitaire de l'alimentation, fondés sur la responsabilisation des professionnels**.

Concrètement, il s'agirait d'introduire **des mécanismes de solidarité en matière de risque sanitaire**, visant à couvrir tout ou partie de la perte de la valeur nette comptable liée à la destruction de végétaux, de produits végétaux ou à l'abattage d'animaux. **L'Etat n'interviendrait financièrement qu'en contrepartie de l'intervention financière des professionnels via un organisme gestionnaire (organisme public ou caisses mutualistes)**. Serait ainsi, en quelque sorte, retenu le principe de la participation financière de

l'Etat à hauteur de « un euro pour un euro » de participation des professionnels.

Ce principe ne limitera pas forcément le volume financier de la participation de l'Etat. En effet, il est possible, selon le ministère de l'agriculture et de la pêche, que les maladies végétales fassent actuellement l'objet de sous-déclarations. Or, si le système d'une participation de « un euro pour l'Etat, un euro pour les professionnels » était mis en place, le nombre de sous-déclarations devrait diminuer et donc la participation de l'Etat augmenter, ceci d'autant plus qu'il est également prévu de procéder, en cas de déclaration de maladies végétales, à un contrôle plus étendu et donc plus onéreux : le périmètre de contrôle dépassera la seule exploitation dans laquelle un cas de maladie végétale aura été mis en évidence.

Votre rapporteure spéciale **s'interroge néanmoins sur la faculté de l'Etat à faire participer, de façon pérenne, les professionnels** au financement de la sécurité alimentaire.

II. LE PROGRAMME 228 : VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES

A. UN PROGRAMME MARQUÉ PAR LA MISE EN PLACE DE L'ÉTABLISSEMENT DE PRÉPARATION ET DE RÉPONSE AUX URGENCES SANITAIRES (EPRUS)

1. Les orientations stratégiques du programme

Le programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire » poursuit **cinq finalités principales** qui n'ont pas évoluées depuis 2006 :

- 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 40 % des dépenses du programme pour 2008.**

Présentation, par action, des crédits demandés pour 2008

(en euros)

| Actions | Crédits de paiement demandés en 2008 | % du total des crédits | Justification au premier euro | | | Total |
|---|--------------------------------------|------------------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------|
| | | | Dépenses de fonctionnement | Dépenses d'intervention | Dépenses d'investissement | |
| 01. Veille, surveillance, expertise et alerte | 71.821.714 | 43,2 | 61.318.778 | 10.502.936 | 0 | 71.821.714 |
| 02. Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises | 65.879.416 | 39,6 | 65.879.416 | 0 | 0 | 65.879.416 |
| 03. Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs | 18.075.509 | 10,9 | 17.910.509 | 165.000 | 0 | 18.075.509 |
| 04. Information et formation | 10.484.916 | 6,3 | 10.484.916 | 0 | 0 | 10.484.916 |
| Total | 166.261.555 | 100 | 155.593.619 | 10.667.936 | 0 | 166.261.555 |

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

S'agissant de la mise en œuvre du programme « Veille et sécurité sanitaires » pour 2008, **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, intégration et égalité des chances » qui s'élèvent, pour 2008, à près de 230,67 millions d'euros, en augmentation de près de 9,5 % par rapport à 2007 (+ 20,1 millions d'euros).**

Lors de son audition par votre rapporteure spéciale, le représentant du responsable de ce programme, a insisté sur les priorités du programme « Veille et sécurité sanitaires » pour 2008, à savoir :

- **la constitution d'un corps de réserve sanitaire** pour permettre, en cas de crise, le renforcement des équipes soignantes ;

- **la mise en place et la montée en charge de l'Etablissement de préparation et de réaction aux urgences sanitaires (EPRUS)**, destiné à améliorer la préparation et la gestion des crises : lui sont confiés la gestion financière et administrative de la réserve sanitaire, ainsi que l'achat de produits, le stockage et la préparation de la logistique de distribution ;

- **la pleine application du nouveau règlement sanitaire international (RSI)** qui impose une organisation renforcée des Etats, notamment en matière de contrôle sanitaire aux frontières : ceci devrait nécessiter le renforcement en personnel des services déconcentrés, prioritairement dans les départements à zone portuaire ou aéroportuaire ;

- **la poursuite des actions de lutte contre la légionellose et les méningites, ainsi que les maladies à transmission vectorielle**, par des actions de prévention de proximité et de réduction de l'insalubrité en partenariat avec les collectivités territoriales ;

- **la mise en œuvre des recommandations du comité d'évaluation du Plan national santé environnement (PNSE)**, notamment en ce qui concerne la protection des captages d'eaux destinés à la consommation humaine et la qualité des eaux distribuées, le développement d'une stratégie de prévention des risques liés à la qualité de l'air intérieur, le renforcement de la réglementation sur l'amiante et la réhabilitation des logements insalubres.

2. Une augmentation très importante des crédits du programme

Les crédits inscrits pour le programme « Veille et sécurité sanitaires » en projet de loi de finances pour 2008 sont en **très nette augmentation** par rapport à ceux votés en loi de finances initiale pour 2007, soit une augmentation de **78 % en autorisations d'engagement et 59 % en crédits de paiement**.

Ceci résulte principalement de **l'évolution du mode de financement des dépenses relatives à la veille et la sécurité sanitaire**, et notamment la suppression du fonds de concours 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 », - devenu fonds de prévention des risques sanitaires (FOPRIS)-, qui abondait le programme « Veille et sécurité sanitaires », jusqu'en 2007, et **son remplacement par le nouvel établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires**, dont le montant de la subvention pour charge de service public est fixé à **75 millions d'euros en AE et 55 millions d'euros en CP pour 2008**.

L'analyse de l'évolution des crédits par action confirme globalement les tendances constatées en loi de finances pour 2007 :

- **l'action n° 1** « Veille, surveillance, expertise et alerte » enregistre une **augmentation de 13,5 %** en AE et en CP, contre 24 % en 2007 ;

- **l'action n° 2** « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises » voit ses crédits **multiplié par sept en AE et par 5,4 en CP**, contre une augmentation de 54 % en 2007 ;

- **l'action n° 3** « Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs » connaît une **légère diminution de 0,8 %** de ses crédits en AE et en CP. Les crédits inscrits sur cette action en loi de finances pour 2007 étaient en diminution de près de 43 % par rapport à 2006 ;

- **l'action n° 4** « Information et formation » enregistre une **diminution de 2,6 %** par rapport à 2007.

3. La création de l'EPRUS

a) Le financement des mesures de prévention de risques sanitaires graves avant la création de l'EPRUS

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'Etat¹ 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* » .

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**.

¹ Article 42 de la loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale pour 2002.

Contribution des régimes obligatoires d'assurance maladie au fonds de concours destiné au financement des risques sanitaires (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

La création d'un établissement public de l'Etat, dénommé fonds de prévention des risques sanitaires (**FOPRIS**) par l'article 97 de la loi n° 2006-1640 de financement de la sécurité sociale pour 2007, résulte **de la décision du Conseil constitutionnel** sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006¹ 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.

L'obligation constitutionnelle de renoncer au recours au fonds de concours

(Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005)

Se saisissant d'office des articles 5 et 64 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, 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^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) 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'entrait 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 inévitable lors de l'examen de la prochaine loi de financement de la sécurité sociale ».

Dès lors, se posait la question de savoir quelle serait la solution juridique retenue par le gouvernement pour se mettre en conformité avec les

¹ Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005.

dispositions organiques évoquées par le Conseil constitutionnel. Le gouvernement a opté pour la **création d'un établissement public dédié à ce financement.**

Pour 2007, le FOPRIS a reçu une dotation de **175 millions d'euros de l'assurance maladie** et une **subvention de l'Etat de 179 millions d'euros** (80 millions d'euros par décret d'avance, 34 millions d'euros en loi de finances rectificative, 61,5 millions d'euros en reports de crédits de l'exercice 2006 sur l'exercice 2007, 3,5 millions d'euros d'autres crédits)¹.

La loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur a **transféré les biens, droits et obligations du FOPRIS au nouvel établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)**, créé par cette même loi.

b) Un nouvel établissement qui devra trouver sa place au sein du dispositif actuel des agences de sécurité sanitaire

(1) L'organisation et le fonctionnement de l'EPRUS

L'EPRUS est un établissement public de l'Etat à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère chargé de la santé. Il a pour mission :

- **la gestion administrative et financière de la réserve sanitaire**, sachant que la coordination et la doctrine de recours à la réserve sanitaire relève de la compétence de la direction générale de la santé (DGS) ;

- **l'acquisition, la fabrication, l'importation, le stockage, la distribution et l'exportation de produits et services nécessaires à la protection de la population face à des menaces sanitaires** graves ou pour répondre à des besoins de santé publique non couverts par ailleurs du fait notamment d'une rupture de commercialisation. L'EPRUS agit, dans ce cas, à la demande du ministre chargé de la santé et les produits resteront la propriété de l'Etat ;

- la mise en place, en son sein, d'un **établissement pharmaceutique chargé de la fabrication et de l'exploitation de produits de santé** nécessaires.

