



N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 32

SÉCURITÉ SANITAIRE

Rapporteur spécial : M. RICHARD MALLIÉ

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER.– LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE ET ALIMENTAIRE	11
I.– LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007 : CLARIFIER	11
II.– L'EXÉCUTION DU BUDGET 2005-2006 : ASSAINIR	14
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2005	14
1.– L'exécution des crédits de la veille et de la sécurité sanitaire	14
2.– L'exécution des crédits relatifs à la sécurité et à la qualité sanitaires de l'alimentation	15
B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006	16
1.– L'exécution des crédits du programme <i>Veille et sécurité sanitaires</i>	16
2.– L'exécution des crédits du programme <i>Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i>	17
a) <i>L'exécution budgétaire</i>	17
b) <i>Une dette qui doit être résorbée</i>	17
III.– L'AVENIR DES AGENCES DE SÉCURITÉ SANITAIRE : SIMPLIFIER	19
A.– UNE RÉFORME DÉJÀ INITIÉE	19
1.– Un paysage institutionnel complexe	19
2.– Des améliorations qui ont déjà été apportées.....	20
B.– UNE RÉFORME QUI DEMANDE À ÊTRE POURSUIVIE.....	21
CHAPITRE II.– LE PROGRAMME VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES	23
I.– DE LA VEILLE À L'ALERTE	24
A.– LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE VEILLE, DE SURVEILLANCE, D'EXPERTISE ET D'ALERTE	24
B.– LE RÔLE CENTRAL DE L'INSTITUT DE VEILLE SANITAIRE	25
1.– Les missions de l'Institut.....	25
2.– Le budget de l'Institut	26
3.– Des partenaires de l'InVS qui fournissent un appui technique	27

a) <i>Les centres nationaux de référence</i>	27
b) <i>Le renforcement des structures de lutte contre les infections nosocomiales</i>	28
C.– L'AFSSET, UNE AGENCE À RENFORCER.....	28
D.– LE PLAN NATIONAL SANTÉ ENVIRONNEMENT.....	29
II.– GÉRER LES URGENCES, LES SITUATIONS EXCEPTIONNELLES ET LES CRISES	31
A.– GÉRER LES URGENCES SANITAIRES	32
B.– ASSURER LA QUALITÉ DE LA RÉPONSE SANITAIRE.....	33
C.– TRAITER LES RISQUES LIÉS À L'AMIANTE	34
1.– L'InVS, pilote de la politique de gestion des risques liés à l'amiante.....	34
2.– Le financement de la politique de gestion des risques liés à l'amiante	35
III.– LA PRODUCTION ET LA MISE EN ŒUVRE DE RÈGLES, DE RECOMMANDATIONS, DE DÉCISIONS ET AUTRES DISPOSITIFS	36
A.– L'AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES PRODUITS DE SANTÉ (AFSSAPS) ..	37
1.– Les missions de l'AFSSAPS	37
2.– Le budget de l'AFSSAPS.....	38
B.– L'ÉTABLISSEMENT FRANÇAIS DU SANG	39
1.– Les missions et le budget de l'Établissement français du sang.....	39
2.– Le financement du contentieux transfusionnel.....	43
3.– L'institut national de la transfusion sanguine	44
C.– L'AGENCE DE LA BIOMÉDECINE	44
IV.– INFORMER ET FORMER	46
CHAPITRE III.– LE PROGRAMME SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION	49
I.– PILOTER LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION	52
A.– METTRE EN ŒUVRE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION : L'« ACTION SUPPORT »	52
1.– Les dépenses de personnel des directions départementales des services vétérinaires.....	52
2.– Les moyens de fonctionnement et les dépenses d'investissement des directions départementales des services vétérinaires	53
B.– ACQUÉRIR ET MOBILISER DES MOYENS SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES POUR MAÎTRISER LES RISQUES SANITAIRES.....	55
1.– La ventilation des crédits de l'action	55
2.– L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments	57
a) <i>Les missions de l'AFSSA et les moyens afférents</i>	57

<i>b) L'Agence nationale du médicament vétérinaire</i>	60
II.– PRÉVENIR ET GÉRER LES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE	62
A.– LES ACTEURS DE LA PRÉVENTION ET DE LA GESTION DES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE	63
B.– LA DÉTECTION ET LA SURVEILLANCE DES RISQUES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES	64
C.– LE CONTRÔLE DES CONDITIONS DE PRODUCTION DES VÉGÉTAUX	66
D.– PROMOUVOIR DES MODES DE PRODUCTION RESPECTUEUX DE LA SANTÉ ET DE L'ENVIRONNEMENT	67
III.– LA LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET LA PROTECTION DES ANIMAUX	68
A.– LA LUTTE CONTRE LES ENCÉPHALOPATHIES	69
B.– LA GESTION DES MALADIES HORS ENCÉPHALOPATHIES	70
C.– LES PLANS D'URGENCE CONTRE LES ÉPIZOOTIES	71
D.– LES AUTRES ACTIONS DE LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET DE PROTECTION DES ANIMAUX	72
1.– L'identification des animaux	72
2.– Le contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire	72
3.– La protection des animaux	73
IV.– PRÉVENIR ET GÉRER LES RISQUES SANITAIRES LIÉS AUX DENRÉES ALIMENTAIRES	74
A.– LES INSPECTIONS SANITAIRES	75
B.– LA LUTTE CONTRE LES SALMONELLES	76
C.– LES AUTRES ACTIONS DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES RISQUES	77
1.– La surveillance de la contamination des denrées et la gestion des alertes	77
2.– Les contrôles à l'importation en provenance des pays tiers	78
V.– L'ÉLIMINATION DES FARINES ANIMALES ET DES COPRODUITS ANIMAUX	78
A.– UNE BAISSÉ DES CRÉDITS LIÉE À LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE	79
1.– Une réforme initiée dès 2005 et progressivement étendue	79
2.– Le financement du service public de l'équarrissage en 2007	80
B.– LE STOCKAGE ET L'ÉLIMINATION DES FARINES ANIMALES	81
EXAMEN EN COMMISSION	83
<i>Article 52: Création d'une taxe fiscale affectée, au titre de l'évaluation et du contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques</i>	84
ANNEXE	93

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, seules 40 % des réponses du ministère chargé de la Santé étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Il disposait par ailleurs de 75 % des réponses du ministère chargé de l'Agriculture. Dans les deux cas, ces taux de réponse sont très insuffisants. Votre Rapporteur spécial ne peut manquer de considérer le non-respect des dispositions organiques comme un symptôme préoccupant.

À la date d'examen en Commission, le taux de réponse était de 76 % pour l'ensemble du questionnaire, ce qui reste anormalement faible.

Principales observations de votre Rapporteur spécial

La politique de sécurité sanitaire sera dotée de 607,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 660,7 millions d'euros en crédits de paiement en 2007. Toutefois, les dépenses de personnels de la mission, pour la plupart d'entre elles, sont réparties, comme l'année passée, sur des programmes supports. La mission *Sécurité sanitaire* en demeure donc incomplète.

Le programme *Veille et sécurité sanitaires*, placé sous la responsabilité du directeur général de la Santé, affiche une relative stabilité, à hauteur de 105,3 millions d'euros, dont 76 % sont consacrés aux subventions versées aux agences de sécurité sanitaire.

Si l'Institut national de veille sanitaire (InVS) bénéficie d'une progression de 36 % de sa dotation, qui doit atteindre 55,4 millions d'euros en 2007, pour financer de nouveaux emplois ainsi que sa participation au plan Cancer, la subvention à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) accuse une baisse de 67 %, pour s'établir à 5,4 millions d'euros en raison de la mobilisation de son fonds de roulement pour un montant de 11 millions d'euros.

Les dotations de l'Agence de la biomédecine et de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) restent stables, et s'établissent respectivement à 10 millions d'euros et 6,7 millions d'euros. En revanche, la baisse de près de 29 % de la subvention versée à l'Agence française de sécurité environnementale et du travail (AFSSET) est plus préoccupante, et ce malgré la prise en compte de son fonds de roulement, à l'heure où son renforcement devrait être une priorité, comme le préconise le rapport Girard.

Les crédits de paiement du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, qui relève de la responsabilité du Directeur général de l'alimentation progressent légèrement (+3,5 %). Cette hausse est liée d'une part à la montée en charge du financement des plans d'urgence contre les épizooties pour faire face principalement aux risques d'épidémie d'influenza aviaire, à hauteur de 10,8 millions d'euros en 2007, et d'autre part, à l'extension en 2007 des inspections sanitaires aux élevages porcins, dans le domaine de la prévention et de la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires, dotée quant à elle de 26,9 millions d'euros.

Le programme accuse une diminution de près de 40 % en termes d'autorisations d'engagement, qui est à mettre au compte de la réforme du service public de l'équarrissage, initiée en 2006, et qui devrait permettre une extinction progressive de la dette accumulée à ce titre. Toutefois, le financement par l'État des nouveaux marchés publics créés à cette occasion, pour un montant de 44 millions d'euros de crédits de paiement, ne permet aucunement la résorption de la dette contractée envers les entreprises d'équarrissage, qui devrait atteindre 75 millions d'euros à la fin 2006. L'effacement de cette dette apparaît comme une réelle priorité.

Par ailleurs, 51,7 millions d'euros de crédits de paiement seront consacrés au stockage et à l'élimination des farines animales accumulées jusqu'en 2003. Les autorisations d'engagement ouvertes à ce titre affichent une baisse substantielle, de l'ordre de 70 %, liée à l'accélération du déstockage et de l'élimination des farines.

Enfin, le paysage de la veille et de la sécurité sanitaires demeure particulièrement complexe et souffre d'un manque de coordination entre ses divers opérateurs. Si des réformes ont déjà été engagées, elles demandent plus que jamais à être poursuivies et menées à terme, afin d'assurer une meilleure réactivité face aux crises sanitaires, de renforcer la veille et le suivi, tout en maintenant une expertise de qualité dans un domaine qui suscite une attention croissante de la part des citoyens.

INTRODUCTION

Le budget de la mission interministérielle *Sécurité sanitaire* devrait s'élever, en 2007, à 607,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 660,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Deux programmes composent la mission :

– le programme *Veille et sécurité sanitaires*, qui devrait être doté de 105,3 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement ;

– le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, qui devrait bénéficier de 502,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 536,8 millions d'euros de crédits de paiement.

La responsabilité des programmes incombe respectivement à la direction générale de la santé (DGS) du ministère de la Santé et des solidarités, et à la direction générale de l'alimentation (DGAL), du ministère de l'Agriculture et de la pêche.

Cette politique s'inscrit dans un contexte marqué par une succession de crises d'importance, de l'épisode de la canicule de l'été 2003 à la menace liée à l'influenza aviaire qui a marqué l'automne 2005.

Les moyens affectés aux actions de veille et de sécurité sanitaires d'une part, et aux missions de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation d'autre part, s'inscrivent globalement dans la continuité des priorités fixées les années précédentes.

Le dispositif de gestion des crises sanitaires est marqué par une affirmation du rôle du département des situations d'urgence sanitaire (DESUS) de la direction générale de la santé, tandis que l'Institut national de veille sanitaire voit également un renforcement de ses moyens budgétaires et humains.

Dans le domaine de la sécurité alimentaire, les principales évolutions sont liées à la montée en charge du nouveau service public de l'équarrissage, réformé en 2006 et qui appellera une évaluation de son efficacité, ainsi qu'à la diminution récente du stock des farines animales restant à éliminer, qui permet d'envisager un achèvement du déstockage à horizon 2008.

Par ailleurs, l'article 52 du présent projet de loi de finances prévoit la mise en place d'une taxe fiscale affectée au profit de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), au titre des nouvelles missions d'évaluation et de contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques qui lui a été confiée par loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006.

CHAPITRE PREMIER.— LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE ET ALIMENTAIRE

I.— LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007 : CLARIFIER

En 2007, la politique de sécurité sanitaire devrait être dotée de 607,8 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 35,3 % par rapport à 2006, et de 660,7 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 3,3 %.

Cette contraction importante des autorisations d'engagement, qui passent de 835,8 millions d'euros à 536,8 millions d'euros, est à mettre au compte du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, dont les crédits diminuent donc à ce titre de 39,9 %. Cette évolution n'est pas significative puisqu'elle correspond essentiellement à la disparition des « autorisations d'engagement dettes » ouvertes en loi de finances initiale pour 2006, destinées à la couverture d'engagements antérieurs à 2006 au titre du service public de l'équarrissage et de l'élimination des farines animales. En effet, avant la réforme initiée en 2006, le service public de l'équarrissage accusait un déficit important, qui a porté sa dette à hauteur de 75 millions d'euros en 2006

En termes de crédits de paiement, la dotation du programme progresse à l'inverse de 3,5 % pour s'établir à 555,5 millions d'euros.

Concernant le programme *Veille et sécurité sanitaires*, doté de 105,3 millions d'euros, les évolutions sont moins contrastées, puisque les autorisations d'engagement progressent de 1,7 %, et les crédits de paiement de 2,1 %.

La ventilation par action des crédits dont est dotée la politique de sécurité sanitaire fait l'objet du tableau suivant.

BUDGET DE LA MISSION SÉCURITÉ SANITAIRE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2006	PLF 2007	Évolution (%)	LFI 2006	PLF 2007	Évolution (%)
Programme Veille et sécurité sanitaires	103,5	105,3	1,7	103,1	105,3	2,1
Veille, surveillance, expertise et alerte	51,5	63,8	23,9	51,5	63,8	23,9
Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises	8,0	12,3	53,8	7,9	12,3	55,7
Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs	32,2	18,3	-43,2	32,0	18,3	-42,8
Information et formation	11,8	10,8	-8,5	11,8	10,8	-8,5
Programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	835,8	502,6	-39,9	536,8	555,5	3,5
Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	17,4	15,5	-10,9	17,4	16,1	-7,5
Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	90,0	100,5	11,7	99,3	108,9	9,7
Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	19,5	26,9	37,9	19,5	26,9	37,9
Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	47,8	51,2	7,1	47,0	51,2	8,9
Élimination des farines et des coproduits animaux	405,8	49,0	-87,9	98,5	95,5	-3,0
Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	255,1	259,4	1,7	255,1	256,9	0,7
Mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable	-	-	-	-	-	-
Total	939,3	607,8	-35,3	639,9	660,7	3,3

Source : projet annuel de performances

Le budget voté en 2007 devrait être abondé, en cours d'exercice, par des crédits issus de fonds de concours, à hauteur de 37,1 millions d'euros : cet abondement devrait donc accuser une baisse importante par rapport à 2006, où il s'est élevé à 219,8 millions d'euros, en raison du rattachement du fonds de concours *Achat, stockage et livraison de traitement pour les pathologies résultant d'actes terroristes ou de menaces sanitaires graves*, à hauteur initiale de 177,7 millions d'euros en 2006. Or, le total des crédits disponibles au titre de ce fonds de concours, correspondant à une participation versée par la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), a finalement atteint cette année 250 millions d'euros, grâce au solde positif de l'année 2005.

Lors de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, le Conseil constitutionnel a explicitement indiqué qu'à l'avenir, le financement de ce fonds de concours par un prélèvement obligatoire sur l'assurance maladie n'était pas conforme à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : son abandon est donc confirmé par le présent projet de loi de finances.

FONDS DE CONCOURS ATTENDUS EN 2007

(en millions d'euros)

	Montant des fonds
Programme Veille et sécurité sanitaires	5,5
Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs	5,5
Programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	31,6
Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	0,6
Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	30,6
Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	0,4
Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	0,04
Total	37,1

Source : projet annuel de performances

Par ailleurs, les crédits de personnels comme les crédits de support des différentes missions soutenues par le secteur santé solidarité sont regroupés au sein d'un vaste programme support *Gestion des politiques sanitaires*, inclus dans la mission *Solidarité et intégration*.

À cet égard, la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, composée de nos collègues Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, a adopté dans son rapport du 24 février 2005 ⁽¹⁾, une proposition de modification au sein du programme *Veille et sécurité sanitaires*, afin de le doter de moyens de support identifiables grâce à la création d'une nouvelle action : « *Le programme Veille et sécurité sanitaires ne comporte ni crédits de support, ni crédits de personnel. Cette solution ne semble guère conforme aux principes de budgétisation à coût complet et de responsabilisation des « gouverneurs » de programme. Afin de donner au responsable de programme la maîtrise de ses coûts de fonctionnement, il conviendrait de transférer les crédits correspondants depuis le programme Gestion et évaluation des politiques de santé de la mission Santé vers le programme Veille et sécurité sanitaires de la mission Sécurité sanitaire* ».

La difficulté à estimer le coût des personnels affectés spécifiquement aux différentes missions de la politique de sécurité sanitaire pourrait expliquer que cette préconisation soit restée sans suite. Toutefois, la mission *Solidarité et intégration* indique clairement ces effectifs ainsi que leur coût. **Ainsi, pour 2007, ce sont 2.298 équivalents temps plein travaillé (ETPT), qui sont comptabilisés, pour un montant de 127,5 millions d'euros.**

(1) Mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances, *Rapport d'information n° 1554*.

L'absence des crédits de personnel au sein du programme brouille donc la lisibilité globale de la politique de veille et de sécurité sanitaires. Celle-ci est d'autant plus regrettable que le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* intègre une action support, intitulée *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation*. Cette action, dotée de 259,4 millions d'euros en 2007, comprend l'ensemble des dépenses de personnel des directions départementales des services vétérinaires, à hauteur de 239,8 millions d'euros, pour des effectifs se chiffrant à 5.136 équivalents temps plein travaillé. Néanmoins, cette action elle-même est incomplète, puisqu'elle ne regroupe ni les moyens humains des services régionaux de la protection des végétaux, ni ceux des services centraux de la direction générale de l'alimentation, tous deux inscrits au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*.

C'est donc un sentiment de grande confusion qui prédomine au vu du découpage des crédits relatifs à la politique de sécurité sanitaire ; or, ce constat avait déjà été dressé par votre Rapporteur spécial l'année passée, qui ne peut que regretter l'absence de modifications de la répartition des crédits de la mission *Sécurité sanitaire*.

II.- L'EXÉCUTION DU BUDGET 2005-2006 : ASSAINIR

A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2005

1.- L'exécution des crédits de la veille et de la sécurité sanitaire

Le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005 était de 116,1 millions d'euros, répartis selon quatre types d'actions :

- l'action *Veille, surveillance, expertise et alerte* (57,4 millions d'euros) ;
- l'action *Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises* (9,4 millions d'euros) ;
- l'action *Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs* (42,6 millions d'euros) ;
- l'action *Information et formation* (6,6 millions d'euros).

Les principaux mouvements budgétaires ayant affecté les crédits de 2005 sont :

- des reports de crédits de 2004 sur 2005 pour un montant total de 246,6 millions d'euros au titre des rattachements tardifs de fonds de concours ;
- un décret d'avance d'un montant de 150 millions d'euros, dans le cadre du plan de lutte contre la grippe aviaire ;

– un rattachement de fonds de concours d'un montant de 176 millions d'euros au titre de la participation de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) à l'achat, au stockage et à la livraison de traitements pour les pathologies résultant d'actes de terrorisme.

Les dotations disponibles se sont donc élevées à 689,6 millions d'euros, à la suite de la régulation budgétaire qui a conduit à une annulation de 4,35 millions d'euros. Au 31 décembre 2005, le taux d'exécution des crédits du programme sur les crédits de paiement s'est élevé à 59,8 % seulement.

2.– L'exécution des crédits relatifs à la sécurité et à la qualité sanitaires de l'alimentation

La loi de finances initiale pour 2005 a doté la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation de 305,3 millions d'euros, dont 185,1 millions d'euros de dépenses ordinaires et 120,2 millions d'euros de dépenses en capital.

En raison de la priorité donnée aux questions relevant de la sécurité sanitaire, les crédits de la mission ont été relativement épargnés par les mesures de régulation en 2005. Toutefois, les crédits reportés pour cause de non engagement avant la date de clôture de la gestion ont été partiellement gelés, puis annulés : ils ont porté sur 5,3 millions d'euros. Les crédits concernés sont principalement les moyens de fonctionnement des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) et les crédits informatiques. Si l'on ajoute les crédits mis en réserve sur la loi de finances initiale, à hauteur de 5,5 millions d'euros, ce sont au total 10,7 millions d'euros qui ont été gelés au cours de l'année 2005, soit 3,5 % de la dotation du programme. Par ailleurs, des décrets de virement ont porté sur 3,3 millions d'euros.

Les crédits de recherche en matière agricole, conformément aux orientations gouvernementales, mais aussi les actions prioritaires telles que les moyens de lutte contre l'ESB, le service public de l'équarrissage et les crédits consacrés au stockage et à l'élimination des farines animales ont été totalement exonérés de gel en 2005.

La loi de finances rectificative a enfin ouvert une dotation de 34 millions d'euros pour couvrir le déficit du service public de l'équarrissage. La dotation totale ouverte en loi de finances rectificative s'est élevée à 42,8 millions d'euros. Enfin, 6,5 millions d'euros ont été rattachés au titre des fonds de concours, portant donc la dotation disponible à 378,8 millions d'euros, soit une hausse de 24,1 % par rapport à la dotation initiale.

B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006

1.– L'exécution des crédits du programme *Veille et sécurité sanitaires*

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2006 sur ce programme étaient de 103,5 millions d'euros en autorisations d'engagements et de 103,1 millions d'euros en crédits de paiement. Au 7 août 2006, les crédits ouverts s'élevaient à 698,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 698,2 millions d'euros de crédits de paiement.

Les principaux mouvements intervenus correspondent à :

- des reports de crédits d'un montant total de 395,3 millions d'euros, dont 126,8 millions d'euros de rattachement tardif de fonds de concours, 267 millions d'euros au titre de reports anticipés, afin de couvrir, dès le début de la gestion, les dépenses inéluctables et urgentes des actions nouvelles comme des engagements antérieurs, et enfin, 1,5 million d'euros de reports de crédits ;

- deux décrets d'avances d'un montant total de 22,8 millions d'euros : un premier de 8,8 millions d'euros au titre de la lutte contre l'épidémie de chikungunya et un second de 14 millions d'euros ayant pour objet les mesures contre le chikungunya et la dengue ;

- des rattachements de fonds de concours pour 177,1 millions d'euros, dont 175 millions d'euros au titre de la participation de la CNAMTS à l'achat, au stockage et à la livraison de traitements pour les pathologies résultant d'acte de terrorisme.

Pour 2006, la réserve de précaution initiale (5 % des crédits) a été libérée dans le cadre du dispositif de lutte contre le chikungunya.

Les dotations disponibles se sont donc élevées à 698,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 698,3 millions d'euros en crédits de paiement.

Au 18 août 2006, le taux d'exécution des crédits du programme *Veille et sécurité sanitaires* était de 49,48 %, à comparer aux 59,8 % d'exécution au 31 décembre 2005. Les mesures de régulation budgétaire à cette date sont rappelées dans le tableau suivant.

RÉGULATION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME *VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES*

(en millions d'euros)

LFI 2006	Reports de crédits	Avances	Fonds de concours	Total des mouvements de crédits	Total des crédits ouverts
103,5	395,3	22,8	177,1	595,2	698,7

Source : ministère de la Santé et des solidarités

2.– L'exécution des crédits du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*

a) *L'exécution budgétaire*

Les principaux mouvements de crédits concernent :

– des reports de crédits de 2005 sur 2006 qui représentent 27,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 28,4 millions d'euros de crédits de paiement ;

– des décrets d'avance pour un montant total de 46 millions d'euros. En effet, suite à la découverte d'un cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en 2005, le Gouvernement a décidé de mener un plan de tests exhaustifs chez les ovins et les caprins à l'abattoir et à l'équarrissage. Le financement de ce plan, non prévu lors de la construction du projet de loi de finances pour 2006, a nécessité l'ouverture de 30 millions d'euros par décret d'avance. Par ailleurs, les mesures mises en œuvre pour faire face au risque d'épidémie d'influenza aviaire, non financées en loi de finances initiale pour 2006, ont conduit à l'ouverture de 16 millions d'euros par décret d'avance, permettant ainsi de faire face aux premiers besoins notamment en matière d'équipements des services vétérinaires ;

– un taux de gel de 4,5 %, qui a été appliqué de manière transversale à l'ensemble des crédits du programme, à l'exception des crédits de personnel pour lesquels le taux est de 0,1 %. Les reports ont été exonérés de gel. Le montant total des reports en 2006 s'élève à 28,4 millions d'euros et ce notamment du fait du report du fonds de concours tardif d'un montant de 24 millions d'euros et correspondant au remboursement de la participation communautaire à l'achat des « tests ESB » ;

– et enfin, le rattachement de 1 million d'euros au titre des fonds de concours, ce qui porte la dotation disponible à 882 millions d'euros, soit une augmentation de 5,5 % des autorisations d'engagement et de 11,5 % des crédits de paiement.

b) *Une dette qui doit être résorbée*

À la clôture de l'exercice 2005, la dette de l'action *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* a été évaluée à 0,6 million d'euros. Ce montant concerne le versement de créances nées lors de la déclaration de foyers de sharka et de chrysomèle du maïs en 2004. En 2006, le montant des autorisations d'engagements est égal aux crédits de paiement, soit 17,5 millions d'euros (fonds de concours budgétisés inclus). Ce montant devrait permettre de matérialiser l'ensemble des engagements juridiques réalisés en 2006 ou lors des exercices antérieurs. La mise en place, en 2007, d'un montant de crédits de paiement (16,1 millions d'euros) supérieur de 0,55 million d'euros par rapport aux autorisations d'engagement (15,5 millions d'euros) devrait conduire à couvrir le report identifié en 2005.

S'agissant des actions *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* et *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires*, à la clôture de l'exercice 2005, l'ensemble des créances n'a pu être totalement couvert par des autorisations de programme en raison d'un rattachement tardif d'un fonds de concours communautaire de 24,3 millions d'euros ⁽¹⁾. Au surplus, subsistait toujours une insuffisance de crédits de paiement de 66 millions d'euros. Par ailleurs, la sous-action *Identification des animaux* a enregistré, à la fin de gestion 2005, une dette de 1,1 million d'euros au titre de conventions centrales non soldées passées avec divers partenaires comme l'Institut technique du porc (ITP) ou l'Institut départemental de l'élevage (IDE). En 2006, l'ensemble de ces dettes, ainsi que les opérations nouvelles devraient être couvertes par des autorisations d'engagement et, pour partie, par des crédits de paiement. L'écart positif entre le montant des crédits de paiement et les autorisations d'engagement demandés est de 9,3 millions d'euros, ce qui induit qu'en fin de gestion 2006, la dette pourrait être évaluée à 60 millions d'euros environ. La mise en place de crédits supplémentaires dans le cadre de la lutte contre l'influenza aviaire et du dépistage systématique des ovins de réforme, via la loi de finances rectificative de 2005 et deux décrets d'avance, permet de couvrir les dépenses nouvelles et, donc, de maintenir la diminution de la dette sur ces actions. En 2007, un montant de crédits de paiement supérieur aux autorisations d'engagement devrait permettre de réduire la dette de 8,4 millions d'euros.

La dette de l'action *Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires* à la fin de l'exercice 2005 a été évaluée à 0,9 million d'euros. Il s'agit de restes à payer sur des conventions centrales passées avec des organismes (INRA, Institut Pasteur, etc.) apportant au ministère chargé de l'agriculture un appui scientifique et technique à la gestion des risques. Au regard des dotations en autorisations d'engagement (47,8 millions d'euros) et en crédits de paiements (47 millions d'euros) le report de charges sera identique à la fin de la gestion 2006. Pour 2007, la dotation de 51,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement doit permettre de couvrir, en partie, l'ensemble des engagements pris au titre de 2007 et des années antérieures.

La dette contractée au titre de l'élimination des farines animales est constituée exclusivement de factures auprès des prestataires du service public de l'équarrissage (SPE). Elle s'explique par un rendement insuffisant de la taxe d'abattage, lié à un sous-calibrage des taux et à la fraude, dont le produit couvre une large partie du coût total de service public (185 millions d'euros en 2005). La dette envers les entreprises d'équarrissage était de 60 millions d'euros, après ouverture de 34 millions d'euros en loi de finances rectificative, à la fin 2005. Elle devrait être portée à 75 millions d'euros fin 2006 en raison de l'entrée en vigueur des marchés publics (le SPE relevait du régime des réquisitions jusqu'au 15 juillet 2006), dont le coût annuel est supérieur, à périmètre constant, puisqu'il s'élève à 154 millions d'euros. La hausse progressive des taux de la taxe va toutefois

(1) Ce fonds de concours a fait l'objet d'un report intégral en gestion 2006.

permettre de réduire l'accroissement de la dette. En 2007, elle ne devrait plus augmenter que de 3 millions d'euros, l'amenant à 78 millions d'euros. Hors dettes, le financement du SPE est donc équilibré à compter de 2007. Lors de la réforme du service public de l'équarissage, initiée par la loi sur le développement des territoires ruraux du 24 février 2005, le Gouvernement s'est engagé à évaluer au terme d'une année complète de fonctionnement du nouveau service public de l'équarissage, les conditions d'une nouvelle augmentation de la taxe d'abattage : c'est donc à la mi-2007 que celle-ci devrait intervenir, afin de permettre une résorption de la dette existante.

III.- L'AVENIR DES AGENCES DE SÉCURITÉ SANITAIRE : SIMPLIFIER

A.- UNE RÉFORME DÉJÀ INITIÉE

1.- Un paysage institutionnel complexe

Le paysage institutionnel de la veille et de la sécurité sanitaires apparaît d'une relative complexité. En particulier, la coexistence d'un grand nombre d'acteurs de conception et de configuration hétérogène, les ambiguïtés continuant à caractériser certaines de leurs missions, les nombreux chevauchements de compétences et d'incertitudes subsistant quant à leurs rôles respectifs sont parfois sources d'incohérence, de confusion et de dispersion.

Par ailleurs, trois domaines apparaissent insuffisamment pris en charge ou couverts par les agences existantes :

- la surveillance et la sécurité sanitaire en milieu de travail ;
- l'évaluation des risques liés aux substances et produits chimiques ;
- et les dispositifs d'observation multidisciplinaire du vivant et d'une façon générale de surveillance et d'alerte.

Du point de vue de leur fonctionnement interne comme de leurs relations avec leur environnement, le modèle conceptuel des agences de veille et de sécurité sanitaire présente également une grande diversité. Ainsi en est-il de la question de la place à réserver respectivement à l'expertise externe et à l'expertise interne dans les processus d'évaluation, des principes à respecter pour garantir la transparence des avis d'agences et l'indépendance des avis scientifiques, des modalités de saisine des agences, des conditions d'indépendance des organismes d'évaluation du risque vis-à-vis des acteurs économiques, de la place des activités de recherche au sein des agences, ou encore du rôle des conseils scientifiques internes.

Les administrations centrales de l'État peinent à s'adapter au nouveau paysage institutionnel et au renouveau de la logique de fonctionnement qu'il requiert. Trois données rendent difficiles le pilotage de la politique de sécurité sanitaire.

– Tout d’abord, le transfert des fonctions d’alerte et d’évaluation des risques à des agences spécialisées n’exonère pas l’administration ministérielle de la responsabilité finale que lui confère son rôle de décideur et de gestionnaire du risque.

– Par ailleurs, l’exercice de la tutelle envers des organismes dotés d’une autonomie de gestion et de prérogatives propres suppose un modèle administratif rénové, fondé davantage sur la supervision globale, le partage de réflexion stratégique et l’évaluation des résultats que sur les procédures administratives classiques de contrôle.

– Enfin, les modalités traditionnelles de la coordination interministérielle, encore souvent caractérisé par une accumulation de processus d’arbitrage entre des positions ministérielles divergentes élaborées séparément, sont mal adaptées au caractère multifactoriel, pluridisciplinaire et interministériel du domaine de la sécurité sanitaire.

2.– Des améliorations qui ont déjà été apportées

Afin de procéder à une clarification préalable des objectifs, des méthodes et des pratiques, de renforcer et rationaliser les outils de surveillance, et de poursuivre l’adaptation de l’organisation générale du dispositif de veille et de sécurité sanitaires, plusieurs réformes ont été initiées.

– *En matière de modification des dispositifs*, la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a notamment élargi les missions de l’Institut national de veille sanitaire (InVS). Le développement d’une compétence en santé au travail a été confié à l’Agence française de sécurité sanitaire environnementale, devenue Agence française de sécurité environnementale et du travail (AFSSET). Par ailleurs, la promotion des synergies entre les agences de sécurité sanitaire, et spécialement entre l’Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et l’AFSSET, passe par le maintien d’une implantation commune, la mutualisation des moyens logistiques et la création de comités d’experts communs.

– *Concernant la question de la tutelle des agences*, une clarification est intervenue en février 2006, qui revient à confier celle-ci et de façon totale à la direction générale de la santé (DGS), à l’exception de l’AFSSA sous double tutelle avec le ministère chargé de l’Agriculture ;

– *La généralisation du contrat d’objectifs et de moyens (COM)*. Destiné à mettre en œuvre une tutelle stratégique, un COM a vocation à être signé entre chaque agence de sécurité sanitaire et son ministère de tutelle. Ces contrats, qui couvrent une période de trois ou quatre ans, ont pour point de départ un état des lieux avec un bilan comparatif produit par l’agence et l’administration de tutelle, suivi de la mise en place d’un comité de pilotage représentant les différents partenaires intéressés, ainsi que la production d’indicateurs de suivi des objectifs stratégiques et opérationnels. Le premier contrat a été signé en 2000 entre le

ministère de la Santé et l'établissement français des greffes, intégré dans l'Agence de la biomédecine (ABM), puis est venu celui de l'InVS en 2002. Pour l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), l'INVS, l'ABM, les COM seront signés avant la fin de l'année 2006 puisque les travaux visant à définir le cadre d'orientation stratégique sont en cours d'achèvement. Ceux de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'AFSSET, agences sous la tutelle de plusieurs ministères, suivront au cours du premier trimestre 2007. Un COM est également en préparation avec l'Établissement français du sang (EFS).

– Le manque de coordination des *conseils scientifiques des agences sanitaires*, souligné par le rapport de la Cour des comptes de mars 2005, a conduit à élargir le nombre et la qualité des membres du conseil d'administration de l'AFSSET et de l'AFSSA.

B.– UNE RÉFORME QUI DEMANDE À ÊTRE POURSUIVIE

C'est un diagnostic de complexité excessive du système qui est dressé par le rapport de la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France, sous la direction de M. Jean-François Girard, et publié en août 2006. Ainsi, « *chaque nouvelle crise a le plus souvent suscité la création d'organismes ad hoc. (...) Les nouvelles structures se sont déposées en strates successives, sans remise en cause des anciennes* ».

En matière de veille, le rapport met en évidence les difficultés de l'InVS à s'imposer comme tête de réseau. Dans le domaine de l'évaluation, le conflit entre le recours à l'expertise interne aux agences ou externe n'est pas résolu ; le même problème se pose en matière de renforcement de la recherche. Par ailleurs, le volet gestion de l'alerte sanitaire est dénué d'un cadre véritable : une multiplicité d'acteurs y intervient, sans que les responsabilités respectives puissent être clairement imputées. Enfin, la fonction stratégique d'état-major qui doit être celle des directions centrales des ministères, est quasi-inexistante.

À partir de ce constat, le rapport développe un certain nombre de recommandations :

– *en matière d'analyse stratégique et de réactivité*, la mise en place d'une instance de concertation interministérielle est indispensable, ainsi qu'un renforcement des compétences stratégiques du ministère de la santé. La démarche de contractualisation initiée entre les agences et leurs tutelles doit être généralisée, et la question de la mutualisation de leurs fonctions de support doit être posée ;

– dans les domaines de la surveillance et de la veille, la principale recommandation concerne le renforcement de l’Agence française de sécurité environnementale et du travail (AFSSET), et l’amélioration de la coordination des opérateurs en charge de la surveillance et de l’évaluation des risques, ce qui pourrait passer à terme par **un regroupement des agences autour de trois métiers : la surveillance du vivant, la sécurité des produits, et la sécurité des milieux** ;

– le dispositif de recherche doit être développé par les agences en externe. Il gagnerait à être centralisé autour d’un opérateur principal, tel que le département de la recherche en santé publique de l’INSERM, avec la mise en place d’un fonds de recherche en la matière ;

– et enfin, l’amélioration de la réponse aux besoins territoriaux en matière de sécurité sanitaire pourrait passer par un regroupement des divers acteurs au sein des agences régionales de la santé.

Votre Rapporteur spécial considère, à partir des conclusions de ce rapport, que la démarche de contractualisation engagée entre les agences de sécurité sanitaire et leurs tutelles, doit être finalisée. Une meilleure coordination des agences entre elles passe par le renforcement de leurs relations conventionnelles mais ne peut faire l’économie d’une réflexion plus large sur les grandes priorités de la politique de sécurité sanitaire. À cet égard, la distinction de trois domaines principaux – la surveillance du vivant, la sécurité des produits et la sécurité des milieux – est intéressante. Un regroupement des agences autour de ces trois métiers semble à terme envisageable.

CHAPITRE II.- LE PROGRAMME *VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES*

Les crédits consacrés à la politique de veille et de sécurité sanitaires s'élèvent à 105,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. C'est donc une légère hausse qui caractérise les dotations du programme, à hauteur de 1,7 % pour les autorisations d'engagement et de 2,1 % pour les crédits de paiement.

Cette légère progression est liée d'une part, à des ajustements liés aux nouvelles mesures prévues au titre du présent projet de loi de finances, et qui concernent le plan Arbovirose, au titre de l'action *Veille, surveillance, expertise et alerte*, doté de 3 millions d'euros, financés pour 0,3 million d'euros à partir des crédits nouveaux, et 2,7 millions d'euros par redéploiement au sein du programme, et d'autre part, aux transferts de périmètre suivants :

- 1,5 million d'euros de crédits au titre de la lutte anti-vectorielle, en provenance du programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* ;

- 1 million d'euros de crédits « cancer » en provenance du programme *Santé publique et prévention*, pour le financement des actions relatives au cancer de l'Institut national de veille sanitaire ;

- 0,4 million d'euros pour un nouveau barème de cotisations du personnel des opérateurs ;

- et enfin, un transfert de l'ordre de 1 million d'euros vers le programme *Recherche industrielle* au titre du financement des pôles de compétitivité.

Toutefois, cette stabilité globale couvre des évolutions contrastées de la ventilation des crédits au sein des différentes actions du programme, comme le montre le tableau suivant.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES*

(en millions d'euros)

	LFI 2006		PLF 2007	Évolution 2006/2007
	AE	CP	AE = CP	en CP
Veille, surveillance, expertise et alerte	51.549.681	51.476.140	63.824.536	+2.348.396
Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises	7.968.413	7.879.296	12.299.188	+4.419.892
Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs	32.154.210	31.950.642	18.280.152	-13.670.490
Information et formation	11.839.616	11.782.750	10.847.160	-935.590
Total	103.511.020	103.088.828	105.251.036	+2.162.208

Source : ministère de la Santé et des solidarités

I.- DE LA VEILLE À L'ALERTE

A.- LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE VEILLE, DE SURVEILLANCE, D'EXPERTISE ET D'ALERTE

L'action *Veille, surveillance, expertise et alerte* a pour finalité d'identifier les dangers et d'évaluer les risques sanitaires pour la population, de rassembler les connaissances nécessaires pour les gérer afin d'entretenir les dispositifs d'alerte existants et de les développer : **sa dotation devrait représenter en 2007 63,8 millions d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit une progression de 23,9 % par rapport à 2006.**

Elle comprend principalement les subventions pour charge de service public dont sont dotées les agences de sécurité sanitaire. La majeure partie des crédits est affectée à l'Institut national de veille sanitaire (InVS) pour cette action, qui constitue son « cœur de métier ». C'est d'ailleurs l'InVS qui bénéficie pour l'essentiel de l'augmentation de la dotation de l'action, au titre de sa subvention pour charge de service public.

Le tableau suivant présente la répartition de la **subvention de 55,6 millions d'euros** aux agences de sécurité sanitaire.

SUBVENTIONS DES AGENCES DE SÉCURITÉ SANITAIRE POUR 2007

(en millions d'euros)

Agence	Subvention
Institut national de veille sanitaire (InVS)	45.103.876
Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)	462.585
Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)	4.566.810
Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET)	2.470.514
Agence de la biomédecine (ABM)	2.968.730
Total	55.572.515

Source : projet annuel de performances

En outre, **2,6 millions d'euros** sont prévus au titre des dépenses de fonctionnement courant, destinées au niveau central :

– à la consolidation du système de recueil des données de toxicovigilance au sein des 14 centres antipoisons (700.000 euros) ;

– au financement des 5 centres de coordination de lutte contre les infections nosocomiales à hauteur de 410.000 euros ;

– au développement de l'expertise et de la réactivité des 11 laboratoires d'astreinte H24 face aux risques y compris bioterroristes (300.000 euros) ;

– aux mesures d'exposition aux pesticides organochlorés en Martinique et en Guadeloupe ;

– au financement de la cellule nationale de référence des maladies de Creutzfeld-Jakob (36.000 euros) ;

– et enfin, au financement de bulletins d'informations sur le lien santé-déchets à destination des DDASS et des DRASS (20.000 euros).

Au niveau déconcentré, 800.000 euros soutiennent les régions dans l'expertise locale en matière d'impact sanitaire de l'insalubrité, des matériaux de construction, des moisissures et du bruit.

Les dépenses d'intervention devraient quant à elles s'élever à **5,7 millions d'euros**, principalement au titre des services déconcentrés, qui financent :

– la lutte contre les arboviroses dans les départements et collectivités territoriales d'outre-mer (2,9 millions d'euros) ;

– la réduction du risque d'épidémies par l'eau (1,7 million d'euros) ;

– la surveillance des milieux de vie avec des études de terrain concernant l'air intérieur, les purificateurs d'air et la qualité des eaux de pluie, à hauteur de 550.000 euros ;

– et le renforcement des structures de lutte contre les infections nosocomiales aux échelons locaux et interrégionaux (189.021 euros).