L'article L. 3135-4 du code de la santé publique prévoit que les **recettes** de l'EPRUS sont constituées par :

- des taxes prévues à son bénéfice ;
- des redevances pour services rendus ;
- le produit des ventes des produits et services ;

¹ D'après le projet annuel de performances pour 2008 de la mission « Sécurité sanitaire ».

- les reversements et remboursements mentionnés à l'article L. 162-1-16 du code de la sécurité sociale ;

- 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**, répartie entre les régimes selon les règles définies à l'article L. 174-2 du code de la sécurité sociale ;

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

- des produits divers, dons et legs ;

- des emprunts.

Il est précisé que **le montant de la contribution à la charge de l'assurance maladie ne peut excéder 50 % des dépenses effectivement constatées de l'établissement**. Cette disposition résulte d'un amendement adopté par le Sénat, à l'initiative de sa commission des affaires sociales, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Cette disposition portait sur le FOPRIS, auquel l'EPRUS succède.

En 2007, l'EPRUS comptera **17 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, et **35 ETPT en 2008**, répartis en quatre services principaux :

- le pôle « réserve sanitaire », dont les missions seront le recrutement, la formation des personnels destinés à constituer la réserve ;

- le pôle « produits de santé », chargé de l'acquisition et de la gestion des stocks des produits de santé nécessaires pour faire face à une crise sanitaire ;

- le pôle « mobilisation/projection », responsable de la mise à disposition des personnels et des produits de santé en cas de crise sanitaire ;

- le pôle « études », service d'appui scientifique et technique devant participer à l'anticipation des risques sanitaires. Il comprendra une cellule d'audit.

(2) La position de votre rapporteure spéciale

La mise en place de ce nouvel établissement devrait permettre une **meilleure politique d'acquisition et de gestion des stocks de produits de santé, domaines dans lesquels**, de l'avis même du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, **l'administration centrale n'était pas à même de mener une action efficace**.

Par ailleurs, la création de l'EPRUS, par la suppression concomitante du FOPRIS, devrait permettre une **meilleure lisibilité et un meilleur suivi des crédits inscrits sur le programme « Veille et sécurité sanitaires »**, les abondements, en cours d'exécution budgétaire, par voie de fonds de concours étant, en quelque sorte, remplacés par l'inscription d'une subvention pour charge de service public en loi de finances initiale.

Néanmoins, votre rapporteure spéciale tient à souligner la nécessité pour ce nouvel établissement de **trouver sa place au sein du dispositif actuel de gestion des crises sanitaires**. En particulier, elle souhaite attirer l'attention sur l'indispensable articulation et coordination des actions de l'EPRUS avec les autres acteurs intervenant en matière de gestion des crises sanitaires :

- **les agences de sécurité sanitaire et, plus particulièrement de l'Institut de veille sanitaire (INVS)** qui, en vertu de la loi du 9 août 2004 relative à la santé publique¹, doit contribuer à la gestion des situations de crises sanitaires, en proposant aux pouvoirs publics toute mesure ou action nécessaire ;

- **le département des urgences sanitaires (DUS)**, créé par arrêté du 14 octobre 2004, et placé auprès du directeur général de la santé, qui a notamment pour mission de réceptionner les alertes sanitaires de niveau national ou international et de préparer des plans de réponse aux grandes menaces sanitaires ;

- **le centre opérationnel de réception et de régulation des urgences sanitaires et sociales (CORRUSS)**, chargé de vérifier les données d'alerte auprès de leur émetteur qui sont ensuite analysées au sein du DUS ;

- **le comité de gestion interministérielle des crises (COGIC)** de la direction de la défense et de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur qui est le lieu de veille et de mobilisation des différents moyens de secours et d'intervention, dès lors qu'une crise, sanitaire ou autre, nécessite une organisation de sa gestion au plan national.

Votre rapporteure spéciale s'interroge également sur les **chevauchements possibles de compétences entre le pôle « études » de l'EPRUS**, chargé de l'analyse prospective des risques sanitaires, avec **d'autres instances aux compétences similaires**, en particulier :

- **la mission d'analyse stratégique, de prospective et d'appui scientifique (MASPRAS)** de la direction générale de la santé ;

- **le Haut conseil de santé publique (HCSP)**, qui aux termes de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la santé publique, doit apporter aux pouvoirs publics des « *réflexions prospectives* » sur les questions de santé publique.

Enfin, votre rapporteure spéciale regrette que **le transfert, à l'EPRUS, de compétences de la direction générale de la santé**, auparavant chargée de l'acquisition et de la gestion des stocks de produits de santé en cas de crise sanitaire, **ne se soit pas accompagné d'un transfert de personnel**.

Pour votre rapporteure spéciale, la création de ce nouvel établissement révèle, une fois encore, **la construction par sédimentation du dispositif de sécurité sanitaire**, sans étude d'impact préalable et sans vision claire de l'Etat en la matière.

¹ Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la santé publique.

c) Le financement de l'EPRUS

En 2008, **la subvention pour charge de service public de l'EPRUS devrait s'élever à 75 millions d'euros en autorisations d'engagement et 55 millions d'euros en crédits de paiement.**

Votre rapporteure spéciale note que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 fixe à **75 millions d'euros** le montant de la contribution des régimes d'assurance maladie pour 2008 au financement de l'EPRUS.

La subvention totale de l'EPRUS (contribution de l'assurance maladie et subvention de l'Etat) **diminuerait donc de moitié entre 2007 et 2008**, passant de 354 millions d'euros à 150 millions d'euros. Interrogé sur ce point par votre rapporteure spéciale, le ministère chargé de la santé a indiqué que cette diminution de crédits résulterait d'un moindre besoin de crédits en 2008, en raison de forts **reports de crédits non consommés** et du fait que les dépenses prévisionnelles pour 2008 seraient essentiellement des **dépenses de renouvellement de stocks** de produits nécessaires à la protection de la population face aux menaces sanitaires.

Les dépenses prévisionnelles de l'EPRUS en 2008

(en milliers d'euros)

| | Dépenses de personnel | Dépenses de fonctionnement | Dépenses d'investissement | Total |
|--|-----------------------|----------------------------|---------------------------|----------------|
| Fonctionnement de l'EPRUS | 2.500 | 17.200 | 0 | 19.700 |
| Acquisitions, actions et renouvellements des stocks dans le cadre de la pandémie grippale | 0 | 100.000 | 0 | 100.000 |
| Acquisitions, actions et renouvellements des stocks dans le cadre de la lutte contre les menaces bio-terroristes | 0 | 23.400 | 0 | 23.400 |
| Autres besoins | 0 | 1.900 | 0 | 1.900 |
| Réserve sanitaire | 0 | 5.000 | 0 | 5.000 |
| TOTAL | | | | 150.000 |

Source : annexe 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008

Votre rapporteure spéciale **s'interroge fortement sur la qualité de gestion des crédits destinés à l'EPRUS et auparavant au FOPRIS**. En effet, d'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale auprès du directeur général de l'EPRUS, sur les 354 millions d'euros d'AE et les 241 millions d'euros de CP transférés à l'EPRUS au titre de l'année 2007, **il apparaît, au 20 novembre 2007, que 252,88 millions d'euros d'AE et 224,09 millions d'euros de CP n'ont pas été consommés.**

Cette sous-consommation résulterait, selon le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, d'un **retard dans la passation de marchés** relatifs à l'acquisition de masques FFP2 (pour 85 millions d'euros), l'acquisition de masques chirurgicaux (pour 50 millions d'euros) et l'acquisition de Tamiflu (pour 92 millions d'euros). **Si les décisions relatives à la passation de ces marchés n'étaient pas prises d'ici le 31 décembre 2007, la dotation de l'EPRUS pour 2008 s'élèverait donc à environ 402 millions d'euros en AE et 354 millions d'euros en CP.**