L'administration centrale est dotée à ce titre de 250.000 euros pour la surveillance entomologique du sud-est de la France et le traitement des moustiques exotiques.

B.– LE RÔLE CENTRAL DE L'INSTITUT DE VEILLE SANITAIRE

1.– Les missions de l'Institut

L'Institut de veille sanitaire, établissement public de l'État placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé, est chargé de quatre missions principales :

– *la surveillance et l'observation permanentes de l'état de santé de la population* ; à ce titre, il participe au recueil et au traitement des données sur l'état de santé de la population à des fins épidémiologiques, en s'appuyant notamment sur ses correspondants publics et privés participant à un réseau national de santé publique ;

– *la veille et la vigilance sanitaires*, pour laquelle l'institut rassemble, analyse et actualise les connaissances sur les risques sanitaires, leurs causes et leurs évolutions, et répertorie les populations les plus fragiles ou les plus menacées ;

– l’alerte des pouvoirs publics en cas de menace pour la santé publique, quelle qu’en soit l’origine, et la recommandation de toute action appropriée ;

– la conduite de toute action destinée à identifier les causes d’une modification de l’état de santé de la population, notamment en situation d’urgence.

2.– Le budget de l’Institut

En 2006, le budget de l’InVS s’est élevé à 60,2 millions d’euros : la dotation de l’État a été quasi stable de 2005 à 2006, puisqu’elle est passée de 41,7 millions d’euros à 40,7 millions d’euros, auxquels il convient d’ajouter 0,7 million d’euros lié au transfert de la toxicovigilance. Cette dotation a été complétée par une autorisation de prélèvement sur fonds de roulement de 15,3 millions d’euros, permettant de maintenir une base budgétaire de dépense comparable à 2005, complétée par une subvention spécifique du ministère chargé du travail correspondant à la participation de l’institut au plan Santé au travail à hauteur de 1,3 million d’euros.

Le tableau suivant retrace le budget de l’Institut en 2006.

BUDGET DE L’INVS EN 2006

(en millions d’euros)

Recettes		Dépenses	
Subvention du ministère de la santé	40,7	Personnel	24,3
Autres subventions et dotations	3,9	Fonctionnement	28,0
Ressources propres et autres	15,6	Investissement	7,9
Total	60,2	Total	60,2

Source : projet annuel de performances

Pour 2007, la subvention de l’État à l’InVS atteint 55,4 millions d’euros, en progression de 36,2 % par rapport à 2006 : celle-ci est liée au besoin de remise à niveau de la subvention suite au prélèvement sur fonds de roulement opéré en 2006, qui était non reconductible par nature. Toutefois, 1 million d’euros supplémentaire est destiné à la poursuite du développement des registres dans le cadre du plan Cancer.

L’année 2007, deuxième année du contrat d’objectifs et de moyens (COM), devrait être marquée par une augmentation des effectifs de l’InVS : ils doivent passer à 387,4 équivalents temps plein travaillé (ETPT), dont 375,9 emplois rémunérés par l’opérateur. Le besoin de 9 ETPT est lié aux nouvelles orientations stratégiques fixées par le COM, et qui consistent notamment dans le renforcement des systèmes de surveillance à finalité d’alerte, la finalisation des programmes sur les pathologies professionnelles, le renforcement des cellules interrégionales d’épidémiologie (CIRE), et le développement de la veille internationale.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution attendue des effectifs de l'Institut.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DE L'INVS

(en équivalents temps plein travaillé)

	Exécution 2005	Prévision 2006	Prévision 2007
Emplois rémunérés par l'opérateur (ETPT)	346,7	366,9	375,9
Autres emplois en fonction dans l'opérateur (ETPT)	8,1	11,5	11,5
Total	354,8	378,4	387,4

Source : projet annuel de performances

3.– Des partenaires de l'InVS qui fournissent un appui technique

a) Les centres nationaux de référence

Les centres nationaux de référence (CNR) ont une mission d'expertise concernant la microbiologie, la pathologie des agents infectieux et leur sensibilité aux agents anti-infectieux. Ils contribuent également à la surveillance épidémiologique, ont un rôle d'alerte du ministère chargé de la santé et de l'Institut national de Veille Sanitaire (InVS) ainsi que de conseil des pouvoirs publics, des agences de sécurité sanitaire et des professionnels de santé. Ces missions sont assurées par des équipes ayant des compétences reconnues et appartenant à différentes structures comme l'Institut Pasteur, des universités, des établissements hospitaliers, des agences ou des groupements d'intérêt public. Pour assurer certaines de ces missions, un CNR peut s'appuyer sur un ou plusieurs laboratoires dits « laboratoires CNR associés ». Les CNR et les laboratoires associés sont nommés pour 4 ans par le ministre chargé de la santé sur proposition de l'InVS. La nouvelle liste des 77 CNR et laboratoires associés pour la période 2006-2009 (contre 60 CNR et laboratoires associés jusqu'en 2005) a été publiée.

Depuis le 1^{er} janvier 2005, l'InVS est chargé de la gestion financière des CNR, qui étaient jusqu'à cette date financés directement par l'État. Le tableau ci-dessous retrace le budget alloué au fonctionnement des CNR depuis 2004.

ÉVOLUTION DU BUDGET DES CNR

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006
Subvention de fonctionnement	8,27	8,61	8,94

Source : ministère de la Santé et des Solidarités

Une dotation spécifique de 0,6 million d'euros a également été versée en 2006 au titre des activités des centres liées à l'épidémie de chikungunya.

Votre Rapporteur spécial regrette ne pas disposer des prévisions de dotations aux centres nationaux de référence (CNR) pour 2007.

b) Le renforcement des structures de lutte contre les infections nosocomiales

Les cinq centres de coordination de la lutte contre les infections nosocomiales (C-CLIN), qui sont des structures interrégionales, forment avec l'InVS une structure appelée Réseau national d'alerte, investigation, surveillance des infections nosocomiales (RAISIN) qui est chargé de coordonner, au niveau national, les cinq programmes prioritaires de surveillance de ces infections, la réalisation d'enquêtes nationales de prévalence et l'analyse et la gestion continue des signalements d'infections nosocomiales. Ils sont investis d'une mission d'assistance technique aux établissements de santé en matière de lutte contre ces infections. Ils organisent la tenue d'un fichier documentaire et la formation des professionnels de santé, réalisent des études épidémiologiques et suivent l'ensemble des signalements d'infections nosocomiales tout en constituant un appui technique aux DDASS pour la réalisation d'audits ou d'expertises en hygiène. Des antennes régionales des C-CLIN devraient être créées prochainement par arrêté, afin de régionaliser et relayer les actions des centres auprès des établissements de santé.

Les centres de coordination de la lutte contre les infections nosocomiales sont financés par une dotation spécifique allouée sur les crédits de l'assurance maladie dans le cadre des missions d'intérêt général et des crédits budgétaires qui représentent de 5 à 9 % de leur budget suivant les centres.

Les crédits budgétaires participent au financement du fonctionnement et des activités des C-CLIN, notamment pour des actions de documentation, de formation, d'information, de conseil technique de recueil de données épidémiologiques et de signalement. Dotés de 230.000 euros en 2002, montant qui a été reconduit en 2003 et 2004, les centres ont bénéficié en 2005 d'un financement à hauteur de 250.000 euros. En 2006, les crédits sont passés à 380.000 euros, pour le financement d'une enquête nationale sur la prévalence des infections nosocomiales et la mise en place de l'indicateur ICALIN – Indice composite d'évaluation des activités de lutte contre les infections nosocomiales –.

Dans le cadre du plan national de lutte contre les infections nosocomiales 2005-2008, le montant des crédits budgétaires nécessaire pour 2007 s'élève à 410.000 euros, enveloppe qui intégrera le financement des antennes régionales en cours de création.

C.– L'AFSSET, UNE AGENCE À RENFORCER

Fondée à partir des structures de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale créée par la loi n°2001-398 du 9 mai 2001, l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) est née de l'ordonnance n°2005-1087 du 1^{er} septembre 2005 qui élargit ses missions et en fait désormais une agence publique d'évaluation des risques dans les deux

domaines complémentaires de la protection des travailleurs et des milieux environnementaux. Elle a ainsi pour vocation de :

- procéder à l'expertise des risques sanitaires environnementaux et professionnels, ainsi que produire des références et développer des outils et méthodes harmonisés pour l'évaluation des risques tout en améliorant l'intégration des systèmes d'information ;

- combler le déficit d'expertise en matière de risques chimiques ;

- mobiliser l'effort de recherche finalisée en santé environnementale et en santé au travail, tout en organisant la veille dans ces deux domaines ;

- développer l'accès à l'information scientifique et le soutien au débat public ;

- et enfin, fournir un appui scientifique et technique au Gouvernement dans les discussions communautaires et internationales.

Pour 2007, la subvention à l'AFSSET s'établit à 3 millions d'euros, dont 2,5 millions d'euros au titre de l'action *Veille, surveillance, expertise et alerte*. Le montant de cette dotation prend en compte la mobilisation du fonds de roulement disponible et recréé en 2006 pour un montant de 1 million d'euros.

Votre Rapporteur spécial regrette l'absence d'informations relatives à l'évolution du budget total de l'Agence et de ses effectifs.

Les orientations stratégiques de l'Agence en 2007 seront les suivantes :

- le renforcement des unités d'expertise en matière de risques sanitaires, et plus précisément en matière de substances chimiques, de fibres minérales artificielles qui se substituent à l'amiante, et des risques de milieux telles les légionelloses ;

- l'animation du réseau scientifique européen, par le soutien de la présidence française du comité européen en environnement et santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de 2007 à 2009 ;

- l'évaluation à mi-parcours du plan national Santé environnement ;

- ainsi que la poursuite des programmes de recherche relatifs à l'exposition des populations aux substances cancérigènes.

D.– LE PLAN NATIONAL SANTÉ ENVIRONNEMENT

Le plan national Santé environnement (PNSE) 2004-2008 comporte trois objectifs prioritaires déclinés en 45 actions :

– *garantir un air et une eau de bonne qualité*, qui passe d’une part par la lutte contre les polluants tant dans l’air extérieur, qu’à l’intérieur des bâtiments, d’autre part par l’amélioration de la gestion de l’eau potable en assurant la protection des captages d’eau et en réduisant les risques liés aux pesticides, et enfin, par l’amélioration de la qualité des eaux de baignade, en application de la directive européenne du 4 mars 2006 ;

– *prévenir les pathologies d’origine environnementale*, en réduisant les expositions professionnelles aux produits toxiques, mutagènes et cancérigènes, en renforçant l’évaluation et le contrôle des substances chimiques et la toxicovigilance – dans le cadre notamment du projet de règlement européen REACH (Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals) -, et enfin, en renforçant la recherche et la formation en matière de santé environnementale et de santé au travail ;

– *mieux informer le public et protéger les populations sensibles*, en développant des outils d’information d’une part, et d’autre part, en mettant en place des actions de prévention du saturnisme infantile, des épidémies de légionellose et des intoxications au monoxyde de carbone. Un suivi épidémiologique d’une cohorte de 20.000 enfants piloté par l’Inserm et l’InVS, est également prévu dans ce cadre.

Pour 2007, les priorités d’action dans le cadre du plan porteront en particulier sur :

– la mise en œuvre du plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides, et notamment de l’expertise des produits phytosanitaires au sein de l’AFSSA ;

– la gestion des risques liés à la pollution de l’air intérieur, suite à la publication des résultats des campagnes de mesure de l’Observatoire de la qualité de l’air intérieur, et des conclusions des différentes expertises confiées sur le sujet à l’AFSSET ;

– la mise en place d’une organisation interministérielle plus performante dans le cadre de REACH ;

– la réorganisation de la toxicovigilance, suite à l’étude et à la mission d’inspection lancées au troisième trimestre 2006 ;

– la définition d’un nouveau programme d’éducation à la santé par l’Institut national de la prévention et de l’éducation à la santé (INPES), prenant en compte les conclusions du baromètre santé environnement.

À cet effet, les crédits affectés au plan sont reconduits en 2007, pour un montant global de 19,3 millions d’euros, dont **13,6 millions d’euros au titre du programme *Veille et sécurité sanitaire***. À ce montant, il convient d’ajouter la part des subventions aux agences de sécurité sanitaire participant au plan national

Santé environnement, soit 1,2 million d'euros à l'InVS, 1,2 million d'euros à l'AFSSET et 0,5 million d'euros à l'AFSSA.

II.- GÉRER LES URGENCES, LES SITUATIONS EXCEPTIONNELLES ET LES CRISES

L'action *Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises* a pour finalité de garantir que l'autorité chargée de la réponse prenne les décisions les plus pertinentes possibles, en cas de survenue d'un risque. Elle intègre notamment l'élaboration des plans de lutte contre le bioterrorisme et contre une pandémie grippale.

Les crédits au titre de cette action s'élèvent pour 2007 à 12,3 millions d'euros, en progression de 53,8 % en termes d'autorisations d'engagement et de 55,7 % en termes de crédits de paiement.

Cette dotation était complétée jusqu'en 2006 par le fonds de concours *Achats, stockage et livraison de traitement pour les pathologies résultant d'actes terroristes ou de menaces sanitaires graves*, alimenté par l'assurance maladie, et qui a représenté 177,7 millions d'euros en 2006. Toutefois, à l'occasion de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, le Conseil Constitutionnel a explicitement indiqué qu'à l'avenir, le financement de ce fonds de concours par un prélèvement obligatoire sur l'assurance maladie n'était pas conforme à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances⁽¹⁾. Un dispositif de financement permettant de répondre aux besoins couverts jusqu'en 2006 par ce fonds de concours ainsi qu'aux autres menaces sanitaires telles que les méningites et les crises telles que le chikungunya, est inscrit dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Cette mesure explique l'absence de prévision de rattachement de fonds de concours à l'action *Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises* pour 2007.

La dotation de l'action comprend notamment **les subventions aux agences de sécurité sanitaire à hauteur de 6,1 millions d'euros**, au titre de leur participation à la gestion des situations d'urgence :

- 5,9 millions d'euros sont destinés à l'Institut de veille sanitaire (InVS) ;
- une subvention de 0,1 million d'euros est prévue pour l'AFSSA ;
- et enfin, l'AFSSET disposera de 0,1 million d'euros.

En outre, **3 millions d'euros de dépenses de fonctionnement courant** sont destinés :

- à la plate-forme de gestion des alertes et des actions de formation à la gestion des crises sanitaires et aux retours d'expérience (800.000 euros) ;

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

– à la réalisation d'études et l'organisation d'exercices pour améliorer les plans de réponse aux menaces sanitaires graves, comme le bioterrorisme et la pandémie grippale (800.000 euros) ;

– à la constitution d'une réserve pour faire face à des situations d'urgence (500.000 euros) ;

– aux dépenses de fonctionnement de la délégation interministérielle à la lutte contre la grippe aviaire (400.000 euros) ;

– aux frais de dépistage de la rage (479.400 euros).

Enfin, **3,2 millions d'euros concernent, au niveau régional, la prise en compte des crises locales** - inondations, contamination des nappes, terril, bassins piscicoles -.

A.– GÉRER LES URGENCES SANITAIRES

La réactivité aux situations d'urgence sanitaire a été renforcée par la création, au sein de la Direction générale de la santé, d'un département des situations d'urgence sanitaire (DEUS) par arrêté du 14 octobre 2004. Ce département est chargé de trois missions principales :

– *la réponse aux alertes de santé publique quotidiennes*, quelle que soit la forme de la menace : infectieuse, environnementale ou toxique, y compris bioterroriste ;

– *la préparation à des crises sanitaires majeures*, par l'élaboration de plans de secours sanitaires et l'acquisition des produits de santé et équipements de protection prévus par ces plans. La préparation à une éventuelle pandémie grippale continue à concentrer une part importante de l'activité du département, mais la réponse à une menace terroriste est également abordée, avec l'élaboration en 2006 du plan « peste charbon tularémie », ainsi que la mise en chantier de la refonte du plan variole. L'activité d'acquisition, de stockage et de distribution des produits prévus par les plans s'est considérablement développée en 2006, le montant des stocks constitués à ce jour ayant une valeur d'achat de plus de 700 millions d'euros ;

– *la gestion des crises sanitaires d'ampleur nationale ou internationale*, qui s'est traduite en 2006 par les dispositions prises lors du retour d'un épisode caniculaire exceptionnel qui a duré plus d'un mois et touché jusqu'à 68 départements.

À compter du 1^{er} octobre 2006, le département gère également la nouvelle plate-forme ministérielle de recueil et de régulation des alertes qui servira de point focal national, en application des nouvelles dispositions du règlement sanitaire international (RSI) adopté ce printemps par l'ensemble des pays membres de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Pour remplir ces missions, le département des situations d'urgence sanitaire compte aujourd'hui 24 agents, dont 20 cadres (médecins, pharmaciens, administrateurs, et ingénieurs).

Son budget en 2006 s'est élevé à 267 millions d'euros, dont 92 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances, le reste étant couvert par une dotation de l'assurance maladie.

B.- ASSURER LA QUALITÉ DE LA RÉPONSE SANITAIRE

L'exigence d'une meilleure réactivité face aux crises sanitaires, constatée avec force lors de l'épisode de la canicule de l'été 2003, a conduit les institutions à améliorer la gestion des alertes sanitaires, et à en mesurer l'efficacité. Le projet annuel de performances propose ainsi comme objectif « *d'améliorer la préparation et la qualité de la gestion des alertes sanitaires* ». Deux indicateurs lui sont associés : le premier mesure le pourcentage de plans nationaux et de procédures qui ont fait l'objet d'un retour d'expérience ou d'un exercice au cours des trois dernières années, alors que le second évalue le pourcentage d'agents assurant des astreintes qui ont été formés à la gestion des alertes sanitaires.

L'évaluation de l'administration qui est mise en œuvre par le premier indicateur est complétée de façon profitable par un indicateur qui mesure les conséquences tirées par les services des exercices et des retours d'expérience. Ainsi, cet indicateur mesure la proportion des procédures ayant fait l'objet d'une modification ou qui auraient été créées suite à un retour d'expérience : cette proportion ne doit pas être inférieure à 75 %, taux atteint dès 2005. Votre Rapporteur spécial souligne que l'exigence de la mesure de l'efficacité, et non de la seule activité des services, a donc bien été prise en compte au sein de cet indicateur.

Le second indicateur, qui fixe une prévision de 85 % d'agents assurant des astreintes qui auront été formés à des alertes sanitaires, reste quant à lui très flou, et demanderait à être précisé.

Le second objectif consiste à « *améliorer le niveau d'information des professionnels de santé et du public sur la gestion des risques* ». Deux indicateurs lui sont associés : le premier, qui mesure le nombre de professionnels de santé inscrits à la messagerie « DGS Urgent », et le second qui évalue le nombre des communiqués de presse relatifs à la sécurité sanitaire et repris par la presse. Ces deux indicateurs ne semblent pas satisfaisants : ils cherchent à améliorer le degré de transmission de l'information, sans aucunement prendre en compte la modification des pratiques induites par l'information elle-même.

Eu égard aux objectifs posés, **votre Rapporteur spécial regrette l'absence d'évaluation de certaines actions du programme *Veille et sécurité sanitaires* : en effet, et alors même que la démarche de contractualisation est en voie de généralisation entre les agences de sécurité sanitaire et leurs tutelles,**

aucune mesure de l'efficacité de l'action de l'Institut national de veille sanitaire n'est par exemple prévue. Or, si un premier contrat d'objectifs et de moyens (COM) couvrant la période 2002-2003 avait été établi entre l'Institut et le ministère chargé de la santé, la signature du second contrat, qui porte sur la période 2006-2009 n'est toujours pas effective, butant sur le volet « moyens », alors que 2007 marque l'entrée dans la deuxième année de ce contrat.

C.- TRAITER LES RISQUES LIÉS À L'AMIANTE

1.- L'InVS, pilote de la politique de gestion des risques liés à l'amiante

Depuis 1998, l'Institut national de la veille sanitaire (InVS) pilote le **programme national de surveillance du mésothéliome (PNSM)**, qui a pour objectif d'estimer son incidence en France, d'étudier la proportion de cas attribuables à une exposition à l'amiante, de contribuer à la recherche d'autres facteurs étiologiques et d'étudier, dans le cadre d'un volet médico-social, les éventuels obstacles à la réparation du mésothéliome comme maladie professionnelle. Le programme a été pérennisé en 2003, et sa couverture géographique a ensuite été progressivement étendue à d'autres départements, afin de recueillir des cas de maladie liée à l'exposition à l'amiante d'origine non professionnelle.

L'InVS pilote également avec l'INSERM le **suivi épidémiologique des personnels exposés à Jussieu**, qui consiste à reconstituer la cohorte des personnels y ayant travaillé au cours de la période à risque. Deux listes ont finalement été fournies, qui indiquent que 3.080 salariés ont travaillé sur le campus, et 4.400 salariés hors campus. Après validation des données de la cohorte, la demande de recherche du statut vital et des causes de décès a été faite en 2005. Les premiers résultats sont attendus en 2007.