Compte de résultat prévisionnel de l'EPRUS pour 2007

| | Charges | | | Produits | |
|---------------------------|---------------|--------------|--------------------------------------|---------------|---------------|
| | AE | CP | | AE | CP |
| Achats | 15,00 | 4,33 | Subvention Etat 2007 EPRUS | 179,00 | 66,00 |
| Services extérieurs | 0,08 | 0,08 | Contribution AM* EPRUS | 175,00 | 135,00 |
| Autres services ext | 0,06 | 0,06 | Autres ressources | 0,00 | 0,00 |
| Autres charges | | | | | |
| Dotation aux provisions | 0,00 | 0,00 | Solde FOPRIS en recettes (part Etat) | 0,00 | 40,00 |
| Personnel | 0,28 | 0,28 | Solde FOPRIS en recettes (part AM) | 0,00 | 40,00 |
| Activité FOPRIS | 85,70 | 52,16 | | | |
| Total | 101,12 | 56,91 | | 354,00 | 281,00 |
| Apport sur le FDR (en CP) | | | | | 224,09 |
| Disponible sur AE | | | | 252,88 | |

*AM : assurance maladie

Source : EPRUS

Si votre rapporteure spéciale comprend les difficultés liées à la mise en place de ce nouvel établissement, elle insiste néanmoins sur **la nécessité de veiller, dans les années à venir, à limiter au maximum les reports de crédits d'un exercice sur l'autre, ainsi que la constitution de fonds de roulement importants, afin de garantir la sincérité des inscriptions effectuées en loi de finances initiale.**

Votre rapporteure spéciale s'interroge d'autant plus sur ces importants reports de crédits, que **le décret d'avance du 6 avril 2007¹ a prévu l'ouverture, pour 2007, de 80 millions d'euros d'AE supplémentaires** sur le programme « Veille et sécurité sanitaires », destinés à financer un programme de renouvellement et d'acquisition de produits et matériels médicaux, dans le cadre de la réactualisation du plan gouvernemental de prévention et de lutte « Pandémie grippale », qui relève désormais de la compétence de l'EPRUS. **Il paraît, en effet, quelque peu contradictoire ou tout au moins révélateur d'une gestion peu efficace des crédits destinés au financement de la préparation et de la gestion des crises sanitaires, d'effectuer des reports de crédits, alors même que des crédits supplémentaires ont été ouverts par voie de décret d'avance.** Votre

¹ Décret n° 2007-524 du 6 avril 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

rapporteuse spéciale avait déjà soulevé cette question à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006¹.

S'agissant des modalités de financement de l'EPRUS, votre rapporteure spéciale s'interroge, comme en 2007, sur **la participation, en la matière, de l'assurance maladie**. En effet, 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, il semble, en revanche, que **l'achat des produits nécessaires pour faire face à ces menaces devrait relever, par nature, du budget de l'Etat au titre de ses missions régaliennes**, en matière de santé publique et de sécurité civile. Par ailleurs, eu égard aux importants déficits auxquels doit faire face la branche maladie de la sécurité sociale, se pose la question de la **pérennité réelle de cette ressource pour l'EPRUS**.

B. UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO LARGEMENT PERFECTIBLE

1. Une justification au premier euro qui ne permet pas un contrôle satisfaisant du Parlement

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 71,82 millions d'euros pour 2008, en augmentation de plus de 8,5 millions d'euros par rapport à 2007 (+ 13,5 %).**

Cette action regroupe essentiellement des **dépenses de fonctionnement (61,32 millions d'euros)** constituées majoritairement de subventions pour charges de service public à destination des opérateurs de la mission, pour un montant total de 56,88 millions d'euros dont 45,6 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 à près de **10,5 millions d'euros** pour 2008 et recouvrent notamment des crédits d'intervention au titre des services déconcentrés, en particulier ceux des départements et collectivités d'outre-mer. Ainsi, **près de 5,9 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. Plus de 4 millions d'euros seront, en outre, affectés à la santé environnementale, au titre de la surveillance des milieux de vie (eau, air

¹ Rapport n° 393 (2006-2007).

intérieur, pollens) et de la mise en œuvre du Plan national santé environnement (PNSE).

Votre rapporteure spéciale remarque que la justification au premier euro de cette action fait état d'un certain nombre de **dépenses qui ne semblent pas relever directement de la sécurité sanitaire**, mais davantage de la mission « Santé », notamment celles relatives aux soins en milieu hospitalier, à l'impact de l'habitat sur la santé, à l'étude nationale relative à l'exposition au bruit, ou aux accidents de la vie courante. Cette observation conforte la remarque de votre rapporteure spéciale, développée dans son récent rapport sur les agences de sécurité sanitaire¹, à savoir **la porosité des programmes « Veille et sécurité sanitaires » et « Santé publique et prévention »**.

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 85,88 millions d'euros pour 2008 en AE et de 65,88 millions d'euros en CP, soit des crédits multipliés par 7 en AE et 5,4 en CP par rapport à 2007.

Cette action ne comprend que des **dépenses de fonctionnement**, dont 94,5 % en AE et 93 % en CP sont des subventions pour charge de service public destinées aux agences de sécurité sanitaire, en particulier de l'EPRUS. Les **dépenses de fonctionnement courant** s'élèvent, quant à elle, à près de 4,7 millions d'euros et se décomposent de la façon suivante :

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

(en euros)

| Dispositifs financés | Montant |
|--|------------------|
| Subvention à l'Entente interdépartementale pour la démoustication (EID) méditerranée | 250.000 |
| Organisation de colloques et de séminaires dans le cadre de la lutte contre la grippe aviaire | 130.000 |
| Traduction de documents de travail ou juridiques | 10.000 |
| Prise en charge des frais de fonctionnement de la délégation interministérielle à la lutte contre la grippe aviaire (DILGA) | 400.000 |
| Prise en charge des frais du comité d'initiative et de vigilance civique (CIVIC), groupe d'expert de la DILGA | 100.000 |
| 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) | 250.000 |
| 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 retours d'expérience | 400.000 |
| Opérations relevant du Programme civil de défense (PCD) au titre des missions du haut fonctionnaire de sécurité et de défense | 1.599.083 |
| Evénements indésirables | 600.000 |
| Total | 4.718.483 |

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

¹ Rapport d'information n° 355 (2006-2007).

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 sur la mise en œuvre des moyens de lutte contre la « grippe aviaire »¹, **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 était 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, qui sont d'ailleurs **divisés par trois par rapport à 2007**, 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 dramatique crise de chikungunya à la Réunion et à Mayotte en 2006 et 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 ministère de la santé, de la jeunesse et des sports avait précisé en 2007 qu'en cas de crise sanitaire grave comme celle de 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 la dramatique 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 la dramatique épidémie de chikungunya qui sévit à la Réunion et à Mayotte

• **Le décret d'avance du 1^{er} 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 dramatique crise sanitaire de chikungunya.

¹ Rapport d'information n° 451 (2005-2006).

De façon plus générale, votre rapporteure spéciale regrette que le projet annuel de performances de la mission « Sécurité sanitaire » **ne permettent pas de retracer l'exécution des plans de programmation « Pandémie grippale » et « Biotox ».**

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

L'action n° 3 « Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs » est dotée de 18,07 millions d'euros en 2008, en légère diminution par rapport à 2007 (- 0,8 %). Cette action avait enregistré une forte réduction de crédits en 2007, 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), l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) et l'Agence de biomédecine (ABM).

La justification au premier euro de l'action n° 3 fait apparaître une **diminution importante**, entre le projet de loi de finances pour 2007 et le projet de loi de finances pour 2008, **des crédits destinés à financer des mesures, pourtant proches**, à titre d'exemple :

Une diminution importante des crédits destinés à financer certaines mesures de l'action 3 du programme

(en euros)

| Mesures | Crédits inscrits en PLF pour 2007 | Crédits inscrits en PLF pour 2008 |
|---|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Développement des systèmes d'information SISE-EAUX et SISE HABITAT | 1.400.000 | 260.000 |
| Poursuite du plan de prévention des légionelloses | 1.500.000 | 300.000 |
| Contrôle des risques liés au plomb et au bruit | 2.479.051 | 320.000 |

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

Interrogé sur ce point par votre rapporteure spéciale, le représentant du responsable de programme a avancé plusieurs arguments :

- s'agissant du développement des systèmes d'information SISE-EAUX et SISE HABITAT, la diminution de crédits constatés correspondrait à **la fin de la montée en charge de ces dispositifs** ;

- concernant le plan de prévention des légionelloses, la réduction par cinq des crédits consacrés à cette mesure résulterait d'une **erreur d'évaluation** des besoins nécessaires en 2007 ;

- quant au contrôle des risques liés au plomb et au bruit, la diminution des crédits s'expliquerait par un **transfert d'une partie de ces derniers vers la mission « Santé »**. Votre rapporteure spéciale tient à souligner la nécessité de **stabiliser le rattachement des crédits à une mission déterminée, afin de permettre un suivi et un contrôle efficace du Parlement** ;

- de façon plus générale, il a été indiqué à votre rapporteure spéciale que **la justification au premier euro du projet annuel de performances pour 2007 de la présente mission proposait une présentation très globale** des crédits sous un intitulé qui mettait l'accent sur quelques actions phares, alors que le montant indiqué couvre un éventail d'action

2. Les enjeux liés aux opérateurs

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 166,26 millions d'euros demandés sur ce programme pour 2008 en CP, 140,33 millions d'euros correspondent aux subventions à ces opérateurs.