L'Institut gère également la **base de données Évalutil**, sur les expositions professionnelles à l'amiante et aux fibres minérales artificielles (FMA), qui peut être consultée directement sur Internet, et dont l'objectif est d'apporter une aide aux acteurs de la prévention et de la santé publique. Le département santé-travail de l'Institut étudie la **faisabilité du suivi épidémiologique des personnes ayant fait une demande de réparation au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)**, et qui consiste à suivre le devenir des patients atteints de pathologies bénignes (plaques pleurales essentiellement).

Enfin, il procède à une **évaluation de l'impact sanitaire de l'exposition environnementale passée et actuelle à l'amiante des populations riveraines des sites industriels d'exploitation ou de transformation de l'amiante et des affleurements naturels**, en lien avec le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et le Laboratoire d'étude des particules inhalées (LEPI).

2.– Le financement de la politique de gestion des risques liés à l’amiante

En 2005, les moyens affectés à la gestion des risques liés à l’amiante au titre du programme *Veille et sécurité sanitaire* ont financé la contribution de la direction générale de la santé (DGS) aux travaux de l’Agence française de normalisation (AFNOR) concernant l’élaboration d’une norme sur les stratégies d’échantillonnage pour les prélèvements réalisés dans le cadre de mesures d’empoussièrement d’amiante à hauteur de 10.000 euros. 60.000 euros ont ensuite financé l’étude menée par l’Institut de Veille sanitaire relative à l’évaluation de l’impact sanitaire de l’exposition environnementale à l’amiante, et l’extension de la zone couverte par le programme national de surveillance du mésothéliome a mobilisé 90.000 euros.

En 2006, ce sont 35.500 euros qui ont financé l’exploitation, par le Centre scientifique et technique du bâtiment, des rapports d’activité des opérateurs de repérage de l’amiante dans les immeubles bâtis ; par ailleurs, 124.400 euros sont destinés à une plaquette d’information récapitulant l’ensemble des obligations réglementaires relatives à l’amiante dans les immeubles bâtis, dont la diffusion est prévue à hauteur d’un million d’exemplaires. Le financement de l’étude menée par l’Institut de Veille sanitaire et l’extension du programme national ont été intégrés au budget de l’InVS et ne font plus l’objet d’un financement distinct. Par ailleurs, une expertise sur les fibres courtes d’amiante, confiée à l’Agence française de sécurité sanitaire de l’environnement et du travail en 2005, se poursuit. Son financement est intégré au budget de l’AFSSET. Enfin, la réalisation d’une plaquette de sensibilisation des médecins à l’origine professionnelle des cancers, notamment dus à l’amiante, confiée à l’Institut national du cancer, est intégrée dans son budget.

Pour 2007, les crédits demandés se répartissent comme suit :

- un important travail de vérification des dossiers techniques amiante a été demandé aux DDASS. Cette mission nécessite de leur attribuer des moyens supplémentaires estimés à 250.000 euros au plan national ;

- suite aux recommandations des deux missions parlementaires et de la mission conjointe de l’inspection générale de l’administration, du conseil général des ponts et chaussées et de l’inspection générale des affaires sociales (IGA/CGPC/IGAS), visant à améliorer les connaissances notamment sur la dégradation des matériaux, 200.000 euros financeront les différentes expertises nécessaires à la mise en œuvre de ces recommandations.

III.— LA PRODUCTION ET LA MISE EN ŒUVRE DE RÈGLES, DE RECOMMANDATIONS, DE DÉCISIONS ET AUTRES DISPOSITIFS

L'action *Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs* a pour objet la définition de normes ainsi que la réglementation et l'orientation des activités humaines susceptibles d'avoir un impact sanitaire. **Elle devrait être dotée de 18,3 millions d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement**, soit une diminution de l'ordre de 43,2 % des autorisations d'engagement et de 42,8 % des crédits de paiement par rapport à 2006.

Les dépenses de fonctionnement courant, qui devraient atteindre 5,5 millions d'euros, sont destinées à financer le développement des systèmes d'information SISE-EAUX ⁽¹⁾ et SISE HABITAT ⁽²⁾ à hauteur de 1,4 million d'euros, le soutien du comité européen OMS pour la santé et l'environnement (25.000 euros), et le fonctionnement de la direction générale de la Santé, mais également au niveau déconcentré, la poursuite du plan de prévention des légionelloses (1,5 million d'euros) ainsi que le besoin en équipements de contrôle des risques liés au plomb et au bruit (2,5 millions d'euros).

À cet égard, le projet annuel de performances fixe comme objectif *« d'améliorer la qualité de l'eau distribuée par les réseaux de service public »*, en diminuant d'une part la proportion de la population alimentée par de l'eau non conforme aux paramètres microbiologiques et les pesticides, et en augmentant d'autre part, la part des captages d'eau destinés à la consommation humaine qui sont protégés par un périmètre de protection : seuls 49 % des captages étaient protégés en 2005, et les prévisions sont de 46,1 % en 2006 et de 60 % en 2007.

Cet objectif traduit une préoccupation inscrite dans la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004, qui pose le principe d'une diminution de moitié de la proportion de la population alimentée par une eau non conforme, et par le plan national Santé environnement 2004-2008, qui retient l'axe prioritaire de protection de 80 % des captages d'eau potable des pollutions ponctuelles et diffuses.

Les autres dépenses de fonctionnement comprennent **les subventions aux agences de sécurité sanitaire**, au titre de leur participation à la production et à la mise en œuvre de règles en la matière, à hauteur de **9,5 millions d'euros** :

– 4,7 millions d'euros sont destinés à l'AFSSAPS ;

– 1,9 million d'euros reviendra à l'AFSSA ;

(1) Le système d'information SISE-EAUX est destiné à fournir aux professionnels comme aux particuliers une information sur la qualité des eaux pour la consommation humaine, avec pour les personnels accrédités, un accès aux cartes des périmètres de captage précisant leur sécurisation.

(2) Le système d'information SISE HABITAT tend à offrir un outil rationnel des nombreuses procédures de suivi du contrôle des risques liés à l'habitat afin d'alléger les tâches des services déconcentrés et de disposer, par exemple pour l'amiante, d'une base de connaissance relative à l'ensemble du territoire.

– ce sont près de 3 millions d’euros dont bénéficiera l’Agence de la biomédecine (ABM) ;

– et enfin, l’AFSSET sera dotée au titre de cette action de 37.500 euros.

Au titre des dépenses d’intervention, qui devraient s’élever à **3,2 millions d’euros**, seront pris en charge au niveau central des protocoles d’essai sur les produits de traitement de l’eau potable (600.000 euros) et, au niveau déconcentré, des travaux d’office en matière d’habitat indigne (80.000 euros) ; enfin, 2,5 millions d’euros seront consacrés à la mise en œuvre des 25 plans régionaux de santé environnement qui doivent être signés au premier trimestre 2007 et qui développeront des actions planifiées au niveau national dans le domaine de la protection de la ressource en eau, de l’air, des polluants chimiques et des actions spécifiques en milieu local.

A.– L’AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES PRODUITS DE SANTÉ (AFSSAPS)

1.– Les missions de l’AFSSAPS

L’Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), établissement public de l’État placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé, s’est substituée depuis mars 1999 à l’Agence du médicament créée par la loi n° 93-43 du 18 janvier 1994. C’est une autorité sanitaire qui prend des décisions reposant sur des avis fondés et motivés.

Elle participe à l’application des lois et règlements relatifs à l’évaluation, aux essais, à la fabrication, à la préparation, à l’importation, à l’exportation, à la distribution en gros, au conditionnement, à la conservation, à l’exploitation, à la mise sur le marché, à la publicité, à la mise en service ou à l’utilisation des produits à finalité sanitaire destinés à l’homme et des produits à finalité cosmétique. Elle assure également la mise en œuvre des systèmes de vigilance et prépare la pharmacopée. Elle rend publique une synthèse des dossiers d’autorisation de tout nouveau médicament. Elle contrôle la publicité en faveur de tous les produits, objets, appareils et méthodes revendiquant une finalité sanitaire. Elle prend ou demande aux autorités compétentes de prendre les mesures de police sanitaire nécessaires lorsque la santé de la population est menacée.

Le projet annuel de performances fixe deux objectifs à l’AFSSAPS : « améliorer les fonctions de contrôle et de police sanitaire », et « améliorer le traitement de la délivrance des autorisations de mise sur le marché ». L’indicateur associé au premier objectif comptabilise le nombre d’anomalies détectées au regard du nombre de contrôles effectués par l’AFSSAPS. Le second évalue le délai moyen de traitement des autorisations de mise sur le marché (AMM) : ce délai atteignait 180 jours en 2005 pour une AMM nationale, et doit être réduit à 130 jours en 2007 et 100 jours en 2008. Il s’élevait à 50 jours en 2005 pour la reconnaissance mutuelle d’une AMM, délai qui doit ramené à 30 jours en 2007.

Votre Rapporteur spécial constate que ce second objectif répond clairement aux exigences d'efficacité de l'action des agences de sécurité sanitaire. Il a été fixé à l'AFSSAPS dans le cadre de la négociation avec sa tutelle du contrat d'objectifs et de moyens (COM), qui devrait être conclu pour le début de l'année 2007.

2.– Le budget de l'AFSSAPS

Le budget de l'AFSSAPS s'est élevé à 102 millions d'euros en 2006. C'est l'essentiel des dépenses qui relève de l'action *Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs* : en effet, 89 millions d'euros lui sont imputables.

Le tableau suivant retrace la répartition des recettes et des dépenses.

BUDGET DE L'AFSSAPS EN 2006

(en millions d'euros)

Recettes		Dépenses	
Subventions de l'État	16,3	Personnel	60,4
Autres subventions et dotations	41,0	Fonctionnement	30,5
Ressources fiscales	73,3	Investissement	11,1
Ressources propres et autres	12,4		
Total	102,0	Total	102,0

Source : ministère de la Santé et des solidarités

Parmi les ressources fiscales de l'Agence, le rendement de la taxe additionnelle prévue au projet de loi de finances pour 2006 a été de 9,6 millions d'euros. Par ailleurs, le rendement estimé pour la taxe additionnelle relative aux recherches biomédicales devrait être de 2,6 millions d'euros en année pleine.

La ventilation des dépenses de l'Agence par action est la suivante :

– 8,8 millions d'euros sont consacrés aux missions de veille et de surveillance de l'Agence ;

– 89 millions d'euros, soit 87,3 % du budget de l'Agence, sont destinés à la fonction de production et de mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs ;

– enfin, les actions d'information ont mobilisé 4,2 millions d'euros.

Le projet de budget 2007 de l'Agence par grandes masses en dépenses et recettes est le suivant.

PROJET DE BUDGET 2007 DE L'AFSSAPS

(en millions d'euros)

Recettes		Dépenses	
Ventes de produits	7,3	Achats	35,2
Subvention de l'État	5,4	Personnel	64,5
Autres subventions	0,3		
Autres produits de gestion	75,3		
Produits financiers	0,4		
Produits exceptionnels	0,1		
Déficit	11,0		
Total	99,7	Total	99,7

Source : ministère de la Santé et des solidarités

Les recettes des taxes et redevances ont été simulées en tenant compte de l'importante baisse des dépôts de dossiers de génériques.

Le montant du fonds de roulement ayant été fortement abondé en 2005 (à hauteur de 30,3 millions d'euros), et les recettes de l'année 2006 ne présentant pas de risques particuliers, **il est prévu de prélever 11 millions d'euros sur le fonds de roulement, l'État versant donc une subvention effective de l'ordre de 5,35 millions d'euros pour 2007, en diminution de 67,2 %.**

Les moyens humains de l'AFSSAPS sont passés de 955,6 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2005 à 967,4 ETPT en 2006, dont 2 ETPT qui ont permis le renforcement de l'inspection en biologie et en produits sanguins labiles, et 9,8 ETPT complémentaires dans le projet de numérisation des dossiers d'autorisations de mise sur le marché (AMM), ces derniers devant disparaître à l'issue de l'opération.

Pour 2007, ce sont 7 ETPT qui sont demandés : 3,5 ETPT correspondent à l'extension en année pleine des effectifs liés à la reprise du stock des AMM, 3 ETPT sont dédiés au régime d'autorisation pour les micro-organismes et les toxines, et 1 ETPT au régime d'autorisation des essais cliniques.

B.- L'ÉTABLISSEMENT FRANÇAIS DU SANG

1.- Les missions et le budget de l'Établissement français du sang

Créé en application de l'article 18 de la loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits de santé, l'établissement français du sang (EFS), établissement public de l'État sous tutelle du ministère chargé de la Santé, s'est substitué à l'Agence française du sang en janvier 2000.

La création de l'EFS s'est inscrite dans le schéma d'une profonde réorganisation de la transfusion sanguine destinée à garantir, en même temps que la satisfaction des besoins, un niveau optimum de sécurité pour les patients. La loi du 1^{er} juillet 1998 a séparé les missions de police sanitaire et d'évaluation des

produits et des pratiques (transférées à l'AFSSAPS) des missions de production, confiées à l'EFS, devenu l'opérateur unique de la transfusion sanguine en France, en reprenant au moyen de conventions les activités transfusionnelles jusqu'alors exercées par les 42 établissements de transfusion sanguine (ETS), aux statuts juridiques divers, issus de la précédente loi de 1993.

L'EFS est chargé de veiller à la satisfaction des besoins en matière de produits sanguins labiles et à l'adaptation de l'activité transfusionnelle aux évolutions médicales, scientifiques et technologiques, dans le respect des principes éthiques. Il organise sur l'ensemble du territoire national les activités de collecte du sang, de préparation et de qualification des produits sanguins labiles, ainsi que leur distribution aux établissements de santé. Il est ainsi le fournisseur quasi unique de plasma pour fractionnement pour le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB).

L'EFS est composé d'un siège national et de 18 établissements régionaux (14 en métropole et 4 dans les DOM) qui assurent les activités de transfusion sanguine (prélèvement de sang et de ses composants, préparation, qualification des produits sanguins labiles et distribution aux établissements de santé), ainsi que les activités annexes à la transfusion sanguine (laboratoires d'analyses de biologie médicale, banques de tissus, thérapies cellulaires principalement).

Aux termes de la loi du 1^{er} juillet 1998, les recettes de l'EFS sont constituées par les produits de la cession des produits sanguins labiles (PSL), les produits des activités annexes, des redevances pour services rendus, des produits divers, des dons et legs ainsi que des subventions de l'État, des collectivités publiques, de leurs établissements publics et des organismes d'assurance maladie, ainsi que des emprunts.

En 2000, la subvention de l'État s'est limitée à 4,6 millions d'euros, versés à titre exceptionnel pour faire face à la montée en charge du nouvel établissement. Depuis lors, aucune subvention de fonctionnement n'a été versée. De même, aucune subvention de fonctionnement n'a été prévue en 2006. Toutefois, **9,2 millions d'euros ont été versés de 2003 à 2005 au budget des charges communes de l'établissement, pour financer le coût des contentieux transfusionnels. Seuls 4,5 millions d'euros ont été alloués en 2006 et aucune subvention n'est demandée pour 2007.**

Le tableau suivant présente le résultat d'exploitation de l'établissement en 2005 et les prévisions de résultat pour 2006.

RÉSULTAT D'EXPLOITATION DE L'ÉTABLISSEMENT FRANÇAIS DU SANG

(en milliers d'euros)

	2005	2006	Variation 2005 / 2006
Activité⁽¹⁾			
Prélèvements	2.571.992	2.570.766	-0,04
Cessions CGR homologues	2.013.863	2.026.826	+0,6
Chiffre d'affaires			
Cessions de produits sanguins labiles thérapeutiques et autres produits finis	476.500	486.858	+2,1
Plasma pour fractionnement	51.600	50.850	-1,4
IHE ⁽²⁾	79.500	81.248	+2,2
Prestation de services (biologie) et autres activités annexes	56.700	60.122	+6
Vente de marchandises	7.200	7.445	+3,4
Total	671.500	686.522	+2,2
Charges d'exploitation			
Achats d'approvisionnement	168.277	173.161	+2,9
Charges externes	88.214	93.087	+5,5
Frais de personnel	381.194	381.080	0
Dotations aux amortissements et provisions	47.211	47.506	-14
Autres charges	12.581	10.787	-14
Total	697.477	698.621	0,2

(1) Unité : poche de sang ou de CGR (concentré de globules rouges)

(2) Immuno-hématologie érythrocytaire

Source : ministère de la Santé et des solidarités

L'établissement français du sang a clôturé l'exercice 2005 avec un résultat net bénéficiaire de 16,9 millions d'euros. Ce résultat, à l'inverse de l'exercice précédent avec un résultat déficitaire de 16,7 millions d'euros, est significativement impacté par le résultat exceptionnel. En effet, par rapport au réalisé 2004, le résultat d'exploitation est en baisse de 17,5 millions d'euros, due à une hausse des charges, se décomposant entre le coût des facteurs (approvisionnements) et les charges de personnels (+ 5,1 millions d'euros pour l'Unedic, + 4,7 millions d'euros pour les provisions pour congés payés et le compte d'épargne temps) et alourdies par les dépenses associées à certains projets clés en cours (SAFRAN concernant les systèmes d'information, plans d'actions comptables et financiers, etc).

Malgré la détérioration de son résultat d'exploitation, le résultat net comptable 2005 de l'établissement est en amélioration de 33,7 millions d'euros par rapport à 2004. Cette progression provient essentiellement de l'amélioration du résultat exceptionnel qui s'explique par l'impact des reprises nettes sur provisions relatives aux contentieux transfusionnels et des reprises de provisions pour risques et charges devenues sans objet au cours de l'exercice.

Le redressement marqué et continu de la situation économique de l'établissement en 2005 résulte d'un certain nombre de facteurs :

– une activité de cession stabilisée par rapport à 2004, notamment en matière de cession de concentrés de globules rouges (+ 1,1 %), d'exams de laboratoires (+ 3,9 %) et de cessions de plasma pour fractionnement (+ 9,2 %). Le redressement des cessions de PSL est constant depuis 4 années ;

– la poursuite d'une politique d'optimisation de la gestion des PSL visant d'une part la gestion des stocks et d'autre part le niveau des pertes de production (baisse des prélèvements de sang total de 0,04 % alors que les cessions de concentrés de globules rouges progressent de 0,6 %) ;

– enfin, l'amélioration des ressources de long terme conjuguée à la réduction du besoin en fonds de roulement permet à l'établissement d'améliorer en 2004 sa situation de trésorerie de 2,5 millions d'euros.

L'état prévisionnel des dépenses et des recettes présenté pour 2006 prévoyait une baisse du résultat d'exploitation. Toutefois, en milieu d'année 2006, il ne semblait pas irréaliste de tabler sur une nette amélioration des cessions de produits sanguins labiles, tandis que les effectifs resteraient maîtrisés, conduisant à une stabilisation de la situation économique de l'établissement. Cet aspect positif pourrait être partiellement obéré par des surcoûts liés à la crise du chikungunya à La Réunion qui ont entraîné l'arrêt des prélèvements sur l'île.

Les activités de l'établissement ont dégagé une variation du fonds de roulement de 3 millions d'euros au titre de l'exercice 2005. Une augmentation du besoin en fonds de roulement d'environ 3,6 millions d'euros est anticipée au titre de l'année 2006.

La répartition des effectifs, par statut, de l'Établissement français du sang, est présentée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'EFS

(en équivalents temps plein annuels moyens)

	2002	2003	Évolution (%)	2004	Évolution (%)	2005 (p)	Évolution (%)
Salariés de droit privé	6.118	6.390	4,5	6.475	1,3	6.591	1,8
Contractuels de droit public (y compris détachés)	161	93	-42,2	77	-17,2	70	-9,1
Personnel mis à disposition	1.493	1.387	-7,1	1.298	-6,4	1.244	-4,2
Effectif total	7.772	7.870	1,26	7.850	-0,3	7.905	0,7
Intérimaires	121,3	187	54,2	234,8	25,7	202,8	-13,6
Effectif global y compris intérimaires	7.893	8.056,6	2,1	8.086,2	-0,3	8.108,8	0,3

Source : ministère de la Santé et des solidarités

En 2006, 8.179 emplois composent les effectifs de l'établissement, dont 7.053 emplois rémunérés par l'opérateur et 1.126 emplois en fonction dans l'opérateur.

La répartition de ces effectifs par statuts est rappelée dans le tableau suivant.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE L'EFS PAR STATUT

(en équivalents temps plein annuels moyens)

ETP annuels moyens	2003	Évolution (%)	2004	Évolution (%)	2005 (p)	Évolution (%)
Salariés de droit privé	6.390	4,5	6.475	1,3	6.591	1,79
Contractuels de droit public (y compris détachés)	93	-42,2	77	-17,2	70	-9,09
Personnel mis à disposition	1.387	-7,1	1.298	-6,4	1.244	-4,16
Effectif total	7.870	1,26	7.850	-0,25	7.905	0,7
Intérimaires	187	54,2	234,8	25,7	202,8	-13,6
Effectif global y compris intérimaires	8.056,6	2,07	8.086,2	-0,25	8.108,8	0,27

Source : ministère de la Santé et des solidarités

Les prévisions 2007 tablent sur un effectif reconduit.

2.- Le financement du contentieux transfusionnel

La loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme a prévu que des conventions conclues entre, d'une part, l'EFS et, d'autre part, chaque personne morale publique concernée, fixent les conditions dans lesquelles les biens nécessaires à l'activité transfusionnelle sont cédés à l'EFS. Le dispositif de transfert retenu prévoit également la reprise par l'EFS des contentieux nés et à naître de l'activité transfusionnelle. Ces dispositions ont été complétées par l'article 60 de la loi de finances rectificative pour 2000, qui permet ainsi le transfert à l'EFS des contentieux transfusionnels des personnes privées, y compris ceux portés par des structures en déshérence. Enfin, l'article 14 de l'ordonnance n° 2005-1087 du 1^{er} septembre 2005 précise que sont transférés à l'EFS les droits et obligations nés de l'élaboration ou de la fourniture de produits sanguins par des personnes morales de droit public agréées n'entrant pas dans le champ d'application de la loi du 1^{er} juillet 1998.

En 2002, 249 instances ont été introduites et 220 contentieux réglés pour 4,5 millions d'euros d'indemnisations et 2,4 millions d'euros de frais d'avocats et frais divers. En 2003, 261 instances ont été introduites et 311 contentieux réglés pour 6,3 millions d'euros d'indemnisations et 3,3 millions d'euros de frais d'avocats et frais divers.

Dans ce contexte, une subvention d'un montant de 9,2 millions d'euros au titre de la loi de finances pour 2003 a été obtenue pour permettre au budget de l'établissement d'absorber cette charge. Elle a été reconduite en 2004 et 2005. Or, pour 2004, le résultat dégagé par les opérations liées aux contentieux transfusionnels était positif de 24 millions d'euros. En 2005, le résultat exceptionnel lié aux contentieux transfusionnels s'élève à 14 millions d'euros.

L'Établissement français du sang n'a bénéficié d'aucune dotation de l'État en 2006, alors qu'une subvention de 4,5 millions d'euros avait néanmoins été prévue au titre de la loi de finances initiale pour 2006. Toutefois, ce manque à gagner est compensé par une augmentation à due concurrence du tarif des produits sanguins labiles.

Un contrat d'objectifs et de moyens, portant sur la période 2006-2009, est en cours de finalisation entre la tutelle et l'établissement : il est assorti d'indicateurs de suivi à partir d'objectifs d'activité autant que de performance. Une attention particulière est ainsi portée à l'efficacité de la gestion. L'intégration des objectifs et les indicateurs associés au sein du projet annuel de performances seraient dès lors souhaitables.

3.- L'institut national de la transfusion sanguine

L'Institut national de la transfusion sanguine (INTS), créé en 1994, est issu de la Fondation nationale de la transfusion sanguine ; c'est un groupement d'intérêt public constitué par l'État, l'Établissement français du sang, et l'assurance maladie. Il se rattache exclusivement au programme *Veille et sécurité sanitaires*, dans la mesure où il a pour objet, au plan national et international, l'exercice d'activités de référence, de recherche et de formation en vue de contribuer à l'amélioration de la sécurité transfusionnelle, à la prévention des risques et à l'adaptation de l'activité transfusionnelle aux évolutions scientifiques et technologiques.

L'INTS est financé en fonctionnement à hauteur des 2/3 par une dotation de la CNAMTS et du 1/3 restant par des ressources propres ; ces dernières sont constituées de recettes issues essentiellement de son activité de laboratoire, de l'enseignement et de la formation. **Il ne reçoit pas de subvention de l'État.**

L'INTS dispose en 2006 d'un budget primitif de fonctionnement de 12,3 millions d'euros, dont 7,8 millions d'euros reçus de l'assurance maladie. Le niveau des investissements s'élève à 0,8 million d'euros. Ses effectifs étaient en 2005 de 154 équivalents temps plein, dont 35 personnels des universités, de l'INSERM et du CNRS.

C.- L'AGENCE DE LA BIOMÉDECINE

L'Agence de la biomédecine (ABM) est un établissement public administratif de l'État, créé en mai 2005 en application de la loi relative à la bioéthique du 6 août 2004, et succédant à l'Établissement français des greffes (EFG). Outre les missions relatives au prélèvement et à la greffe d'organes, de tissus et de cellules confiées depuis 1994 à l'EFG, l'Agence intervient dans quatre grands domaines de la biologie et de la médecine humaines : la reproduction, l'embryologie et la génétique, et la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires. La diversité de ces missions se reflète dans le rattachement de

l'ABM à plusieurs actions du programme *Veille et sécurité sanitaires*. En effet, l'Agence contribue à :

- la veille, la surveillance, l'expertise et l'alerte, puisqu'elle est chargée de suivre et d'évaluer les activités thérapeutiques relevant de ses compétences et veiller à leur transparence ;

- la production et la mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions, puisque, au-delà de la finalisation des textes d'application de la loi bioéthique de 2004, l'Agence participe à l'élaboration de la réglementation des activités sous sa compétence et délivre des autorisations d'activité et des agréments de praticiens ;

- l'information et la formation, dans la mesure où elle est chargée de promouvoir le don d'organes, de tissus, de cellules et de gamètes auprès du grand public et de contribuer à l'information et à la formation des professionnels de santé dans ses domaines de compétence.

Placée sous la tutelle du ministère chargé de la santé, elle dispose pour la période 2006-2009 d'un contrat d'objectifs et de moyens, qui doit être finalisé à l'automne 2006, et qui reflétera les orientations stratégiques que les tutelles assignent à l'Agence pour les années à venir et en particulier la montée en puissance de ses nouvelles attributions. Il sera accompagné d'indicateurs d'activité et de performance pour chaque orientation stratégique retenue. Leur suivi sera régulier, mais devra prendre en compte le fait que la plupart des actions de l'ABM sont menées en association avec d'autres acteurs de la santé, notamment les établissements de santé et les praticiens hospitaliers et libéraux.

Le budget de l'Agence s'est élevé à 47,7 millions d'euros en 2006, et son détail est présenté dans le tableau suivant.

BUDGET DE FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE DE LA BIOMÉDECINE EN 2006

(en millions d'euros)

Recettes		Dépenses	
Subvention de l'État	9,5	Personnel	13,2
Autres subventions et dotations	19,2	Fonctionnement	33,0
Ressources fiscales	0	Investissement	1,4
Ressources propres et autres	18,9		
Total	47,7	Total	47,7

Source : projet annuel de performances

Le prélèvement sur fonds de roulement au titre du budget prévisionnel 2006 autorisé s'élève à 3,9 millions d'euros. Les charges relatives aux personnels mis à disposition sont incluses dans la section de fonctionnement pour près de 4 millions d'euros.

Pour 2007, l'Agence doit bénéficier d'une subvention à hauteur de 10 millions d'euros, en progression de 5 %, qui recouvre :

– la création de sept postes supplémentaires correspondant à la prise en charge par l'Agence des nouvelles missions qui lui sont assignées par la loi du 6 août 2004 ;

– ainsi que la mise en œuvre du schéma directeur des systèmes d'information visant notamment à améliorer la gestion des listes d'attente de greffes et l'évaluation des activités relevant de l'agence.

Cette subvention prend en compte, à hauteur de 1 million d'euros, la mobilisation du fonds de roulement disponible et recréé en 2006.

L'évolution des effectifs est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DE L'AGENCE DE LA BIOMÉDECINE

(en équivalents temps travaillé)

	Exécution 2005	Prévision 2006	Prévision 2007
Emplois rémunérés par l'opérateur	181	222	229
Autres emplois en fonction dans l'opérateur	5,2	9,4	11

Source : projet annuel de performances

La hausse des effectifs, de 7 postes supplémentaires, est donc liée à la montée en charge de l'Agence de la biomédecine, dans ses missions d'inspection, d'expertise et d'alerte, comme de dispositif réglementaire.

En conformité avec le contrat d'objectifs et de moyens en voie de finalisation, le projet annuel de performances fixe à l'Agence de la biomédecine l'objectif d'accroître le nombre de greffes, en stabilisant durablement l'offre de greffons de 4.000 greffes d'organes par an, pour atteindre l'objectif ambitieux de 5.000 greffes annuelles au terme du contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence en 2009. Les prévisions de l'indicateur associé tablent sur 4.400 greffes en 2006 et 4.600 greffes en 2007. **Votre Rapporteur spécial se réjouit de la mise en place d'une évaluation de l'activité de l'Agence de la biomédecine, dont il avait eu l'occasion de regretter l'absence en 2005.**

IV.– INFORMER ET FORMER

L'action *Information et formation* a pour finalité d'établir une relation de confiance entre le citoyen et le dispositif de sécurité sanitaire, qui passe par la diffusion des informations pour la gestion ponctuelle d'un risque donné et de documents destinés tant aux professionnels qu'au public, la réponse aux questions du public en cas de crise, ainsi que l'acquisition de compétences et le développement d'une culture partagée du risque dans la société.

Elle est dotée de 10,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour 2007, en baisse de 8,5 %.

Cette action comprend principalement **les subventions pour charges de service public, à hauteur de 9,2 millions d'euros**, destinées aux agences de sécurité sanitaire au titre de leur participation à ces missions d'information et de formation, et particulièrement aux campagnes de communication (don d'organe, gestion de crise sanitaire). La répartition de cette subvention est la suivante.

**RÉPARTITION DE LA SUBVENTION AUX AGENCES SANITAIRES
AU TITRE DE LEURS MISSIONS D'INFORMATION ET DE FORMATION**

(en euros)

Agence	Subvention
Institut national de veille sanitaire (InVS)	4.446.609
Agence de la biomédecine (ABM)	4.087.643
Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET)	375.000
Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)	221.248
Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)	101.046
Total	9.231.456

Source : projet annuel de performances

Les crédits de fonctionnement, à hauteur de 1,34 million d'euros pour 2007, financent :

- la campagne « info grippe aviaire » à hauteur de 800.000 euros ;
- la publication de guides sur l'insalubrité et la protection de la ressource en eau vers les professionnels du tourisme, les crèches, établissements thermaux et maisons de retraite, ainsi que l'organisation de colloques, pour un coût de 209.000 euros ;
- les actions de communication de la direction générale de la Santé à hauteur de 127.660 euros ;
- la formation des services déconcentrés face aux risques liés à la gestion des déchets (23.000 euros) et la participation du ministère à la campagne relative à la biodiversité, qui vise à renforcer l'action du grand public dans la lutte contre la pollution environnementale (10.000 euros) ;
- ainsi que des actions d'informations diverses pour 175.000 euros.

Ce sont enfin 270.954 euros destinés aux collectivités territoriales, qui viennent soutenir le Centre d'information et de documentation du bruit dans ses actions pour sensibiliser les jeunes à ce risque, et les actions de formation des acteurs de la gestion des risques sanitaires par la diffusion de guides de bonnes pratiques ou de recommandations sur la sécurité sanitaire de l'eau, les risques liés à l'habitat, l'élimination des déchets de soins et la gestion de la pollution des milieux.

CHAPITRE III.– LE PROGRAMME SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

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. Ainsi, dans le domaine de la sécurité des aliments, de la santé et de la protection des animaux et des végétaux, le ministère de l'Agriculture et de la pêche conduit des actions destinées :

- à assurer la maîtrise des risques sanitaires et phytosanitaires ;
- à promouvoir la qualité et la diversité des produits alimentaires ;
- à garantir la transparence sur la composition, l'origine et le mode de production des denrées et des aliments pour animaux, notamment par la mise en œuvre de contrôles et d'inspections ;
- à veiller, s'agissant des techniques nouvelles de production (OGM) ou des méthodes de lutte (pesticides), par la mise en œuvre de procédures appropriées, à garantir que celles-ci sont acceptables au regard des risques pour la santé et pour l'environnement ;
- à orienter et à accompagner les efforts des producteurs, des transformateurs, ainsi que ceux de la distribution et de la restauration collective, pour la maîtrise des risques sanitaires.

Ce programme est placé sous la responsabilité de la direction générale de l'alimentation. Il est mis en œuvre au niveau local, sous l'autorité des préfets, par les directions départementales des services vétérinaires (DDSV), définissant les actions relatives à l'hygiène et à la sécurité des denrées animales ou d'origine animale, ainsi qu'à la santé et à la protection des animaux. Les directions régionales de l'agriculture et de la forêt, services régionaux de la protection des végétaux (DRAF-SRPV) définissent les actions relevant de la défense sanitaire des végétaux et des produits végétaux.

Le programme comporte également des moyens alloués à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), qui mène l'évaluation scientifique des risques.

En 2007, le budget alloué à la sécurité et à la qualité sanitaires de l'alimentation s'élève à 502,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 555,5 millions d'euros de crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement affichent une baisse importante, de près de 40 %, celle-ci étant liée à la disparition de la part des autorisations d'engagement ouvertes en 2006, qui étaient destinées à couvrir la dette du service public de l'équarrissage et de l'élimination des farines animales.

La progression de 3,5 % des crédits de paiement est liée à :

– la baisse de 7,5 % des crédits de l'action *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale*, qui résulte d'un transfert de 1,3 million d'euros vers le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, qui porte à compter de 2006 l'ensemble des dépenses de fonctionnement relatives à cette action ;

– l'augmentation respective de 9,7 % et de 37,9 % des crédits des actions *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* et *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires*, qui sont la traduction des moyens nouveaux octroyés au ministère de l'Agriculture, essentiellement pour faire face aux risques d'épidémie d'influenza aviaire et pour lutter contre la trichine ;

– et la croissance de 9 % de la dotation de l'action *Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires*, qui correspond au transfert des agents mis à disposition de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) – précédemment inscrits sur le budget du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* – et à l'ouverture des crédits compensant l'augmentation des taux de cotisations pour les pensions civiles.

Enfin, le chiffrage précis du déficit du service public de l'équarrissage fin 2006 et le surcoût lié à l'éventuel prolongement jusqu'à fin décembre 2006 des tests « EST ovine » sont en cours d'expertise. La couverture de ces besoins pourrait intervenir en loi de finances rectificative.

Le tableau suivant retrace la répartition des crédits par action.

**PRÉSENTATION PAR ACTION DU PROGRAMME
SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	15,5	16,1
Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	100,5	108,9
Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	26,9	26,9
Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	51,2	51,2
Élimination des farines et des coproduits animaux	49,0	95,5
Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	259,4	256,9
Mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable		
TOTAL	502,6	555,5

Source : projet annuel de performances

Les dépenses de personnel représentent une part importante des moyens du programme, à hauteur de 43,2 % des crédits de paiement. 35,5 % des dépenses sont destinées au fonctionnement courant, qui comprend les subventions pour charge de service public. Enfin, les dépenses d'intervention constituent 30 % de l'ensemble des crédits du programme. Cette répartition est rappelée dans le tableau suivant.

**PRÉSENTATION PAR TITRE DES CRÉDITS DU PROGRAMME
SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2006	PLF 2007	Évolution (%)	LFI 2006	PLF 2007	Évolution (%)
Dépenses de personnel	238,7	239,8	0,5	238,7	239,8	0,5
Rémunérations d'activité	159,7	159,9	0,1	159,7	159,9	0,1
Cotisations et contributions sociales	76,4	75,5	-1,2	76,4	75,5	-1,2
Prestations sociales et allocations diverses	2,6	4,5	73,1	2,6	4,5	73,1
Dépenses de fonctionnement	156,0	180,1	15,4	163,5	186,2	13,9
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	113,7	131,0	15,2	121,2	137,2	13,2
Subventions pour charge de service public	42,3	49,1	16,1	42,3	49,1	16,1
Dépenses d'investissement	1,9	1,6	-15,8	1,9	1,8	-5,3
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	1,9	1,6	-15,8	1,9	1,8	-5,3
Dépenses d'intervention	439,2	81,1	-81,5	132,8	127,6	-3,9
Transferts aux entreprises	433,6	75,5	-82,6	128,0	122,0	-4,7
Transferts aux collectivités territoriales	-	5,6	100	-	5,6	100
Transferts aux autres collectivités	5,7	-	-100	4,8	-	-100
Total	835,8	502,6	-39,9	536,8	555,5	3,5
Fonds de concours	35,8	31,6	-11,7	35,8	31,6	-11,7
Total (y compris fonds de concours)	871,6	534,1	-38,7	572,6	587,1	2,5

Source : projet annuel de performances

La politique de sécurité sanitaire des aliments est fortement encadrée par la réglementation communautaire : le socle en est constitué par le règlement n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002, qui crée l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixe les prescriptions générales de la législation alimentaire, et par le règlement 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, relatif aux contrôles officiels sur les aliments.

I.- PILOTER LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

A.- METTRE EN OEUVRE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION : L'« ACTION SUPPORT »

Cette action, qui sera dotée de 259,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 256,9 millions d'euros de crédits de paiement, constitue la fonction « support » du programme, et regroupe :

– les moyens de fonctionnement et en personnel des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) ;

– les actions de communication interne des services centraux de la direction générale de l'alimentation, qui ne représentent toutefois que 144.919 euros en 2007.

Toutefois, les moyens de fonctionnement (frais de déplacements, achats de matériels de bureaux, d'informatique...) ainsi que les moyens humains de l'administration centrale ne figurent pas sur le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, mais sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*. Il en va de même pour les moyens humains des services régionaux de la protection des végétaux, ainsi que leurs dépenses de fonctionnement.

Or, l'objectif de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances consiste à connaître le coût global d'un programme, dépenses de personnel et de fonctionnement comprises. **Votre Rapporteur spécial constate que le découpage actuel ne répond aucunement à cet objectif et ne donne par conséquent aucune vision globale du coût de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation.**

1.- Les dépenses de personnel des directions départementales des services vétérinaires

Les moyens humains des directions départementales des services vétérinaires, qui constituent 93,3 % des crédits globaux de l'action, correspondent à **5.136 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** pour 2007, soit une baisse par rapport aux 5.218 ETPT comptabilisés en 2006.

Le coût total de ces effectifs représente 239,8 millions d'euros, contre 235,5 millions d'euros en 2006, soit une hausse de 1,8 % : les mesures catégorielles entérinées par les accords du 25 janvier 2006 relatifs à la promotion professionnelle et à l'amélioration des carrières dans la fonction publique ainsi que les plans de requalification et les mesures indemnitaires, qui engendrent un coût de 2,5 millions d'euros, sont en partie compensées par la suppression de 20 ETPT, qui correspondent à 42 départs définitifs. Le reste de la variation des

effectifs entre 2006 et 2007 s'explique par l'extension en année pleine des suppressions d'emplois 2006, par des transferts entre programmes et par des mesures de périmètre.

Par ailleurs, 4,5 millions d'euros sont prévus au titre des prestations sociales, qui comportent notamment les congés de fin d'activité et les congés de longue durée, et 1 million d'euros est dédié à l'action sociale, et notamment les aides à la famille, les séjours d'enfants et l'enfance handicapée.

Le tableau ci-dessous présente la répartition des effectifs par catégorie.

**RÉPARTITION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME SÉCURITÉ
ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION**

(en équivalents temps plein travaillé et en millions d'euros)

	Plafond autorisé pour 2006	Demandés pour 2007	Variation 2007/2006	Crédits demandés pour 2007⁽¹⁾
A administratifs	107	106	-1	12,1
A techniques	1.013	998	-15	51,6
B et C administratifs	727	705	-22	28,4
B et C techniques	3.371	3.327	-44	147,8
Total	5.218	5.136	-82	239,8

(1) Y compris les charges sociales.

Source : projet annuel de performances

Ces effectifs prévisionnels se décomposent en :

- 3.081 équivalents temps travaillé (60 % des effectifs) qui concourent à la prévention et à la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires. Ce nombre important résulte de la place occupée par les abattoirs dans le dispositif de contrôle des denrées alimentaires ;

- 1.541 équivalents temps travaillé (30 % des emplois) qui sont affectés à la lutte contre les maladies animales et à la protection des animaux. Ces moyens, déployés en amont de la chaîne alimentaire, sont complétés par ceux d'autres acteurs (vétérinaires sanitaires, groupements de défense sanitaire, etc.) ;

- et les 10 % restants qui se répartissent entre les fonctions « support » de pilotage, gestion financière, logistique et informatique d'une part, et d'autre part, la mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable.

2.- Les moyens de fonctionnement et les dépenses d'investissement des directions départementales des services vétérinaires

Au total, les dépenses de fonctionnement des directions départementales des services vétérinaires devaient représenter 18,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 16,2 millions d'euros de crédits de paiement.

Parmi ces dépenses, les dépenses de fonctionnement en tant que telles sont estimées à 12,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 11,6 millions d'euros de crédits de paiement. Les arbitrages budgétaires ont finalement conduit à une diminution de la dotation, à hauteur de 11,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10,7 millions d'euros de crédits de paiement, soit, pour ces derniers, une diminution de 16,4 % par rapport à 2006, où la dotation s'était élevée à 12,8 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement devraient se répartir de la façon suivante.