Outre **l'EPRUS** qui vient d'être créé et rattaché au programme « Veille et sécurité sanitaires », **cinq autres agences** 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).

Subventions pour charges de service public par opérateur et par action en 2008

(en euros)

| Numéro de l'action du programme | AFSSAPS AE = CP | AFSSA AE = CP | AFSSET AE = CP | ABM AE = CP | INVS AE = CP | EPRUS | TOTAL |
|---------------------------------|--------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------------------|--|
| Action 01 | 699.795 | 4.779.594 | 2.488.740 | 3.340.008 | 45.569.922 | 0 | 56.878.059 |
| Action 02 | 0 | 125.537 | 113.330 | 0 | 5.922.066 | 75.000.000 (AE) 55.000.000 (CP) | 81.160.933 (AE) 61.160.933 (CP) |
| Action 03 | 7.065.503 | 1.957.093 | 37.777 | 3.341.136 | 0 | 0 | 12.401.509 |
| Action 04 | 334.702 | 105.754 | 377.767 | 4.598.856 | 4.472.837 | 0 | 9.889.916 |
| Total | 8.100.000 | 6.967.978 | 3.017.614 | 11.280.000 | 55.964.825 | 75.000.000 (AE) 55.000.000 (CP) | 160.330.417 (AE) 140.330.417 (CP) |

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

La forte augmentation du montant global des subventions pour charge de service public tient, à la fois, à la création de l'EPRUS, qui représente, à lui seul, 46 % des subventions pour charge de service public en AE et 40 % en CP, ainsi qu'à l'augmentation de l'ensemble des subventions pour charge de service public versées aux opérateurs de la mission.

Récapitulation des crédits destinés aux opérateurs en 2007 et 2008

(en euros)

| | LFI 2007 | | PLF 2008 | |
|--|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| | AE | CP | AE | CP |
| Subventions pour charges de service public | 80.471.550 | 80.471.550 | 160.330.417 | 140.330.417 |
| Total | 80.471.550 | 80.471.550 | 160.330.417 | 140.330.417 |

Source : projet annuel de performance pour 2008 de la présente mission

De façon générale, 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 2008**. 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 projet annuel de performances pour 2008 de la mission « Travail et emploi ». Il est également regrettable que les informations détaillées de l'annexe 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, relatives à l'EPRUS, ne soient pas retranscrites dans le projet annuel de performances.

b) La croissance de la part des ressources propres et fiscales des agences de sécurité sanitaire

S'agissant de la structuration des ressources des agences, votre rapporteure spéciale note une **croissance de la part des ressources propres ou fiscales** dans les budgets prévisionnels pour 2007 de l'AFSSAPS, de l'AFSSA et de l'agence de la biomédecine (ABM).

La structuration des ressources de l'AFSSAPS, de l'AFSSA et de l'ABM

| Agences | Subvention de l'Etat et autres subventions | | Ressources fiscales | | Ressources propres | |
|---------|--|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | Budget prévisionnel pour 2006 | Budget prévisionnel pour 2007 | Budget prévisionnel pour 2006 | Budget prévisionnel pour 2007 | Budget prévisionnel pour 2006 | Budget prévisionnel pour 2007 |
| AFSSAPS | 16 % | 5 % | 72 % | 63 % | 12 % | 32 % |
| AFSSA | 85 % | 71 % | 6 % | 13,5 % | 9 % | 14,5 % |
| ABM | 60 % | 53 % | 0 % | 0 % | 40 % | 47 % |

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

Interrogés sur l'impact de la tendance à l'autofinancement des agences sur la nature du contrôle exercé par les administrations de tutelle, les interlocuteurs de votre rapporteure spéciale, ont indiqué que **l'affectation de taxes spécifiques, considérées comme des « ressources publiques » présentait certains avantages** : commodité de gestion, bon rendement des taxes affectées, responsabilisation. Ce mode de financement n'aurait, par ailleurs, pas d'influence sur l'exercice des missions de l'agence, ni son contrôle.

Cependant, votre rapporteure spéciale estime que l'affectation de taxes à des opérateurs de l'Etat constitue une entorse à l'esprit de la LOLF et rejoint, sur ce point, la réflexion de votre rapporteur général sur **le concept d'« agencisation de l'Etat »**¹.

¹ Rapport général n° 78 (2006-2007) du 23 novembre 2006, tome I, M. Philippe Marini, rapporteur général.

c) 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 travaillé (ETPT). Tous les opérateurs sont désormais en mesure de fournir de données fiables s'agissant de la consolidation de ses emplois.

Consolidation des emplois des opérateurs du programme

(en ETPT)

| | Prévision 2007 | Prévision 2008 |
|---|-----------------------|-----------------------|
| Emplois (ETPT) rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère | 2.746 | 2.794 |

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

Le nombre d'emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère s'élève, pour 2008, à 2.794 emplois, en augmentation de 1,7 % par rapport à 2007, à périmètre constant (l'EFS et l'INTS, qui ne sont plus rattachés à la mission, comptaient 7.055 ETPT).

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 2008 incluent la création de trois nouveaux postes dans le cadre du projet VEGA (3 ETPT) ;

- **l'Agence de biomédecine (ABM)** qui bénéficie comptera, pour 2008, 12 ETPT supplémentaires. La hausse des effectifs de l'ABM est liée à la montée en charge de l'agence qui se poursuit en 2008 (dispositif réglementaire, mission d'inspection, expertise et alerte) ;

- **l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET)**, dont l'augmentation des effectifs s'explique par la création de 13,3 ETPT dans le cadre du traitement des dossiers BIOCIDE et du programme européen INTARESE, ainsi que 5 ETPT, correspondant au recrutement, à mi-année 2008, de dix experts dans le cadre du plan santé au travail et trois experts dans le cadre du protocole REACH ;

- **l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)**, pour lequel 17 ETPT ont été créés.

C. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE PEU OPÉRANT

1. Un choix d'indicateurs insatisfaisant

Les indicateurs de performance retenus dans le projet annuel de performances pour 2008 sont identiques à ceux de 2007. Pourtant, comme l'a indiqué votre rapporteure spéciale à plusieurs reprises, ces **indicateurs sont largement perfectibles** :

- de façon générale, beaucoup d'indicateurs restent **insuffisamment précis et intelligibles**, ce qui rend leur exploitation difficile ;

- par ailleurs, **aucun d'entre eux ne permet une mesure de l'efficience**, c'est-à-dire de mettre en parallèle les objectifs fixés et les moyens financiers nécessaires à leur atteinte ;

- enfin, **l'atteinte de certains objectifs ne paraît pas dépendre des acteurs du dispositif de sécurité sanitaire** : ainsi, l'Agence de la biomédecine ne semble pas disposer des leviers d'action nécessaires lui permettant d'augmenter le nombre de greffes, ainsi que l'y invite l'indicateur 5.1 : « Nombre de greffes d'organes ».

2. Des indicateurs ne couvrant que faiblement les crédits de la mission

Pour 2008, près de **85 % des CP et AE inscrits sur le programme sont constitués de subventions pour charge de service public** versées aux opérateurs de la mission.

Or, sur les six opérateurs de la mission, seuls deux se voient rattacher des indicateurs propres : l'AFSSAPS et l'Agence de la biomédecine.

Certes, depuis 2007, **trois opérateurs (l'AFSSET, l'AFSSA et l'Agence de la biomédecine) ont signé un Contrat d'objectifs et de moyens (COM) ou contrat de performance**. Cependant, comme l'a souligné votre rapporteure spéciale dans son récent rapport d'information¹, ces contrats **s'apparentent davantage à des rapports d'activité ou à des projets d'établissement** et ne permettent donc pas d'évaluer la performance de ces opérateurs.