**PRÉVISIONS POUR 2007 DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT
DES DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES DES SERVICES VÉTÉRINAIRES**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	%
Informatique et télécommunications	2,7	2,3	23
Fournitures, matériels, mobilier	2,2	1,9	19
Fonctionnement du parc automobile	1,9	1,9	16
Frais de déplacement	1,9	1,9	16
Services et autres dépenses	1,6	1,3	14
Reprographie	0,7	0,7	6
Entretien général	0,7	0,7	6
Total	11,7	10,7	100

Source : projet annuel de performances

Mais depuis 2006, les DDSV supportent également de nouvelles charges de fonctionnement qui, antérieurement, étaient prises en charge par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF). Elles comportent pour 2007 :

- les crédits consacrés à la gestion immobilière qui concernent le paiement de loyers, de charges, de fluides, à hauteur de 5,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 3,9 millions d'euros de crédits de paiement ;

- les actions sanitaires et sociales, destinées au respect des mesures d'hygiène et de sécurité, à l'insertion des personnes handicapées, à la restauration sociale et la surveillance médicale des agents. Elles représenteront 0,7 million d'euros ;

- la formation continue (0,7 million d'euros), qui a vocation à financer les plans locaux de formation des DDSV, et le remboursement des frais de stage des agents.

La forte hausse des crédits de 2006 à 2007, retracée dans le tableau suivant, s'explique par le transfert de charge progressif vers les DDSV.

**ÉVOLUTION DES NOUVELLES CHARGES DE FONCTIONNEMENT DES DIRECTIONS
DÉPARTEMENTALES DES SERVICES VÉTÉRINAIRES**

(en euros)

<i>En autorisations d'engagement</i>	LFI 2006	PLF 2007
Loyers et charges	2.862.603	5.360.600
Formation continue	233.055	655.549
Actions sanitaires et sociales	475.928	741.481
Total	3.571.586	7.233.558

Source : ministère de l'Agriculture et de la pêche

Les dépenses d'investissement, à hauteur de 950.000 euros d'autorisations d'engagement et 900.000 euros de crédits de paiement, financent le parc automobile et les équipements informatiques et télématiques lourds ; leur montant est équivalent à celui de 2006.

Dans le domaine de la mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation, l'objectif retenu par le projet annuel de performances consiste à « *s'assurer de la fiabilité des systèmes d'inspection dans le cadre d'une organisation efficiente* ». Il passe par la mesure du taux des services déconcentrés de la direction générale de l'alimentation ayant été soumis à une évaluation externe favorable. La part des services évalués ayant fait l'objet d'une appréciation favorable, qui était de 19 % en 2005, doit passer à 40 % en 2006, 69 % en 2007, pour atteindre 100 % en 2008. Une fois atteint un niveau suffisant d'harmonisation des inspections garant de leur fiabilité, il sera possible d'introduire un indicateur d'efficience des services : ce dernier devra être décliné entre les directions départementales des services vétérinaires d'une part et les postes d'inspection frontaliers (PIF) d'autre part. **Votre Rapporteur spécial note avec satisfaction la prise en compte progressive de l'efficience dans l'évaluation de la performance, mais estime que cette progressivité aurait pu être plus rapide.**

**B.- ACQUÉRIR ET MOBILISER DES MOYENS SCIENTIFIQUES ET
TECHNIQUES POUR MAÎTRISER LES RISQUES SANITAIRES**

Les opérations réalisées dans le cadre de l'action *Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires* doivent permettre au ministère de l'Agriculture de disposer des capacités d'expertise scientifique nécessaires à la maîtrise des risques. Elle se traduit, d'une part, par la sollicitation d'instances compétentes et indépendantes d'évaluation des risques, et, d'autre part, par la mobilisation d'experts et de structures spécialisées fournissant un appui scientifique et technique.

1.- La ventilation des crédits de l'action

Cette action doit être dotée de 51,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement comme de crédits de paiement en 2007, ce qui représente une progression de 7,1 % pour les autorisations d'engagement et de 8,9 % pour les crédits de paiement.

D'un point de vue budgétaire, une grande partie des crédits sont « fléchés » vers l'AFSSA au titre de la subvention pour charges de service public en contrepartie de la réalisation de ses missions d'évaluations des risques et d'appui scientifique étudiées ci-dessous.

Cependant, au-delà de cette subvention, le ministère a également établi trois conventions financières avec l'AFSSA, qui concernent :

- les programmes de surveillance des encéphalopathies spongiformes transmissibles ;

- la résistance des bactéries aux antibiotiques ;

- l'épidémiologie et la lutte contre la rage.

En raison de leur nature pérenne, ces conventions seront intégrées dans la prévision en 2007.

Outre cette dotation, un appui scientifique et technique à la gestion des risques, à hauteur de 2 millions d'euros, est prévu, qui comprend des actions diverses :

- des conventions d'études et de recherche sont réalisées avec d'autres prestataires institutionnels tels que l'INRA et l'Institut Pasteur dans le cadre de la production de connaissances scientifiques nécessaires à l'analyse de risques. 472.000 euros sont prévus à ce titre, qui financeront notamment une étude « alimentation totale » réalisée par l'AFSSA, ainsi qu'une évaluation de la fiabilité et de la crédibilité de signes de qualité et de l'étiquetage ;

- le ministère participe également, par voie de subvention, au financement d'organismes de consultation tel que le conseil national de l'alimentation (CNA), qui bénéficie de 75.000 euros en 2007, et l'Agence française de normalisation (AFNOR) dans le cadre de son soutien à la normalisation en agroalimentaire, à hauteur de 385.000 euros.

- une participation financière dans le cadre des contrôles des signes de qualité, avec la supervision des organismes certificateurs dans le domaine de l'agriculture raisonnée (90.000 euros) ;

- enfin, ce sont 990.852 euros qui sont destinés au maintien de la fiabilité des réseaux de laboratoires nationaux de référence établissant les éléments scientifiques incontestables qui justifient les mesures de gestion prises par l'État. Cette action concerne principalement l'école nationale vétérinaire de Nantes qui exerce différentes missions d'études, d'analyses et de veille sur les substances à effet anabolisant, sur les dioxines et sur les substances non autorisées, via le laboratoire d'études des résidus et des contaminants dans les aliments (LABERCA). Ce dernier doit être réaménagé et étendu en 2007 ;

Par ailleurs, l'évaluation des risques liés aux organismes génétiquement modifiés (OGM) mobilise 110.000 euros en 2007. Elle concerne l'évaluation de la centaine de dossiers annuels examinés par la commission du génie biomoléculaire, qui procède à toute autorisation d'essai ou de mise sur le marché de ces OGM.

2.- L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments

Créée par la loi du 1^{er} juillet 1998, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) est un établissement public de l'État placé sous la triple tutelle des ministres chargés de la santé, de l'agriculture et de la consommation. L'année 2006 est consacrée à l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM), à conclure entre l'État, représenté par les ministres chargés de la santé, de l'agriculture, de la consommation et du budget, et l'AFSSA. Ce contrat, qui sera conclu pour une période de quatre ans et couvrira ainsi la période 2007-2010, doit détailler les missions et l'action de l'Agence, elles-mêmes déclinées en objectifs stratégiques opérationnels.

a) Les missions de l'AFSSA et les moyens afférents

Dans le but d'assurer la protection de la santé humaine, l'AFSSA exerce des fonctions d'évaluation des risques sanitaires et nutritionnels, de recherche et d'appui scientifique et technique dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final. Elle s'appuie pour ce faire sur un réseau de douze laboratoires nationaux de référence dont elle sera progressivement amenée à fixer le cahier des charges. Cette mission a représenté en 2005 plus de 240.000 analyses, 40 essais inter-laboratoires et 700 missions dans le monde. L'Agence a également un rôle spécifique en matière de santé animale et de médicament vétérinaire, seul domaine dans lequel elle dispose d'un pouvoir de contrôle. Elle a une fonction de veille et d'alerte, un devoir d'information et de transparence dans son champ particulier d'intervention.

La loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006 a confié à l'AFSSA l'évaluation des intrants pour le végétal (produits phytopharmaceutiques, adjuvants, matières fertilisantes et supports de culture), ceci afin de séparer l'évaluation de la gestion des risques et de renforcer la capacité d'expertise. Cette nouvelle compétence ainsi transférée à l'AFSSA à partir de juillet 2006, est assumée par une structure spécialisée, dotée des moyens nécessaires grâce aux financements des professionnels de la protection des plantes. Un flux de dépôt de l'ordre de 1.000 dossiers par an est prévu, d'autant que le stock des demandes d'autorisation aujourd'hui en souffrance relevant de la responsabilité de l'État se chiffre à environ 5.000 dossiers.

L'article 52 du présent projet de loi de finances prévoit de financer cette nouvelle activité par une taxe fiscale affectée.

Votre Rapporteur spécial renvoie à son commentaire de l'article 52.

En 2006, le budget de l'AFSSA s'élève à 98,6 millions d'euros selon le ministère chargé de la santé, conformément au tableau ci-dessous.

BUDGET DE L'AFSSA 2006

(en millions d'euros)

Recettes		Dépenses	
Subventions de l'État	54,580	Charges de personnel	45,953
<i>dont subvention du ministère de l'Agriculture</i>	<i>47,735</i>	Charges de fonctionnement	32,005
<i>dont subvention du ministère de la Santé</i>	<i>6,844</i>	Investissement	20,600
Subvention investissement	4,934		
Autres subventions	8,066		
Autres produits de gestion courante dont taxes et redevances	5,868		
Ressources propres	5,644		
Autres recettes dont amortissements	6,938		
Reprise sur le fonds de roulement	12,528		
Total	98,558	Total	98,558

Source : ministère de la Santé et des solidarités

Les ressources budgétaires sont composées à 74 % de subventions de l'État dont les principaux financiers sont les ministères chargés de l'agriculture (88 %) et de la santé (12 %).

Votre Rapporteur spécial constate toutefois que le montant de la subvention communiqué par le ministère de l'Agriculture diffère des données transmises par le ministère de la Santé.

– La subvention de fonctionnement du ministère de l'Agriculture et de la pêche (MAP) prévue au titre de la loi de finances initiale pour 2006 s'élève à 6,6 millions d'euros, sa subvention d'investissement à 1,4 million d'euros. La dotation du MAP comprend les crédits de l'ex-budget civil de recherche et de développement qui s'élèvent à 9 millions d'euros. La contribution au financement des emplois de l'agence atteint 25,5 millions d'euros en 2006. L'évolution de cette subvention depuis 2002 est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE À L'AFSSA

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	Variation 2002 / 2006
Subvention pour charge de service public du ministère de l'Agriculture et de la pêche	37,22	37,90	39,14	39,20	42,57	+5,4 (+ 14,4 %)

Source : ministère de l'Agriculture et de la pêche

La dotation du ministère de l'Agriculture permet de financer les laboratoires de l'AFSSA ainsi que les deux tiers du fonctionnement de la direction de l'évaluation des risques sanitaires et nutritionnels et son secrétariat général, la moitié du fonctionnement de l'Agence nationale du médicament vétérinaire, et une partie des investissements des laboratoires consacrés à l'appui scientifique et technique et aux activités de recherche.

– *La subvention du ministère de la Santé* a augmenté de près de 1 million d'euros par rapport à 2005, soit une hausse de 16 %, qui s'explique notamment par le versement d'une dotation exceptionnelle de 832.000 euros au titre du plan gouvernemental de lutte contre la pandémie grippale aviaire. Cette subvention doit permettre de couvrir les frais de construction et d'équipement d'un nouveau laboratoire au sein du laboratoire national de référence grippe aviaire, ainsi que le recrutement de six agents affectés à cette activité. Elle s'est élevée à 6 millions d'euros en 2006, et doit atteindre 6,7 millions d'euros en 2007.

En début d'exercice, l'AFSSA bénéficie d'un fonds de roulement réel conséquent (20,2 millions d'euros en 2005 et 17,5 millions d'euros en 2006). Cependant, la présentation du budget de l'Agence intègre un grand nombre d'opérations d'investissements qui nécessitent un report de crédits sur plusieurs années. Ainsi, en 2006, le prélèvement sur le fonds de roulement de l'ordre de 12,53 millions d'euros a contribué, avec le résultat d'exploitation à hauteur de 3 millions d'euros, au financement des opérations d'investissement. En conséquence, le fonds de roulement a été ramené au niveau de la réserve prudentielle de 5 millions d'euros fin 2006.

En 2006, 73,7 millions d'euros, soit 80 % du budget de l'AFSSA a été consacré au programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, les 20 % restants ayant été affectés au programme *Veille et sécurité sanitaires*.

L'AFSSA dispose en 2006 de 919 équivalents temps plein travaillé (ETPT), dont 830 rémunérés par elle et 89 ETPT rémunérés par des tiers et qui représentent pour la plupart des emplois mis à disposition. L'évolution des moyens en personnel de l'AFSSA est présentée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES MOYENS EN PERSONNEL DE L'AFSSA

	2005	2006	2007 (p)	Variation 2007/2006
ETPT sous plafond d'emplois	785	919,6	994	+ 74,5 (+ 8,1%)
Effectifs budgétaires	675	684	n. c	n. c

Source : ministère de l'Agriculture et de la pêche

La forte variation des ETPT (785 à 919) rémunérés par l'Agence en 2006 correspond d'une part au changement de présentation impliqué par la LOLF (passage des effectifs de personnes physiques à une présentation en ETPT) et d'autre part à l'intégration de la nouvelle mission d'évaluation des intrants végétaux à partir du 1^{er} juillet 2006, qui nécessite le recrutement de 90 ETPT pour le traitement du flux de dossiers. Auditionnée par votre Rapporteur spécial, Mme Pascale Briand, directrice générale de l'AFSSA, a indiqué que cette mission pourrait conduire l'Agence à recruter à partir de 2007 au maximum 60 ETPT par an sur trois années, financés dans le cadre d'une convention conclue entre l'Agence et le ministère de l'Agriculture.

Ainsi, les effectifs de l'Agence en 2007 s'établiront vraisemblablement à 994 équivalents temps plein, qui correspondent aux 59,1 équivalents temps plein travaillé d'ores et déjà mis à disposition par le ministère de l'Agriculture.

Pour 2007, les dotations prévues pour l'AFSSA au titre du ministère de l'Agriculture s'élèvent à 49,1 millions d'euros, répartis entre :

– l'évaluation des risques sanitaires pour un montant de 6,9 millions d'euros, qui contribue au financement du fonctionnement et des emplois de l'Agence ;

– et l'appui scientifique et technique à la gestion des risques, qui bénéficie de 42,4 millions d'euros, dont 32,3 millions d'euros destinés au financement des emplois de l'Agence, 6 millions d'euros au fonctionnement de ses laboratoires, et enfin, 4,2 millions d'euros au financement des équipements.

La subvention de fonctionnement du ministère de la Santé devrait s'établir quant à elle à 6,58 millions d'euros (6,66 millions d'euros selon le projet annuel de performances) : 200.000 euros seront destinés à l'enquête alimentation totale, et 200.000 euros à l'investissement pour le laboratoire national de référence eau de l'AFSSA.

Au total, les subventions de l'État à l'Agence progressent de 14,7 % en 2007, pour atteindre 55,8 millions d'euros, comme le montre le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT À L'AFSSA

(en millions d'euros)

	Exécution 2005		LFI 2006		PLF 2007	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Subvention totale	4,3	48,8	48,6	48,6	55,8	55,8

Source : projet annuel de performances

Enfin, la convention d'objectifs et de moyens entre l'État et l'AFSSA sur les années 2007 à 2010 définira le cadre dans lequel l'agence développera ses activités à l'avenir : elle prévoit notamment de rendre possible l'obtention d'une certification des services d'expertise de l'AFSSA par un organisme accrédité, d'améliorer l'articulation des travaux de l'agence avec ceux de l'Agence européenne de sécurité des aliments, de renforcer l'évaluation des risques en matière nutritionnelle et d'élargir la diffusion des expertises de l'agence.

b) L'Agence nationale du médicament vétérinaire

L'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV), créée par la loi du 10 février 1994, et intégrée à l'AFSSA par la loi du 1^{er} juillet 1998, est chargée des autorisations administratives de mise sur le marché des médicaments vétérinaires et de l'organisation de la pharmacovigilance vétérinaire, mission pour laquelle elle s'appuie sur deux centres de pharmacovigilance vétérinaire, situés dans les écoles nationales vétérinaires de Lyon et Nantes, dont elle assure pour l'essentiel le financement. Elle procède également à l'autorisation d'ouverture et à l'inspection des établissements pharmaceutiques vétérinaires. Elle est chargée du contrôle de la qualité des médicaments vétérinaires en s'appuyant sur son

laboratoire d'analyse, ainsi que de la publicité et de la délivrance des certificats à l'exportation.

Ainsi, en 2005, 123 nouveaux dossiers de demande d'autorisation de mise sur le marché (AMM) ont été déposés et 91 octrois d'AMM ont été notifiés. 203 demandes d'importations ont été déposées, dont 164 ont été acceptées ; et 57 demandes d'essais cliniques ont été traitées. L'ANMV a également délivré 13 autorisations temporaires de vente aux professionnels et 924 autorisations temporaires d'utilisation (ATU) ; elle a enfin instruit 203 demandes d'autorisation d'importation et a procédé à 164 notifications en la matière.

Au 31 juillet 2006, 80 demandes et 514 demandes de modifications d'AMM ont été déposées, 64 AMM notifiées, 174 AMM renouvelées. À cette date, l'agence a également accepté 106 des 142 demandes d'importations qu'elle a reçues ; elle a traité 32 demandes d'essais cliniques et a délivré 17 autorisations temporaires de vente aux professionnels.

Le budget de l'ANMV pour 2005 s'établissait à 3,9 millions d'euros. Les dotations apportées par l'État s'élevaient à 724.791 euros, somme qui a été partagée de manière égale entre les ministères chargés de la santé et de l'agriculture. Le budget de l'ANMV pour 2006 s'établit à 4,5 millions d'euros. Les dotations apportées par l'État sont demeurées strictement semblables à 2005.

Le différentiel entre le budget total de l'Agence nationale du médicament vétérinaire et la dotation de l'État est assuré par le recouvrement de taxes. Toutefois, le niveau des recettes perçues connaît une stagnation résultant des évolutions rencontrées par le marché du médicament vétérinaire ces dernières années et qui se traduisent par une réduction du nombre de médicaments vétérinaires disponibles, et le fait que la plupart des dossiers sont désormais traités dans le cadre de procédures européennes. De plus, la suppression du principe du renouvellement quinquennal prévu par les textes communautaires aggrave cette situation, ainsi que la disparition, à l'horizon 2007, des recettes de régularisation, mises en place pour répondre à un besoin temporaire.

Or, une montée en charge de l'ANMV semble rendue indispensable notamment par la prochaine transposition de la directive 2004-28, qui modifie significativement certains aspects du travail de l'agence, et qui prévoit :

- pour toutes les AMM (près de 3.000), le remplacement du renouvellement jusqu'à présent purement administratif par une véritable clause de rendez-vous avec une analyse bénéfice/risque ;

- le suivi de la validité des AMM (clause de caducité) ;

- l'obligation de publier les rapports d'évaluation sans les données confidentielles ;

- la mise en œuvre d'une nouvelle procédure « décentralisée » d'AMM ;

- l’augmentation de la fréquence des rapports périodiques de sécurité (PSUR) pour le suivi de la pharmacovigilance ;
- de nouvelles obligations en matière de transmission d’informations à l’agence européenne.

Par ailleurs, à la suite du rapport conjoint réalisé par l’Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le comité permanent de coordination des inspections (COPERCI) sur l’ANMV, publié en décembre 2004, et qui avait souligné la fragilité de son financement et la nécessité de la doter de moyens suffisants pour l’accomplissement de ses missions, un plan de renforcement sur 2005-2010 a permis l’augmentation de 50 % des taxes liées relatives aux autorisations de mise sur le marché et a procédé à la refonte complète du dispositif de financement avec la création par la loi de finances pour 2006 d’une série de taxes portant sur l’ensemble du champ d’intervention de l’AFSSA au titre du médicament vétérinaire ainsi que de taxes annuelles portant sur certaines autorisations délivrées par l’agence, tout en augmentant leur plafond (25.000 euros au lieu de 15.200 euros). La charge du financement de l’ANMV, dans le cadre de ce nouveau dispositif, sera donc répartie sur l’ensemble des établissements concernés par le médicament vétérinaire alors que, jusqu’à présent, seuls les demandeurs et titulaires d’autorisation de mise sur le marché finançaient l’agence. Les ressources attendues de ce nouveau dispositif atteindraient un total voisin de 4,5 millions d’euros en 2006. Ce nouveau dispositif doit permettre le financement du développement de l’agence sans faire évoluer le montant de la dotation de l’État.

Le développement de l’agence porte principalement sur le renforcement des effectifs de l’ANMV sur cinq ans : ils ont été portés à 71 emplois sur 2005 et 2006. **En 2007, 7 nouveaux emplois devraient être créés**, puis 3 emplois en 2008, et 2 emplois en 2010. Mais l’augmentation des ressources est aussi destinée à la mise en place d’un nouveau système d’information ouvert sur les normes européennes et la programmation d’un futur bâtiment de l’agence, indispensable compte tenu de l’augmentation des effectifs. Par ailleurs, l’ANMV a été réorganisée en trois départements : autorisation de mise sur le marché, pharmacovigilance et inspections / contrôles.

II.- PRÉVENIR ET GÉRER LES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE

Cette action a pour principale finalité de s’assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la santé publique et la protection de l’environnement. La définition de cette politique incombe à la direction générale de l’alimentation (DGAL) et sa mise en œuvre au niveau local relève des directions régionales de l’agriculture et de la forêt (DRAF) et leurs services régionaux de la protection des végétaux (SRPV) qui agissent en étroite relation avec les fédérations régionales de groupements de défense contre les organismes nuisibles (FREDON).

Les crédits de cette action baissent de 10,9 % en termes d'autorisations d'engagement : elles devraient s'élever à 15,5 millions d'euros en 2007. La diminution est de 7,5 % pour les crédits de paiement, ramenés à 16,1 millions d'euros.

Le projet annuel de performances fixe comme objectif de « *s'assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la santé publique et la protection de l'environnement* ». L'indicateur mesure le taux de non-conformité au regard des bonnes pratiques d'utilisation des produits environnementaux. Il est estimé à 19,5 % en 2007, contre 21 % en 2006, la cible étant de 15 % en 2010.

A.- LES ACTEURS DE LA PRÉVENTION ET DE LA GESTION DES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE

Au niveau central, c'est la sous-direction de la qualité et de la protection des végétaux (SDQPV) qui pilote cette politique : elle compte 27,6 ETPT pour un effectif présent de 28 agents en 2006. Les moyens d'intervention du budget opérationnel de programme (BOP) central sont de l'ordre de 2,7 millions d'euros en 2006, contre 1,7 million d'euros les années précédentes. Ces dépenses sont essentiellement consacrées aux contrats passés à l'échelon national avec les principaux partenaires que sont l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), les laboratoires d'analyse agréés, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Les moyens de fonctionnement des services sont quant à eux imputés sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*.

En 2007, l'organisation de la SDQPV sera réajustée pour tenir compte du transfert à l'AFSSA en 2006 de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture. Les moyens humains mobilisés jusque-là dans la gestion des décisions et le secrétariat du comité d'homologation devraient pouvoir être redéployés sur les missions réglementaires et permettre de renforcer la présence française au niveau communautaire.

Au niveau régional, les directions régionales de l'agriculture et de la forêt et leurs services régionaux de la protection des végétaux (DRAF-SRPV) sont chargés de la mise en œuvre de cette politique. 370 équivalents temps plein travaillé étaient mobilisés en 2005 sur les missions des SRPV et les budgets affectés à l'ensemble de ces services représentent environ 14 millions d'euros, qui comprennent les frais de fonctionnement du laboratoire et certains frais de fonctionnement des services. Les SRPV perçoivent également des redevances pour la diffusion des « avertissements agricoles » (outil d'information réglementaire et de conseil sur les bonnes pratiques agricoles), dont le produit est rattaché par voie de fonds de concours au programme, et dont le montant prévu en 2006 était de 2,2 millions d'euros, montant qui ne sera probablement pas atteint au regard des recettes réalisées à ce jour.

À compter de 2007, ce seront l'ensemble des crédits de fonctionnement qui seront transférés vers le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* : seuls les frais techniques et les dépenses d'intervention figureront donc désormais au budget de la mission *Sécurité sanitaire*. Si ce transfert a le mérite de clarifier la répartition de crédits, il apparaît toutefois que l'action *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* se trouverait ainsi vidée de son contenu, dans la mesure où les crédits restants représentent seulement 11,8 % de l'ensemble de la dotation.

Le laboratoire national de protection des végétaux (LNPV), implanté sur 13 sites, fonctionne avec 54 agents et 52,3 ETPT autour d'unités spécialisées. En moyenne, les dépenses de fonctionnement du LNPV sur les dernières années s'élèvent à 2 millions d'euros hors investissement. Près de la moitié de ces dépenses sont réalisées dans le cadre des conventions passées avec les FREDON qui participent à la mise en œuvre de ces missions.

En 2007, la restructuration du LNPV engagée en 2006 va permettre de concentrer l'activité sur 6 sites et 2 sites associés, l'essentiel de l'activité étant concentré à Angers, par ailleurs pôle de compétitivité mondial sur le végétal. Cette restructuration devrait se réaliser à effectifs constants, renforcer les synergies entre les réseaux scientifiques et permettre de réaliser des économies d'échelle sur les coûts liés au matériel de laboratoire. Le LNPV aura une mission prioritaire de laboratoire national de référence chargé de la mise au point de méthodes d'analyse. Des partenariats avec les structures professionnelles ou avec les laboratoires départementaux des services vétérinaires seront recherchés afin de créer des plates-formes de diagnostic permettant la réalisation des analyses des prélèvements effectués par les SRPV lors des contrôles. Ces plates-formes devront être agréées par l'État et accréditées dans un délai de deux ans.

B.- LA DÉTECTION ET LA SURVEILLANCE DES RISQUES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES

La responsabilité de cette surveillance incombe à la sous-direction de la qualité et de la protection des végétaux (SDQPV) de la DGAL. L'objectif, qui consiste à prévenir et gérer l'introduction ou la prolifération d'organismes nuisibles dans les végétaux et à détecter les effets non intentionnels des pesticides ou des organismes génétiquement modifiés (OGM), oriente des activités de surveillance du territoire (prospection et suivi des organismes de lutte obligatoire, inspections phytosanitaires des établissements de production), de luttes collectives en vue de limiter les dommages de nuisibles à certains milieux, de diagnostic (laboratoires), de surveillance et de contrôle des OGM, et de surveillance de la qualité des eaux.

Cette politique représente 50 % du budget de l'action *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* en 2006, soit la même proportion qu'en 2005.

Les moyens financiers sont destinés aux besoins de l'activité des services, mais surtout aux missions de délégations de service public exercées par les fédérations régionales de groupements de défense contre les organismes nuisibles (FREDON). Ainsi en 2005, sur près de 8,5 millions d'euros consacrés à ces missions, 70 % sont destinés à des moyens d'intervention. En 2006, l'utilisation prévisionnelle de ces crédits laisse présager une consommation de 64 % de l'enveloppe pour ces moyens d'intervention, ce qui correspond aux orientations données par le responsable de programme qui souhaite que l'activité des FREDON s'affranchisse progressivement des crédits exclusifs de l'État.

Parmi les dépenses effectuées par les SRPV, une partie sert également aux analyses et au fonctionnement du laboratoire national de référence de la protection des végétaux (LNPV), ce qui représente une enveloppe de 1,8 million d'euros en 2005, et 2,2 millions d'euros en 2006, soit environ 25 % du budget total de cette sous-action. 784.356 euros de crédits de paiement sont à cet égard demandés en 2007 dans le cadre du renouvellement des équipements techniques du LNPV.

En 2007, la détection et la surveillance des risques sanitaires et phytosanitaires devraient être dotées de 9,54 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 9,5 millions d'euros de crédits de paiement.

Ces crédits serviront à financer :

– *les 54 plans de surveillance du territoire*, opérés par le personnel des services régionaux de la protection des végétaux (SRPV) à hauteur de 3,3 millions d'euros, qui comprennent également l'inspection phytosanitaire des établissements de production et les luttes contre les dommages particuliers ;

– *les activités de prospection, de diagnostic et de mise au point de méthodes*, pour 4,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 4,2 millions d'euros de crédits de paiement, principalement destinées à la détection de parasites, mais aussi à l'identification des organismes génétiquement modifiés (OGM) ou de résidus de pesticides, etc. ;

– *la gestion des risques biotechnologiques*, qui suppose l'inspection des sites au titre des OGM et le suivi de leur résistance aux organismes nuisibles (670.000 euros) ;

– et enfin, *la surveillance de la pollution des eaux par les pesticides*, pour un coût de 400.000 euros, qui implique un diagnostic des 122 bassins versants pour la mise en place de plans d'actions destinés à améliorer la qualité des eaux ;

En 2007, 0,6 million d'euros d'autorisations d'engagement et 0,9 million d'euros de crédits de paiement sera également versé au titre des activités de diagnostic pour la construction d'une serre de quarantaine phytosanitaire en Nouvelle-Calédonie, et le renouvellement des équipements techniques des unités du laboratoire national de la protection des végétaux.

C.– LE CONTRÔLE DES CONDITIONS DE PRODUCTION DES VÉGÉTAUX

Les missions, qui incombent aux SRPV et aux FREDON, recouvrent :

– *les contrôles sanitaires des végétaux*, qui doivent limiter la dispersion des parasites sur le territoire et éviter l'émergence de nouveaux foyers, et qui sont parfois assortis de mesures de police administrative qui donnent lieu à indemnisation. C'est pourquoi le budget qui leur est consacré peut être extrêmement fluctuant selon les années ;

– *les contrôles sur les intrants*, et particulièrement, des pratiques de distribution et d'emploi de ces produits, mais aussi de leur conformité à la réglementation en matière de résidus de pesticides ;

– *les essais officiels de produits phytosanitaires préalablement à leur mise sur le marché et les contrôles de post-homologation pour évaluer les effets non intentionnels de ces produits*, qui sont effectués sur demande du ministère chargé de l'agriculture, et dont le budget, constant depuis plusieurs années, avoisine 1,9 million d'euros.

En 2006, ces opérations ont représenté 40 % du budget de l'action. En 2005, ces dépenses se sont élevées à 5,4 millions d'euros, et ce montant est équivalent en 2006, malgré la hausse des contrôles, puisque l'année 2006 a permis de payer des arriérés de gestion de foyers 2005, grâce à une année relativement clémente en termes de foyers de parasites.

En 2007, les crédits demandés à ce titre s'élèvent à 5,03 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5,63 millions d'euros de crédits de paiement. Ils doivent permettre de financer :

– *le contrôle des échanges avec les pays tiers*, à hauteur de 705.000 euros, avec notamment des inspections et contrôles à l'importation et à l'exportation en vue de la délivrance du certificat phytosanitaire. Sont en effet organisés environ 100.000 contrôles à l'exportation et 40.000 à l'importation ;

– *l'homologation et la mise sur le marché des intrants (pesticides et fertilisants)*. Cette activité est dotée de 1,05 million d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,25 million d'euros de crédits de paiement, pour la réalisation d'essais officiels d'évaluation de l'efficacité et de la sélectivité des produits proposée à l'homologation et de recherche de résidus, ainsi que pour la post-homologation des produits phytosanitaires ;

– *le contrôle de l'utilisation des intrants*, qui bénéficiera de 1,9 million d'autorisations d'engagement et de 2,3 millions d'euros de crédits de paiement pour la recherche et la constatation d'infractions relatives à l'emploi par l'utilisateur (5.000 contrôles) et à la mise sur le marché chez le distributeur (environ 2.000 contrôles) ;

– *la gestion des foyers*, enfin, à hauteur de 400.000 euros, en vue de traiter les foyers parasitaires, en l’occurrence 4.000 hectares de foyers de chrysomèle de maïs. À cette dotation, s’ajoute 1 million d’euros d’indemnisation des producteurs ayant été conduits à un arrachage de leurs productions végétales.

D.– PROMOUVOIR DES MODES DE PRODUCTION RESPECTUEUX DE LA SANTÉ ET DE L’ENVIRONNEMENT

Cette promotion vise à réduire l’utilisation irraisonnée de produits phytopharmaceutiques ainsi qu’à véhiculer des bonnes pratiques agricoles.

L’expérimentation de bonnes pratiques agricoles et d’itinéraires techniques induisant des modes de production plus respectueux de la santé et de l’environnement est réalisée chez des agriculteurs volontaires. Elle consiste en la mise en place d’essais permettant la mise au point de méthodes de lutte ayant pour objectifs :

– la substitution de pesticides retirés du marché en raison de leur profil toxicologique ;

– une meilleure protection de l’opérateur, du consommateur et de l’environnement ;

– et la recherche de méthodes alternatives à la lutte chimique, notamment grâce à des solutions adaptées à l’agriculture biologique.

Les bonnes pratiques agricoles, quant à elles, font l’objet, au moyen des « avertissements agricoles », d’une large diffusion chez les agriculteurs. Les informations à caractère technique et réglementaire qu’ils contiennent visent à accompagner les démarches de protection raisonnée des cultures. Ils résultent de la valorisation du réseau de surveillance biologique et de vigilance dans le domaine de la santé des végétaux organisé par les services régionaux de la protection des végétaux (SRPV), et rapportent à l’État en moyenne depuis plusieurs années environ 1,5 million d’euros sous forme de fonds de concours.

Les dépenses sont stables et représentent 10 % du budget de l’action. **En 2007, les crédits demandés s’élèvent à 947.000 euros d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement**, soit :

– 550.000 euros destinés à l’expérimentation de bonnes pratiques agricoles, par des études et des essais de mise au point de méthodes de lutte et de lutte agrobiologique ;

– et 397.000 euros consacrés à la diffusion des bonnes pratiques agricoles via les nouvelles technologies de l’information, au développement et à la validation de modèles de prévision de risques phytosanitaires, et à la gestion du parc des stations agrométéorologiques d’avertissements agricoles.

III.- LA LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET LA PROTECTION DES ANIMAUX

Cette action vise à assurer la maîtrise des maladies animales dangereuses pour l'homme et pour l'économie de l'élevage, à surveiller la bonne utilisation des substances administrées à l'animal et à veiller à ce que les conditions de vie et d'utilisation respectent le bien-être des animaux de rente et de compagnie.

Les principaux axes d'intervention concernent d'une part la lutte contre les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST), notamment l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB), maladie dont la transmission à l'homme est possible par voie alimentaire, et la tremblante des petits ruminants, et d'autre part, la lutte contre les autres maladies animales, mais également l'élaboration des plans d'urgence contre les épizooties majeures, le contrôle de l'identification des animaux et l'enregistrement de leur mouvement, la protection des animaux de rente et de compagnie, et enfin, le contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire.

Cette action devrait être dotée de 100,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 108,9 millions d'euros de crédits de paiement en 2007, soit une progression respectivement de 11,7 % et de 9,7 % par rapport à 2006.

Le tableau suivant retrace la répartition des crédits destinés à la lutte contre les maladies animales et à la protection des animaux, ainsi que leur évolution.

LA LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET LA PROTECTION DES ANIMAUX

(en millions d'euros)

	2006				PLF 2007			
	Central		Déconcentré		Central		Déconcentré	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Lutte contre les EST	0,04	0,04	92,2	101,4	0,05	0,05	31,4	39,3
Gestion des maladies hors EST	1,7	1,9	38,1	31,2	1,7	1,7	34,7	35,9
Plans d'urgence contre les épizooties	0,2	0,3	1,1	1,1	2,2	2,0	10,6	8,5
Identification des animaux	8,6	6,4	—	—	10,1	10,1	—	—
Protection des animaux	0,1	0,1	0,3	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2
Contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire	—	—	9,7	8,6	—	—	9,4	10,4
Total	10,7	8,7	141,5	142,6	14,3	14,0	86,3	94,3
Total AE	152,2				114,8			
Total CP	151,3				108,3			

Source : ministère de l'Agriculture et de la pêche

La dotation de 2006 a été complétée par la mise en place de fonds supplémentaires par voie de décrets d'avance relatifs d'une part, à la lutte contre l'influenza aviaire, à hauteur de 16 millions d'euros, et d'autre part, à la lutte contre l'EST ovine, à pour 30 millions d'euros.

Pour 2007, le différentiel entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement doit permettre de couvrir une partie de la dette contractée auprès des laboratoires. Au surplus de la dotation, 24 millions d'euros devraient être rattachés par voie de fonds concours au titre du cofinancement communautaire.

A. – LA LUTTE CONTRE LES ENCÉPHALOPATHIES.

La lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) devrait bénéficier de 22,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 30,5 millions d'euros de crédits de paiement. La lutte contre ces maladies s'articule autour de la surveillance des cas cliniques en élevage au travers d'un réseau de vétérinaires spécialisés, des tests de dépistage opérés dans les centres d'équarrissage sur les animaux morts ainsi que les tests en abattoirs sur les bovins de plus de 30 mois et les ovins et caprins de plus de 18 mois.

Concernant l'ESB, 14,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 20,7 millions d'euros de crédits de paiement sont répartis comme suit :

- 12,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 13,3 millions d'euros de crédits de paiement sont consacrés aux frais d'analyse et aux prélèvements des tests réalisés à l'équarrissage, soit 215.000 tests ;

- l'État participe ensuite à l'achat de kits et de réactifs lors des tests réalisés à l'abattoir (2.615.000 tests), à hauteur de 1,9 million d'euros d'autorisations d'engagement et de 7,4 millions d'euros de crédits de paiement, auxquels s'ajoute un remboursement communautaire ;

- et enfin, les frais d'analyse et les prélèvements des tests réalisés sur les cohortes (500 tests) représenteront 33.130 euros.

Concernant, d'autre part, la lutte contre la tremblante ovine et caprine, qui bénéficie au total de 7,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 9,7 millions d'euros de crédits de paiement :

- 5,9 millions d'euros sont destinés aux frais de prélèvement et d'analyses des tests de dépistage sur les ovins et caprins réalisés à l'équarrissage (80.000 tests) ;

- 880.000 euros d'autorisations d'engagement et 2,9 millions d'euros de crédits de paiement couvrent ces mêmes frais réalisés à l'abattoir ;

- 795.120 euros participent de la surveillance clinique et des tests de dépistage dans les élevages ;

- les frais de prélèvements et tests sur les cervidés s'élèveront à 141.300 euros, auxquels s'ajoute un remboursement communautaire.

Par ailleurs, le paiement des indemnités aux éleveurs, réalisé en compensation des abattages des bovins de la cohorte lorsqu'un cas d'ESB est découvert ou lors d'abattages des ovins et caprins en cas de tremblante, s'élèvera à 8,9 millions d'euros en 2007, ce qui porte **l'ensemble des crédits destinés à la lutte contre les EST à 31,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 39,4 millions d'euros de crédits de paiement.**

B.- LA GESTION DES MALADIES HORS ENCÉPHALOPATHIES

La dotation de la gestion des maladies hors EST devrait s'élever à 30,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 31,5 millions d'euros de crédits de paiement : les mesures visent la surveillance et l'élimination des grandes maladies contagieuses (tuberculose et brucellose bovines, brucellose ovine et caprine, maladie d'Aujeszky des porcins). Les principales dépenses concerneront :

– un audit sanitaire et une évaluation des exploitations bovines par des vétérinaires habilités (255.000 visites d'exploitations) à hauteur de 16,1 millions d'euros ;

– des examens de dépistage de la tuberculose, de la brucellose et de la leucose bovines, pour 3,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 3,8 millions d'euros de crédits de paiement ;

– 2,7 millions d'euros sont destinés au développement de réseaux sanitaires pour la prophylaxie collective animés par les groupements de défense sanitaire départementaux (GDS) et pour la certification sanitaire de semences animales ;

– 1,5 million d'euros financent des mesures de lutte contre la fièvre catarrhale en Corse et de surveillance du continent ;

– la lutte contre la brucellose ovine mobilisera 1,4 million d'euros d'autorisations d'engagement et 1,8 million d'euros de crédits de paiement.

Les autres mesures concernent la lutte contre l'anaplasmosse dans les départements d'outre-mer, la surveillance contre la peste porcine et la vaccination orale des sangliers, ainsi que la surveillance des élevages et des mesures concernant les autres filières, le tout à hauteur de 3,7 millions d'euros de crédits de paiement.

Enfin, ce sont **6,4 millions d'euros qui sont prévus pour l'indemnisation des éleveurs**, en compensation de l'abattage des animaux ou du troupeau, dans les cas de découverte d'une maladie :

– la filière bovine est dotée de 5,3 millions d'euros, qui doivent indemniser les éleveurs en cas d'abattage pour cause de découverte de brucellose, leucose ou tuberculose au sein du troupeau ;

– 217.300 euros sont destinés à la filière ovine et caprine, pour les cas de brucellose ou de fièvre catarrhale ;

– l’indemnisation des éleveurs en cas de peste porcine, de brucellose ou de maladie d’Aujeszky s’élèvera à 800.000 euros ;

– et 45.000 euros permettront d’indemniser la filière avicole pour la séquestration des volailles lors d’une suspicion d’influenza aviaire hors crise sanitaire.

Le montant des indemnités à allouer aux éleveurs sera néanmoins sensiblement augmenté si devaient survenir des foyers d’influenza aviaire.

L’ensemble des crédits consacrés à la gestion des maladies hors EST atteint donc 36,4 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 37,6 millions d’euros de crédits de paiement.