Votre rapporteure spéciale invite très fortement la direction générale de la santé (DGS) à **revoir l'ensemble de ces indicateurs de performance et à d'achever sa politique de contractualisation envers les opérateurs de la mission.**

En particulier, il est indispensable que le nouvel établissement créé, **l'EPRUS, eu égard sa place centrale dans la réalisation des orientations**

¹ Rapport précité n° 355 (2006-2007).

stratégiques du programme, ainsi que le montant de la subvention pour charge de service public qui lui est accordée (40 % des AE du programme et 35 % des CP du programme) signe rapidement un contrat de performance ou un contrat d'objectifs et de moyens, et que des indicateurs propres lui soient associés au sein du projet annuel de performances de la mission.

3. L'absence de marge de progression

Votre rapporteure spéciale s'étonne enfin de la fixation des cibles de performance de la plupart des indicateurs du programme « Veille et sécurité sanitaires » : pour quatre d'entre eux, **aucune marge de progression n'est prévue, ce qui relativise beaucoup la notion de « performance » attachée à la LOLF.**

L'absence de marge de progression dans les indicateurs du programme

| Objectif n° 1 : « Améliorer la préparation et la qualité de la gestion des alertes sanitaires » | |
|--|---|
| 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 trois dernières années » | La cible, pour 2009, du sous-indicateur relatif au pourcentage de procédures modifiées ou créées 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 2007 et 2008 et moins bien qu'en 2006 (79 %). |
| Objectif n° 2 : « Améliorer le niveau d'information des professionnels de santé et du public sur la gestion des risques » | |
| 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 et 2008. |
| Indicateur n° 2.2 : « Pourcentage de communiqués de presse repris par la presse » | La cible fixée pour 2009 est identique aux prévisions pour 2007 et 2008. |
| Objectif n° 3 : « Améliorer les fonctions de contrôle et de police sanitaire » | |
| Indicateur n° 3.1 « Nombre de détections d'anomalies / nombre de contrôles » | La cible, pour 2009, du sous-indicateur relatif au pourcentage de détection d'anomalies par rapport au nombre de contrôles d'urgence réalisés par l'AFSSAPS, est identique aux prévisions pour 2007 et 2008. |

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

Quant à l'objectif n° 4 : « Améliorer le traitement de la délivrance des autorisations », votre rapporteure spéciale s'étonne, au contraire, de la cible fixée à l'indicateur 4.1 : « délai de traitement des autorisations de mise sur le marché (AMM) – reconnaissance mutuelle » : la cible 2008 est fixée à 30 jours, alors que la réalisation 2006 était de 124 jours et la prévision de 2007 réactualisée de 60 jours. **La cible 2008 semble dès lors assez ambitieuse.**

Tout en rappelant que la définition des objectifs et indicateurs du programme ont vocation à évoluer, votre rapporteure spéciale **déduit, de ces constats, une fixation assez aléatoire et non justifiée des cibles de performance pour les années à venir.**

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

1) Le programme 228 « Veille et sécurité sanitaires » enregistre, pour 2008, **une augmentation très significative de ses crédits** (+ 78 % en AE et + 59 % en CP), qui s'explique principalement par une **modification du mode de financement des dépenses relatives à la veille et la sécurité sanitaires**. Le fonds de concours, qui abondait auparavant le programme 228 en cours de gestion, a été remplacé par le versement d'une **subvention pour charge de service public au nouvel établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)**.

2) Une des **priorités** du programme pour 2008 réside dans **la mise en place de ce nouvel établissement, l'EPRUS**, chargé de la gestion administrative et financière de la réserve sanitaire, ainsi que de l'acquisition et la gestion des stocks de produits de santé nécessaires pour faire face à une crise sanitaire.

Votre rapporteure spéciale insiste sur **la nécessité, pour ce nouvel établissement, de trouver son positionnement au sein du dispositif déjà complexe de gestion des crises sanitaires**, ainsi que sur la nécessité de **veiller à la gestion efficace des crédits qui lui sont dédiés**. L'exécution pour 2007 des dépenses de l'EPRUS laisse en effet apparaître un risque de reports de crédits non négligeable sur 2008, ainsi que la constitution d'un important fonds de roulement.

3) **La justification au premier euro** des dépenses du programme 228 n'est pas satisfaisante et ne permet pas un contrôle efficace du Parlement, en particulier, votre rapporteure spéciale déplore que les plans de programmation « Pandémie grippale » et « Biotox » ne fassent pas l'objet d'une analyse précise au sein du projet annuel de performances pour 2008 de la mission « Sécurité sanitaire ».

5) **Le dispositif de performance reste très insuffisant** : le programme ne comporte aucun indicateur d'efficience ; pour quatre indicateurs, aucune marge de progression n'est prévue ; alors que près de 85 % des crédits du programme constituent des subventions pour charge de service public versées aux opérateurs, seuls deux d'entre eux se voient rattacher des indicateurs propres et trois ont signé des contrats de performance ou contrats d'objectifs et de moyens.

En particulier, votre rapporteure spéciale insiste sur **la nécessité, pour l'EPRUS, de signer rapidement un tel contrat, étant donné sa place centrale dans la réalisation des orientations stratégiques du programme, ainsi que le montant de la subvention pour charge de service public qui lui est accordée** (40 % des AE du programme et 35 % des CP du programme).

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

A. DES CREDITS EN DIMINUTION PAR RAPPORT À 2007

1. Une diminution des crédits en 2008

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.**

Il est **piloté au niveau central par le directeur général 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 six 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 » (260,6 millions d'euros), 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 » (106 millions d'euros) et l'action n° 5 « Elimination des farines et coproduits animaux » (82,3 millions d'euros). Votre rapporteure spéciale note que, conformément à l'observation qu'elle avait formulée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, l'action n° 7 « Mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable », qui n'était plus dotée de crédits, a été supprimée.

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 (notamment au travers d'un réseau de laboratoires nationaux) pour la définition des mesures de gestion du risque. **Pour 2008, 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 52,342 millions d'euros.**

Contrairement au programme « Veille et sécurité sanitaires », les crédits inscrits sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » enregistre **une légère diminution : - 2,1 % en AE et - 1,3 % en CP.**

Répartition des crédits par action pour 2008

(en milliers d'euros)

| Actions - intitulés | CP 2008 | % | Dépenses de fonctionnement | Dépenses d'investissement | Dépenses d'intervention | Dépenses de personnel | Total |
|---|----------------|--------------|----------------------------|---------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------|
| 01 - Prévention et gestion des risques inhérents à la protection végétale | 19.108 | 3,5 | 9.514 | 2.230 | 7.364 | - | 19.108 |
| 02 - Lutte contre les maladies animales et protection des animaux | 106.173 | 19,4 | 88.234 | 240 | 17.699 | - | 106.173 |
| 03 - Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires | 23.341 | 4,3 | 12.695 | - | 10.646 | - | 23.341 |
| 04 - Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires | 54.718 | 10 | 54.718 | - | - | - | 54.718 |
| 05 - Elimination des farines et produits animaux | 82.330 | 15,1 | - | - | 82.330 | - | 82.330 |
| 06 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation | 260.619 | 47,7 | 16.021 | 1.200 | - | 243.398 | 260.619 |
| Total | 546.289 | 100,0 | 181.182 | 3.670 | 118.039 | 243.398 | 546.289 |

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

2. Les orientations stratégiques du programme pour 2008

Auditionné 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 2008 étaient les suivantes :

- **la prévention et la gestion des risques inhérents à la production végétale**, qui est l'action qui connaît la plus forte augmentation de crédits : + 19,6 % après une réduction de 7,7 % en 2007. La priorité en 2008 sera mise sur la détection et la surveillance des risques phytosanitaires, le contrôle des conditions de production des végétaux et la promotion des modes de production respectueux de l'environnement (OGM, pesticides notamment) ;

- **la lutte contre les maladies animales**, pour laquelle on note une stabilisation des crédits (- 1,9 % par rapport à 2007), contre une augmentation de 9,7 % en 2007. Un effort particulier sera réalisé pour prévenir les encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) ovine et caprine et augmenter le niveau de surveillance en matière de peste porcine notamment ;

- **la prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires**, qui, après une importante augmentation de ses crédits en 2007 (+ 37,9 %), est l'action du programme qui connaît la plus forte réduction de crédits (- 12,8 %). Comme en 2007, la priorité est donnée au renforcement du dépistage pour le contrôle des poules pondeuses infectées par les salmonelles, à l'origine de la majorité des infections animales ;

- **le respect des engagements de l'Etat envers l'AFSSA**, dont la subvention pour charge de service public, au titre du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » enregistre une augmentation de 6,6 %. Cette augmentation résulte de l'évolution mécanique de la masse salariale et de la première vague de financement du plan d'investissement de l'agence, conformément aux engagements pris par l'Etat dans le contrat d'objectifs et de moyens signé le 4 avril 2007 avec l'AFSSA.

Interrogé par votre rapporteure spéciale sur **l'impact des mesures annoncées dans le cadre du « Grenelle de l'environnement »**, sur l'activité et les moyens de la direction générale de l'alimentation, il lui a été répondu que la suspension de la culture commerciale des OGM pesticides entraînerait vraisemblablement une **augmentation des contrôles** effectués par la direction générale de l'alimentation et donc une **hausse des besoins financiers** de celles-ci, mais uniquement à compter de 2009.

3. Un schéma de déversement analytique complexe

Les effectifs de ce programme pour 2007 sont en diminution de 124 ETPT par rapport à 2007 et s'établissent à 5.012 ETPT. Le projet annuel de performances précise que ce sont en réalité 69 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 2007 s'explique par l'extension en année pleine des suppressions d'emplois de 2007, 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 2008, y compris les charges sociales, s'élèvent à près de 243,398 millions d'euros.**

Au terme d'un schéma de déversement analytique assez 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 l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de qualité et de sécurité sanitaires de l'alimentation, par le biais de la **redistribution de ces crédits de 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° 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation » du programme 206 est imputée de 15,76 millions d'euros au profit du programme « Protection de l'environnement et prévention des risques » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » ;

- le programme 206 bénéficie *a contrario* de crédits en provenance du 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, ainsi que du programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » qui participe, pour 2008, au financement de l'action « Elimination 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.

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)

| | |
|--|---------------------|
| Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes | - 82.615.275 |
| Programme « Protection de l'environnement et prévention des risques » (Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales) | + 15.765.275 |
| Programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » (Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales) | - 97.314.445 |
| Programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » (Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales) | - 1.066.471 |

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

B. UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO SATISFAISANTE

1. La réduction des crédits dédiés à la lutte contre l'influenza aviaire

La sous-action « Plans d'urgence contre les épizooties » regroupe, pour 2008, les crédits dédiés à la gestion de la crise de l'influenza aviaire, qui s'élèvent à environ 4,5 millions d'euros en CP et en AE, soit **2,5 fois moins qu'en 2007**.

Interrogé sur ce point par votre rapporteure spéciale, le directeur général de l'alimentation, responsable du programme 206, a indiqué que les **mesures prévues pour lutter contre l'influenza aviaire, et surtout la mise en place d'un nouveau plan de prévention, ont été suffisamment efficaces** à ce stade pour éviter d'entrer dans des niveaux de surveillance élevés engendrant des dépenses importantes.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, sur les 12 millions d'euros inscrits en loi de finances pour 2007 pour lutter contre l'influenza aviaire, il semble qu'à ce stade de l'exécution, 8 millions d'euros ont pu faire l'objet d'un redéploiement vers d'autres mesures.

Rappel 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 |
|--|-----------------------------------|----------------------------|
| Plans d'urgence contre les épizooties | | |
| 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 |
| Total | 12.834.941 | 10.834.941 |

Source : projet annuel de performances pour 2007 de la présente mission

Les crédits de l'action 2 destinés à la lutte contre l'influenza aviaire pour 2008

(en euros)

| Types de mesure | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|--|----------------------------|---------------------|
| Marché euthanasie des volailles | 1.130.892 | 1.130.892 |
| Visites obligatoires dans les élevages | 2.343.840 | 2.343.840 |
| Fonds de recherche* | 500.000 | 500.000 |
| Surveillance de la faune sauvage* | 720.000 | 720.000 |
| Total | 4.694.732 | 4.694.732 |

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

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

2. Un risque de sous-budgétisation des mesures de lutte contre les autres maladies animales ?

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 s'est posé **la question de la justesse de l'évaluation des crédits nécessaires pour 2008.**

a) Les mesures de lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST)

Les mesures de lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) concernent deux maladies : l'encéphalopathie spongiforme bovine (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.

Les crédits dédiés à la lutte contre les EST, pour 2008, s'élèvent à 32,8 millions d'euros en AE et près de 36,1 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^{er} août 2006 avait 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).**

Le projet annuel de performances pour 2008 ne mentionne qu'indirectement ces tests systématiques, à l'abattoir et à l'équarrissage, des ovins et caprins de moins de 18 mois, sans donner de précisions quant à leur

coût annuel. Interrogé sur ce point par votre rapporteure spéciale, le directeur général de l'alimentation, responsable du programme 206, a indiqué que l'hypothèse retenue, lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2008, était celle d'un coût global des tests de **13,4 millions d'euros**.

Or, d'après les informations fournies à votre rapporteure spéciale par le ministère de l'agriculture et de la pêche en 2007, **le surcoût net du caractère systématique des tests en année pleine était estimé à 52 millions d'euros**. Interrogé sur ce point cette année, il a été indiqué à votre rapporteure spéciale que cet écart s'expliquait par la décision prise, en 2007, de ne plus conduire des tests exhaustifs à l'abattoir pour les ovins mais de poursuivre les tests exhaustifs à l'équarrissage. Votre rapporteure spéciale s'interroge néanmoins sur une éventuelle sous-budgétisation de ce poste de dépenses.

b) Les mesures de lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO)

La gestion des maladies hors EST vise la surveillance et l'élimination des grandes maladies contagieuses. Ainsi que le souligne le projet annuel de performances pour 2008, 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 2008, à hauteur d'environ **2 millions d'euros**, soit un montant relativement **stable par rapport à 2007 en dépit des taux de mortalité soutenus, et de l'évolution rapide de la maladie vers le sud et l'ouest de la France**.

Or, votre rapporteure spéciale rappelle que **le décret d'avance¹ du 25 octobre 2007** a prévu une **ouverture de 6,5 millions d'euros de crédits supplémentaires**, pour 2007, sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », ainsi que **la levée de la mise en réserve à hauteur de 4,96 millions d'euros**, pour financer des mesures de prévention et de police sanitaires relatives à l'épidémie de FCO.

¹ Décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

**Les ouvertures de crédits, par le décret d'avance du 25 octobre 2007
en vue de faire face à la fièvre catarrhale ovine**

Le décret d'avance d'octobre 2007 proposait d'ouvrir **6,5 millions d'euros** en AE et CP sur l'action 02, « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux », du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », afin de financer des mesures de prévention et de police sanitaires relatives à l'épidémie de fièvre catarrhale ovine (FCO).

Cette ouverture de crédits par décret d'avance s'est accompagnait d'une **levée de la mise en réserve à hauteur de 4,96 millions d'euros**. Ce sont donc, au total, 11,46 millions d'euros qui ont été ouverts, sur le programme 206, au titre de la lutte contre la FCO.

Le même décret d'avance proposait également l'ouverture de crédits, destinés à la lutte contre la FCO, sur **la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »**, au titre des mesures d'ordre économique et non sanitaire, pour un montant de **9,5 millions d'euros**.

Cette ouverture de crédits devrait permettre de financer :

- **l'indemnisation des producteurs de bovins et d'ovins morts** de la maladie pour un montant de 5,12 millions d'euros ;
- **le coût des visites des vétérinaires sanitaires**, pour un montant de 2,04 millions d'euros ;
- **la surveillance sérologique** de l'ensemble du territoire et de sortie des animaux du périmètre interdit, pour un montant de 4,30 millions d'euros.

Si votre rapporteure spéciale ne conteste pas la difficile prévisibilité de l'évolution et de l'ampleur de la maladie, elle tient à rappeler que, **lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007**, elle avait déjà soulevé la question de la **sous-budgétisation éventuelle des crédits dédiés à la lutte contre la FCO**, notamment du fait de l'apparition de foyers de FCO dans le Nord de la France, à la fin du mois d'août 2006.

Elle réitère, à nouveau, cette observation pour 2008 : l'inscription de 2 millions d'euros, dans le projet de loi de finances pour 2008, au titre de la lutte contre la FCO, semble **très insuffisante** pour couvrir l'ensemble des dépenses induites par les mesures de lutte contre la FCO en 2008. Interrogé sur ce point, **le directeur général de l'alimentation, responsable de programme, a admis que la dotation prévue en projet de loi de finances pour 2008 ne sera pas suffisante pour lutter efficacement contre la FCO en 2008**. Les crédits nécessaires à l'achat des vaccins ne pourront pas être redéployés en interne sur le programme¹.

¹ Une procédure de passation de marché public est en cours au moment de l'examen de la présente mission.