C.– LES PLANS D’URGENCE CONTRE LES ÉPIZOOTIES

La menace que représentent les grandes maladies épizootiques est bien réelle. La France, où des oiseaux sauvages – canards et cygnes – ont été retrouvés morts, contaminés par l’épizootie d’influenza aviaire au premier semestre 2006, a déclenché très tôt son plan d’urgence « pestes aviaires » et n’a eu qu’un seul foyer en élevage.

Les plans d’urgence contre les épizooties devraient mobiliser 12,8 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 10,8 millions d’euros de crédits de paiement.

À ce titre, c’est principalement la lutte contre l’influenza aviaire qui requiert une attention renouvelée, puisqu’elle bénéficiera de 94 % des crédits consacrés à l’action :

– 9,2 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 7,2 millions d’euros de crédits de paiement sont destinés aux visites sanitaires dans les élevages de volailles ;

– près de 1 million d’euros doit permettre la vaccination et le suivi post-vaccination des volailles ;

– le reste des crédits est réparti entre la surveillance de l’influenza sur l’avifaune sauvage, les enquêtes sérologiques dans les élevages, les alertes, la formation des vétérinaires au diagnostic et à la mise en œuvre de mesure d’urgence vis-à-vis de l’influenza, ainsi qu’à un plan d’euthanasie des volailles infectées.

Enfin, le renouvellement de certains matériels d’intervention et la sensibilisation des acteurs, avec notamment des sessions de formation de

vétérinaires relais, ainsi que l'organisation d'opérations tests de mise en œuvre de plans d'urgence en cas d'épizootie, seront financés à hauteur de 736.300 euros.

D.- LES AUTRES ACTIONS DE LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET DE PROTECTION DES ANIMAUX

1.- L'identification des animaux

Le budget alloué à l'identification des animaux représente 4,5 millions d'euros pour 2007. Ce dispositif est en effet harmonisé au plan européen depuis 1997, mais de nouveaux dispositifs, qui requièrent la coopération des organisations professionnelles et des instituts techniques, sont en cours de mise en place pour l'ensemble des espèces : une base de données ovine et caprine doit ainsi être élaborée, qui sera financée à hauteur de 2,5 millions d'euros, tandis que l'actualisation des cahiers de charges techniques et informatiques par l'Institut de l'élevage nécessite 1,5 million d'euros. 530.000 euros sont enfin destinés à la filière porcine, pour la mise à jour des données et les techniques d'identification des animaux.

Ensuite, l'État participe à hauteur de 5,6 millions d'euros aux établissements départementaux de l'élevage (EDE) pour la saisie, le traitement d'informations, la confession des boucles et la délivrance des registres d'élevage, dont 3,9 millions d'euros pour l'identification des bovins, 1,2 million d'euros pour celle des ovins et des caprins, et 0,5 million d'euros pour le recensement et l'immatriculation des élevages avicoles. Cette participation porte **le montant total des crédits destinés à l'identification des animaux à 10,1 millions d'euros pour 2007.**

2.- Le contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire

Afin d'assurer l'utilisation raisonnée des substances administrées aux animaux et la maîtrise des risques toxicologiques pour le consommateur, l'Union européenne a exigé des États membres la mise en place de plans de contrôle pour la recherche et le dosage de résidus de substances interdites (activateurs de croissance, certains antibiotiques) ou de résidus de médicaments vétérinaires chez l'animal et dans ses produits (viandes, lait, œufs). Des plans de surveillance des substances indésirables (résidus de médicaments, résidus chimiques) dans les aliments pour animaux sont également réalisés.

La majeure partie des dépenses concerne les frais d'analyses réalisées auprès de laboratoires publics ou privés. Les charges connexes correspondent principalement à l'achat de matériels de prélèvements ou aux frais d'envoi aux laboratoires : en 2006, les crédits affectés à ces actions ont représenté 9,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 8,6 millions d'euros de crédits de paiement.

Le projet de budget pour 2007 prévoit quant à lui **une dotation de 9,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 10,4 millions d'euros de crédits de paiement pour le contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire.**

La dette accumulée vis-à-vis des laboratoires atteint 66 millions d'euros à la fin de l'année 2005, et concerne donc les plans de contrôle et de surveillance. Le passage d'un écart positif à un écart négatif de 2006 à 2007, entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, de +1,2 million d'euros à -1 million d'euros, démontre que les créances dues à la fin de l'exercice 2007 devraient être inférieures à celles de 2006.

3.- La protection des animaux

Enfin, **la protection des animaux de rente et des animaux de compagnie** devrait bénéficier de 367.738 euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en 2007, qui sont destinés à l'euthanasie de certains animaux en état de misère physiologique, à des études scientifiques et techniques sur le bien-être animal et l'expérimentation animale, ainsi qu'au placement d'animaux maltraités auprès d'associations de protection animale.

La lutte contre les maladies animales et la protection des animaux fait l'objet d'une évaluation programmée par le projet annuel de performances, qui fixe l'objectif *« d'améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique tout en maîtrisant les dépenses publiques dans les filières animales »*. Trois indicateurs lui sont associés :

– le premier indicateur mesure le taux d'incidence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) : il est de 2,7 % en 2005, et doit diminuer progressivement, pour s'établir à 2,2 % en 2006, 1,8 % en 2007 et 1,4 % en 2010. Cet indicateur gagnerait à être élargi dans les prochaines années aux autres principales maladies animales ;

– le second indicateur mesure la dépense unitaire d'élimination des stocks de farine animale, qui doit se stabiliser à un niveau inférieur à 319 euros à partir de 2006. Les évolutions de cet indicateur pourraient être précisées, dans la mesure où la quantité de farines éliminées est vouée à diminuer progressivement. À terme, d'ailleurs, un nouvel indicateur devra s'y substituer ;

– le troisième indicateur évalue la proportion des régions disposant de plans d'urgence contre les épizooties majeures évalués avec les usagers : l'intérêt de cet indicateur consiste dans l'évaluation qu'il prévoit de ces plans d'urgence, ce qui représente un progrès notable par rapport à 2006. L'indicateur de mesure d'une activité devient grâce à cet ajout un indicateur de mesure de l'efficacité des plans d'urgence : de l'ordre de 20 % des régions en 2006, ce taux devrait passer à 40 % des régions dotées de plans faisant l'objet d'une évaluation en 2006, et à 100 % en 2010, cible qui peut toutefois paraître plus qu'ambitieuse.

IV.- PRÉVENIR ET GÉRER LES RISQUES SANITAIRES LIÉS AUX DENRÉES ALIMENTAIRES

L'action *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées animales* vise à assurer une protection sanitaire optimale des consommateurs grâce aux contrôles officiels des conditions sanitaires de production, d'importation et de commercialisation des aliments d'origine animale et à la détection précoce des risques sanitaires alimentaires.

Pour protéger la santé publique, une surveillance de la maîtrise de l'hygiène des aliments est assurée dans chacune des filières, aux différentes étapes de la chaîne alimentaire. Elle est menée par les directions départementales des services vétérinaires (DDSV) qui exercent leurs missions en coordination avec les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et les directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF). Les DDSV travaillent aussi avec plus d'une centaine de laboratoires spécialisés relevant pour la plupart des conseils généraux.

Cette action est marquée par des reports de charges assez importants, puisque les créances existantes à l'encontre des laboratoires publics et privés se répartissent principalement sur cette action et sur l'action *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux*, comme votre Rapporteur spécial a pu le souligner précédemment. Le passage au mode de gestion imposé par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, dès 2005, avec l'ouverture d'autorisations d'engagement, a permis d'identifier les engagements juridiques réalisés par les DDSV et partant, d'identifier la dette existante sur ce programme.

Le tableau suivant retrace les crédits attribués à cette action en 2006 ainsi que les demandes de crédits au titre de l'action en 2007.

**FINANCEMENT DE LA PRÉVENTION ET DE LA GESTION DES RISQUES SANITAIRES LIÉS
AUX DENRÉES ANIMALES EN 2006 ET 2007**

(en euros)

	2006		PLF 2007	
	Central	Déconcentré	Central	Déconcentré
Inspections dans les abattoirs et criées	–	3.556.370	–	9.356.370
Inspections dans les autres établissements	–	3.503.945	–	3.503.945
Contrôle à l'importation en provenance des pays tiers	–	421.681	–	421.681
Lutte contre les salmonelles en élevage	348.410	9.705.722	618.410	10.455.772
Contamination des denrées et gestion des alertes	–	2.148.298	–	2.578.298
TOTAL	348.410	19.366.016	618.410	26.316.066
TOTAL		19.684.426		26.934.476

Source : ministère de l'Agriculture et de la pêche

La politique de prévention et de gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires devrait donc être dotée de 26,9 millions d'euros d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement en 2007. La variation entre 2006 et 2007 s'explique, principalement, par la mise en place de la visite sanitaire dans les élevages porcins. Une directive communautaire vise en effet à renforcer le contrôle en matière de trichine et prévoit un test systématique chez les porcins. La position de la France est de mettre en place un dispositif alternatif avec la réalisation de tests uniquement sur les animaux à risque.

Pour 2007, la prévision d'équivalents temps plein consacrés à cette action est de 2.820, soit 55 % de la dotation globale d'effectifs.

A.– LES INSPECTIONS SANITAIRES

L'inspection dans les abattoirs et les criées mobilise une part importante des moyens des DDSV (35 % des effectifs) affectés au contrôle de ces établissements, en raison de leur place stratégique dans la chaîne alimentaire, avec 340 abattoirs d'animaux de boucherie qui traitent chaque année plus de 38 millions de têtes. Il s'agit d'un point de passage obligé pour la détection de zoonoses ou de lésions rendant la viande impropre à la consommation, et l'inspection vétérinaire y est donc permanente et obligatoire.

Ce sont 9,4 millions d'euros qui seront consacrés à ces inspections en 2007, contre 3,6 millions d'euros en 2006. Le coût des visites sanitaires dans les élevages porcins, mises en place en 2007, à hauteur de 5,1 millions d'euros, explique cette forte progression des crédits. Du reste, 1,9 million d'euros finance 170.000 analyses parasitologiques en abattoir, et 1,1 million d'euros est destiné aux 24.000 analyses microbiologiques en abattoir.

L'inspection dans les autres établissements de la « chaîne alimentaire » concerne environ 27.000 établissements qui bénéficient d'un agrément sanitaire pour la mise sur le marché communautaire. La diversité et le nombre de ces établissements ont conduit la direction générale de l'alimentation (DGAL) à expérimenter un système de programmation des inspections. La fréquence des inspections dans les établissements situés plus en aval des chaînes alimentaires est ainsi fonction des risques identifiés, une attention particulière étant accordée aux établissements pour lesquels l'État délivre un agrément sanitaire (cuisines centrales livrant les cantines scolaires, ateliers de découpe et de transformation, par exemple).

Ces inspections mobiliseront 3,5 millions d'euros en 2007, un montant strictement équivalent à 2006.

Le projet annuel de performances pose l'objectif suivant : « *s'assurer que les conditions de vie et d'utilisation des animaux soient conformes aux normes de santé publique vétérinaire* ». L'indicateur mesure le taux d'élevages ne respectant pas les normes de santé publique vétérinaires dans les domaines de l'identification et de la traçabilité des bovins, des résidus d'activateurs de croissance chez les veaux de boucherie et les jeunes bovins, et des résidus d'antibiotiques chez les porcins.

B.- LA LUTTE CONTRE LES SALMONELLES

La lutte contre les salmonelles revêt une importance particulière car celles-ci sont à l'origine de 60 % des foyers confirmés de toxi-infections alimentaires collectives, occasionnant 35.000 malades par an selon l'InVS. L'origine de ces cas serait à 95 % alimentaire, les œufs ou les produits qui en contiennent étant souvent incriminés. Les 5.500 élevages de poules pondeuses font ainsi l'objet d'un programme de surveillance spécifique qui s'appuie sur la détection et l'élimination des élevages contaminés avec la participation financière de l'État ; ce programme s'inscrit dans les objectifs du règlement communautaire « zoonoses » qui prévoit une généralisation et une extension progressive de ces mesures.

La dotation au titre de la lutte contre les salmonelles s'élève à 11,1 millions d'euros pour 2007, qui sont répartis entre :

– l'indemnisation des éleveurs de poules pondeuses dont les troupeaux font l'objet d'un abattage sanitaire sur ordre de l'administration suite à la mise en évidence de salmonelles, à hauteur de 10,3 millions d'euros, dont 8,3 millions destinés à l'indemnisation des foyers, et 2 millions d'euros aux mesures de nettoyage et de désinfection approfondis des élevages ;

– et les frais d’analyse de dépistage et de confirmation des foyers de salmonelles, ainsi que des conventions de partenariat avec des organismes assurant un appui pour la définition et le suivi des programmes de lutte, pour un coût de 0,8 million d’euros.

L’intensification de la détection des salmonelles qui sera réalisée en application des règlements communautaires sur les zoonoses se traduira vraisemblablement par une augmentation du nombre de troupeaux dépistés, tout au moins dans un premier temps. De ce fait, les dépenses liées au programme devraient être en augmentation dans les prochaines années.

En matière de lutte contre les zoonoses alimentaires, l’objectif posé par le projet annuel de performances consiste à « *réduire les facteurs de risques des maladies transmises par les aliments d’origine animale* », mais concentre son suivi sur la lutte contre les salmonelles, puisque l’indicateur de suivi mesure le taux d’infection à *Salmonella enteritidis* des élevages de poules pondeuses, qui doit passer à 2,5 % en 2007. Or, le taux de 2,2 % a déjà été atteint en 2005. Outre l’inutilité d’un indicateur dont la cible est déjà atteinte, celui-ci gagnerait à être élargi aux principales zoonoses qui feront l’objet de mesures de lutte en application de règlements communautaires.

C.– LES AUTRES ACTIONS DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES RISQUES

1.– La surveillance de la contamination des denrées et la gestion des alertes

Ce poste est en forte expansion depuis quelques années pour répondre à la demande croissante des consommateurs mais aussi à celle des professionnels et des autorités européennes. Cette action est déclinée dans des plans annuels de contrôle et de surveillance de la présence éventuelle de contaminants biologiques, chimiques et physiques (dioxines, radionucléides, etc.). Ces plans correspondent, pour la plupart, à des obligations communautaires portant sur des denrées telles que les produits de la pêche ou les coquillages et sur les agents zoonotiques susceptibles d’être transmis par voie alimentaire ; cette surveillance est par ailleurs exigée pour garantir l’acceptation des produits agro-alimentaires français à l’exportation. Nonobstant les efforts de prévention qui sont réalisés, des « alertes sanitaires » peuvent être enregistrées.

Les effectifs mobilisés au titre de cette surveillance sont les suivants.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS AU TITRE DE LA SURVEILLANCE ET DE LA GESTION DES ALERTES

	2004	2005	2006
Équivalents temps plein travaillé (ETPT)	98,2	100,2	99,4

Source : ministère de l’Agriculture et de la pêche

Cette action serait dotée de 2,6 millions d'euros en 2007, dont :

- 1,4 million d'euros destinés aux plans de surveillance et de contrôle ;
- 410.000 euros pour la prévision de 9 alertes de grande ampleur (dioxines et produits de la pêche) et 400.000 euros pour la prévision de 800 alertes de faible ampleur ;
- et enfin, 360.000 euros liés à des programmes d'investigation spécifiques.

Ces crédits progressent de 20 % par rapport à 2006, en raison de l'augmentation de la prévision d'alertes de grande ampleur. L'actualité récente a en effet été marquée par plusieurs alertes liées à la présence de phycotoxines dans les coquillages (Arcachon, baie de Seine) ou à celle de dioxines dans différentes catégories d'aliments suite à des épisodes de pollution accidentelle (poissons du Rhône ou de la Somme par exemple) : il convient donc de se doter des capacités et des moyens analytiques nécessaires pour faire face à d'éventuels nouveaux cas au cours de l'année 2007.

2.– Les contrôles à l'importation en provenance des pays tiers

Ces contrôles sont imposés par des directives européennes très précises. Les 33 postes d'inspection frontaliers agréés procèdent à des contrôles vétérinaires (près de 60.000 par an) qui conduisent à une décision d'autorisation d'introduction, de refoulement vers le pays de provenance, ou de destruction du lot lorsque celui-ci présente un risque pour la santé.

Ces contrôles verront la reconduction des crédits dont ils bénéficient à hauteur de 421.681 euros.

V.– L'ÉLIMINATION DES FARINES ANIMALES ET DES COPRODUITS ANIMAUX

La politique de sécurité sanitaire de l'alimentation se traduit par la mise en place de mesures réglementaires interdisant l'introduction de certains sous-produits animaux (cadavres d'animaux, matériaux à risques spécifiés et saisies sanitaires d'abattage) dans la chaîne alimentaire. Cette action porte ainsi sur l'aide économique apportée aux filières concernées, qui prend la forme d'une prise en charge partielle du coût de collecte et d'élimination des cadavres d'animaux morts en exploitation agricole et de ceux dont l'élimination relève de l'intérêt général. Par ailleurs, elle assure le financement des coûts d'entreposage puis d'élimination des stocks de farines animales constitués au 31 décembre 2003 à la suite de la suspension de l'utilisation de ces matières dans l'alimentation animale en novembre 2000.

L'élimination des farines et des coproduits animaux sera dotée de 49 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 95,5 millions d'euros de crédits de paiement en 2007.

Les crédits affichent une baisse importante, de l'ordre de 87,9 % en termes d'autorisations d'engagement, mais la baisse n'est que de 3 % en termes de crédits de paiement. En effet, depuis le 1er octobre 2005, les déchets d'abattoirs et d'ateliers de découpe sont sortis du périmètre du service public de l'équarrissage, et les colonnes vertébrales de bovins produites par les boucheries depuis le 1^{er} janvier 2006.

Cette action bénéficie également des moyens de fonctionnement de l'Office de l'élevage consacrés au service public de l'équarrissage, inscrits au programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés* de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*.

A. – UNE BAISSÉ DES CRÉDITS LIÉE À LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE

1. – Une réforme initiée dès 2005 et progressivement étendue

On se souvient qu'en 2005, le service public de l'équarrissage (SPE) assurait la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux, des saisies d'abattoir et des matériels à risque spécifié susceptibles de présenter un risque au regard des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST). Toutefois, les lignes directrices de la Commission européenne relatives aux aides d'État liées aux tests EST, aux animaux morts et aux déchets d'abattoirs, publiées dès 2002, ont conduit l'État à entreprendre la première étape de la réforme portant sur le financement du SPE. Ainsi a été créée la taxe d'abattage qui apporte au système la contribution des filières viande, une aide aux artisans bouchers, la participation de certains éleveurs et le financement direct des ateliers de découpe.

Puis, la loi sur le développement des territoires ruraux du 24 février 2005 a initié la modification du périmètre du service public de l'équarrissage. La limitation du champ d'application du SPE s'est ainsi faite en deux temps :

– à partir du 1^{er} octobre 2005, ont été exclues les opérations d'élimination des sous-produits d'abattoir et d'atelier de découpe qui relèvent désormais de relations contractuelles directes entre industriels des viandes et équarrisseurs. La partie de la taxe d'abattage assise sur les déchets d'abattoirs a ainsi été supprimée ;

– dans un second temps, depuis le 1^{er} janvier 2006, la collecte et la destruction des sous-produits à hauts risques provenant des boucheries artisanales font l'objet d'une contractualisation directe avec les équarrisseurs. L'allongement des durées de stockage des sous-produits permet de réduire considérablement les frais de collecte.

Ainsi, depuis le début de 2006, le périmètre de ce service est limité à l'élimination des cadavres d'animaux collectés en exploitations agricoles ou à ceux dont la destruction relève de l'intérêt général (cadavres collectés dans les lieux publics notamment).

Enfin, depuis le 17 juillet 2006, l'ensemble de la gestion du SPE a été confié à l'Office de l'élevage, alors qu'il relevait jusqu'alors du Centre national pour l'aménagement des structures d'exploitation (CNASEA). L'Office est donc désormais doté des ressources affectées au SPE, ainsi que des recettes de la taxe d'abattage, prélevée sur la filière viande et affectée au financement du SPE.

2.- Le financement du service public de l'équarrissage en 2007

Depuis le 15 juillet 2006, la gestion des animaux trouvés morts ne relève plus de réquisitions préfectorales, mais d'un marché public triennal, dont la date d'entrée en vigueur correspond au transfert de gestion du service public de l'équarrissage et des farines animales du CNASEA à l'Office de l'élevage.

Le coût de ce marché est de 154 millions d'euros par an, financé par le biais de :

– la taxe d'abattage, dont le produit effectif attendu, avec les taux fixés en juillet 2006, est de 90 millions d'euros ;

– une participation directe des éleveurs de porcs et de volailles qui s'élève à 4 millions d'euros ;

– une contribution de l'Office de l'élevage, de l'ordre de 16 millions d'euros ;

– et une **subvention de l'État, de 43,8 millions d'euros, qui assure le différentiel.**

Si le recentrage du périmètre du service public de l'équarrissage a donc permis de diminuer le coût annuel total par rapport aux années précédant la réforme, la mise en place des marchés publics d'équarrissage a cependant entraîné une hausse de 18 millions d'euros des coûts d'