3. Les enjeux liés au service public de l'équarrissage

a) Les dépenses publiques liées à l'élimination des farines animales et des coproduits animaux en 2008

L'action n° 5 « élimination des farines et coproduits animaux » du programme 206 est dotée, pour 2008 :

- de **28,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement, en très nette diminution par rapport à 2007 et surtout 2006, année pour laquelle les autorisations d'engagement s'étaient élevées 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 ;

- de **82,33 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une diminution de 13 millions d'euros par rapport à 2007. Cette réduction importante s'explique par la non-consommation de crédits inscrits en 2007 du fait du retard pris dans la passation des derniers marchés de déstockage, et de leur report sur l'exercice 2008.

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 2008, s'élève à 44 millions d'euros ;

- **le financement du stockage et de l'élimination de farines animales accumulées jusqu'en 2003**, qui s'élève pour 2008 à 28,5 millions d'euros en AE et 33,33 millions d'euros en CP.

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

Depuis le 1^{er} 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^{er} octobre 2005 et les colonnes vertébrales de bovins produites par les boucheries à compter du 1^{er} 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).

D'après le projet annuel de performances pour 2008 de la mission « Sécurité sanitaire », le coût prévisionnel du service public de

l'équarrissage, pour l'exercice 2008, est estimé à 151 millions d'euros. Selon les données fournies à votre rapporteure spéciale par le ministère de l'agriculture et de la pêche, il serait financé, en 2008, par :

- une subvention de l'Etat fixée à 44 millions d'euros par le présent projet de loi de finances ;

- une contribution des filières par le biais de la taxe d'abattage dont le produit attendu est de 91,4 millions d'euros ;

- une participation des éleveurs de porcs et de volailles fixée à 12 millions d'euros.

Il manquerait donc près de 3,6 millions d'euros, pour assurer l'équilibre financier du service public de l'équarrissage. Le ministère de l'agriculture et de la pêche a indiqué à votre rapporteure spéciale que cet écart s'expliquerait par **une réévaluation du coût du service public de l'équarrissage à 147 millions d'euros pour 2008.**

Compte tenu des aléas financiers que la gestion du SPE a connus ces dernières années, soulignés notamment par l'audition¹ organisée par votre commission des finances le 26 septembre 2007, votre rapporteure spéciale ne peut que s'interroger sur le caractère réaliste de cette prévision.

Les travaux de votre commission des finances ont, en effet, dressé un bilan plus que mitigé de la réforme engagée en 2005 :

- **le nouveau marché public de juillet 2006 a échoué à faire émerger une situation de concurrence** entre les prestataires du SPE. En conséquence, l'Etat demeure impuissant à leur imposer une baisse des tarifs ;

- **rien n'est prévu dans le projet de loi de finances pour 2008 afin de résorber le passif accumulé de 50 millions d'euros**, qui dégrade la trésorerie de l'Office de l'élevage et le contraint à allonger ses délais de paiement ;

- avant que la réforme engagée en juillet 2007 par le ministère de l'agriculture ne produise ses effets, **16 millions d'euros manquent toujours pour équilibrer les comptes annuels du SPE²** ;

- alors que des **contentieux pendants**, portant potentiellement sur 1,7 milliard d'euros³, constituent une « épée de Damoclès » pour le budget de l'Etat, aucune provision ne semble avoir été constituée pour faire face à une éventuelle condamnation.

¹ *Rapport d'information n° 472 (2006-2007) de M. Joël Bourdin et Mme Nicole Bricq sur le suivi du rapport d'information n° 432 (2005-2006) concernant l'enquête de la Cour des comptes relative au service public de l'équarrissage.*

² *Contrôle général économique et financier, conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, inspection générale de l'environnement, rapport relatif à la poursuite de la réforme du service public de l'équarrissage.*

³ *D'après la présentation de la Cour des comptes lors de l'audition précitée du 26 septembre 2007.*

Face à ce constat, votre rapporteure spéciale estime indispensable :

- **d'apurer rapidement la « dette du SPE »** et de réfléchir à un **mode de financement simple qui permette une participation effective des éleveurs** ;

- d'étudier de manière approfondie les **différents modèles européens** et internationaux de service public de l'équarrissage, et de s'en inspirer pour la définition du prochain marché public ;

- d'engager dès maintenant une réflexion sur les gains potentiels pouvant résulter d'une **valorisation accrue des sous-produits issus de l'équarrissage**.

C. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE QUI PROGRESSE

1. L'introduction de nouveaux indicateurs

A l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, le directeur général de l'alimentation, responsable du programme, avait fait part, à votre rapporteure spéciale, des difficultés rencontrées s'agissant de **l'indicateur 2-1 « Taux d'incidence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et de la tremblante caprine »** qui s'est révélé **doublément défaillant** :

- d'une part, le taux de tremblante caprine, qui nécessitait de connaître avec régularité le taux de mortalité des caprins, n'a pu être construit en raison de la sous-déclaration forte des cadavres de cette espèce ;

- d'autre part, la nette amélioration des résultats constatés par cet indicateur traduit en fait la chute plus rapide qu'escomptée de l'incidence de l'ESB et non les efforts accomplis dans ce domaine, mettant en cause la pertinence même de cet indicateur.

Tirant les conclusions du manque de pertinence de cet indicateur, la direction générale de l'alimentation a introduit un nouvel **indicateur d'efficience mesurant le « coût unitaire de la surveillance épidémiologique de l'ESB »**, qui devrait, d'ailleurs, être complété par un autre indicateur dans le projet annuel de performances pour 2009, retraçant *« l'évolution du coût unitaire prévisionnel d'une inspection sous démarche qualité »*.

Votre rapporteure spéciale accueille très favorablement les travaux menés par la direction générale de l'alimentation afin d'améliorer son dispositif de performance, ainsi que, plus particulièrement, **l'introduction de ces nouveaux indicateurs d'efficience**, permettant de mettre en parallèle les objectifs fixés et les moyens financiers nécessaires pour les atteindre.

2. Une couverture insuffisante des crédits de personnels

Selon la direction générale de l'alimentation, il est possible de considérer que **les sept indicateurs** associés aux objectifs du programme **permettent d'évaluer l'utilisation de 55 % des crédits du programme hors dépenses de personnel et 63 % des crédits du programme hors dépenses de personnel et hors service public de l'équarrissage.**

Quant aux crédits de personnel, qui représentent 44,5 % des crédits du programme, ils ne sont pris en compte, dans l'objectif 7 par l'indicateur 7.1 (« Taux des services déconcentrés de la DGAL ayant été soumis à une évaluation favorable ») **que très indirectement et de façon difficile à évaluer.**

Quant à l'AFSSA, opérateur principal et unique du programme, aucun indicateur ne permet d'apprécier sa performance. Certes la signature en 2007 d'un **Contrat d'objectifs et de moyens (COM)** entre l'agence et les administrations de tutelle représente de ce point de vue un progrès. Mais comme l'a déjà souligné votre rapporteure spéciale dans son rapport d'information sur les agences de sécurité sanitaire¹, le contrat signé s'apparente davantage à **un projet d'établissement qu'à un réel contrat de performance**, permettant de lier les objectifs fixés, les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

Votre rapporteure spéciale encourage la direction générale de l'alimentation (DGAL) à poursuivre ses démarches de perfectionnement des indicateurs du programme.

¹ Rapport n° 355 (2006-2007).

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

1) Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » enregistre **une légère réduction de crédits** par rapport à 2008 (- 2,1 % en AE et - 1,3 % en CP).

2) **Les priorités du programme** pour 2008 résident dans la **prévention et la gestion des risques inhérents à la production végétale**, 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** reste **complexe et nuit à la lisibilité du programme 206**.

4) Les crédits dédiés à la **lutte contre l'influenza aviaire** sont **divisés par 2,5** par rapport à 2007.

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) **Des interrogations persistent s'agissant du financement du service public de l'équarrissage (SPE)** notamment du point de vue de la participation des éleveurs au financement du SPE, ainsi que cela ressort du rapport n° 472 (2006-2007) de votre commission des finances.

7) Le dispositif de performance **enrichi en indicateurs d'efficience** devrait permettre de mieux apprécier la performance du programme.

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 01 « Veille, surveillance, expertise et alerte », 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 **5.516.922 euros**. Cette réduction est destinée à gager les ouvertures de crédits opérées lors de cette seconde délibération.

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

-1.955.128 euros sur le programme « Veille et sécurité sanitaires » ;

-3.561.794 euros sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

**PROPOSITION : CONFIRMATION DE L'ADOPTION SANS
MODIFICATION DE LA MISSION.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, sur la mission « Sécurité sanitaire ».

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

- le programme « Veille et sécurité sanitaires », sous la responsabilité du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, qui représente, pour l'année 2008, 186,26 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 166,26 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit, respectivement, 27,5 % des crédits de la mission en AE et 23,3 % des crédits de la mission en CP ;

- le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », sous la responsabilité du ministère de l'agriculture et de la pêche, qui représente, pour l'année 2008, 490 millions d'euros en AE et 546,29 millions d'euros en CP, soit, respectivement, 72,5 % des crédits de la mission en AE et 76,7 % des crédits de la mission en CP.

S'agissant des caractéristiques budgétaires de la mission, Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, a rappelé plusieurs observations, déjà formulées lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2006 et 2007 : les difficultés liées à l'interministérialité budgétaire, qui posent la question du maintien ou de la suppression de la mission, ainsi que l'étroitesse des marges de manœuvre des responsables de programme, dans la mesure où seize autres programmes concourent à la politique de sécurité sanitaire, que les fonctions support sont rattachées à d'autres missions budgétaires et que 85 % des crédits du programme « Veille et sécurité sanitaires » constituent des subventions pour charge de service public à destination des agences.

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, a également indiqué, reprenant les conclusions de son rapport de contrôle budgétaire sur les agences de sécurité sanitaire, que la mission « Sécurité sanitaire » posait le problème de la définition de la notion d'opérateur, ainsi que celle de la déclinaison des principes de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) aux opérateurs de l'Etat.

Soulignant que la mission « Sécurité sanitaire » jouait comme un révélateur de certaines difficultés de mise en œuvre de la LOLF, Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, a indiqué que la Révision générale des politiques publiques (RGPP), ainsi que les travaux actuellement menés par la

direction du budget sur les opérateurs, permettraient peut-être d'apporter des éléments de réponse à ces questions.

Concernant le programme « Veille et sécurité sanitaires », **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a noté l'augmentation très significative des crédits du programme, soit une croissance de 78 % des AE et de 59 % des CP. Elle a précisé que cette forte hausse s'expliquait principalement par la mise en place d'un nouvel établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), créé au mois de mars 2007 et doté, pour l'année 2008, de 75 millions d'euros en AE et 55 millions d'euros en CP, soit 40 % des AE et 35 % des CP du programme.

Chargé à la fois de la gestion administrative et financière de la réserve sanitaire, ainsi que de l'acquisition et de la gestion des stocks de produits de santé nécessaires pour faire face à une urgence sanitaire, **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a indiqué que la création de l'EPRUS devrait permettre une meilleure politique d'achat et de gestion des stocks de vaccins, domaines pour lesquels, de l'avis même du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, l'administration centrale n'était pas à même de mener une action efficace.

Néanmoins, **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a fait valoir la nécessité, pour ce nouvel établissement, de trouver sa place au sein du dispositif déjà complexe de gestion des crises sanitaires. Elle a particulièrement attiré l'attention sur le risque de chevauchements de compétences et de défaut de coordination entre ces différents acteurs, soulignant que la création de l'EPRUS révélait, une fois encore, la construction par sédimentation du dispositif de sécurité sanitaire.

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, a ensuite regretté que le transfert, à l'EPRUS, de compétences relevant auparavant de la direction générale de la santé, ne se soit pas accompagné d'un transfert de personnel.

Elle s'est, enfin, interrogée sur la qualité de gestion des crédits destinés à l'EPRUS, l'exécution pour l'année 2007 des dépenses de cet établissement laissant apparaître un fort risque de reports de crédits, ainsi que la constitution d'un important fonds de roulement. Comprenant les difficultés liées à la mise en place récente de ce nouvel établissement, **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a néanmoins insisté sur la nécessité de veiller, dans les années à venir, à limiter au maximum les reports de crédits d'un exercice sur l'autre, ainsi que la constitution de fonds de roulement importants, afin de garantir la sincérité des inscriptions effectuées en loi de finances initiale.

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, a insisté sur la nécessité, pour l'EPRUS, de signer rapidement un contrat de performance, compte tenu de sa place centrale dans la réalisation des orientations stratégiques du programme, ainsi que du montant de la subvention pour charge de service public qui lui est accordé.

Concernant le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a noté une légère réduction des crédits de ce programme de 2,1 % en AE et de 1,3 % en CP, qui s'explique, en partie, par une baisse des crédits dédiés à la lutte contre l'influenza aviaire, en raison, selon le ministère de l'agriculture et de la pêche, de l'efficacité du nouveau plan de prévention, qui n'exige plus des niveaux de surveillance élevés et coûteux.

S'agissant des mesures de lutte contre les maladies animales, **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a soulevé deux sous-budgétisations potentielles, la première concernant les crédits destinés aux tests systématiques, à l'abattoir et à l'équarrissage, des ovins et caprins de moins de 18 mois, la seconde relative au financement des mesures de lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO).

Concernant cette dernière, **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a indiqué que, pour l'année 2008, seuls, 2 millions d'euros étaient inscrits, à ce titre, dans le projet de loi de finances, soit un montant relativement stable par rapport à 2007, en dépit des taux de mortalité soutenus et de l'évolution rapide de la maladie vers le sud et l'ouest de la France. Elle a également rappelé que le décret d'avance du 25 octobre 2007 avait prévu une ouverture de 6,5 millions d'euros de crédits supplémentaires, pour 2007, sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », ainsi que la levée de la mise en réserve à hauteur de 4,96 millions d'euros, pour financer des mesures de prévention et de police sanitaires relatives à l'épidémie de FCO. **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a précisé que le responsable du programme admettait que la dotation prévue en projet de loi de finances pour 2008 serait insuffisante et qu'en particulier, les besoins liés à l'achat de vaccins ne seraient pas couverts.

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, a enfin, eu égard aux travaux récemment menés en ce domaine par la commission, réitéré ses doutes quant à l'équilibre financier du service public de l'équarrissage, et notamment la faculté de l'Etat à faire participer les éleveurs. Elle a également rappelé que rien n'était prévu dans le projet de loi de finances pour 2008, afin de résorber le passif accumulé de 50 millions d'euros. En dépit de contentieux pendants, portant potentiellement sur 1,7 milliard d'euros, aucune provision n'était constituée pour faire face à une éventuelle condamnation.

Un débat s'est instauré.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué qu'une nouvelle audition de suivi sur le service public de l'équarrissage serait nécessaire, afin de vérifier si les préconisations formulées par la commission, lors de l'audition, « pour suite à donner » à l'enquête de la Cour des comptes sur ce sujet, le 26 septembre 2007, avaient été suivies d'effet, notamment en ce qui concerne le fractionnement des marchés publics passés avec les équarrisseurs.

En réponse à M. Jean Arthuis, président, qui souhaitait savoir si la mission interministérielle « Sécurité sanitaire » disposait d'un responsable

unique, **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a répondu qu'elle était placée sous la responsabilité du directeur général de la santé du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, ainsi que du directeur général de l'alimentation du ministère de l'agriculture et de la pêche. Elle a souligné le caractère artificiel de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire », qui apparaissait comme une juxtaposition de programmes et une « commodité budgétaire ». Elle a ajouté que la Révision générale des politiques publiques (RGPP) serait peut-être l'occasion d'impulser une réforme en profondeur de l'organisation administrative de l'Etat et de réfléchir à la création d'une mission « Santé publique », regroupant l'ensemble des programmes concourant à la sécurité sanitaire.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que la mission « Sécurité sanitaire » révélait, d'une certaine manière, le manque de pilotage global du ministère de l'agriculture et de la pêche, comme l'avait déjà montré l'examen des missions « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » et « Recherche et enseignement supérieur ».

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, a souligné les efforts de réforme menés par le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, rappelant la réorganisation de la direction générale de la santé et l'attention apportée à une meilleure gestion des stocks de produits de santé en cas de crise sanitaire. S'agissant du ministère de l'agriculture et de la pêche, elle a précisé que celui-ci devait actuellement mobiliser ses services sur la réforme de la politique agricole commune (PAC), ainsi que sur la gestion de la crise de la FCO.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, la mission « Sécurité sanitaire ».

Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

LES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

Votre rapporteure spéciale remercie l'ensemble des personnes qui, à travers leur audition ou leur contribution, ont permis la réalisation du présent rapport, et en particulier :

- **M. Martial Mettendorff**, secrétaire général à la direction générale de la santé, au ministère de la santé, de la jeunesse et des sports ;

- **M. Jean-Marc Bournigal**, directeur général de l'alimentation, et **M. Olivier Mary**, chef de la mission d'administration des services de contrôle sanitaire, au ministère de l'agriculture et de la pêche ;

- **M. Xavier Hürstel**, sous-directeur et **Mme Clarence Jaccard-Briat**, administratrice civile; à la deuxième sous-direction de la direction du budget, au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

- **M. Bernard Boubé**, directeur général de l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS).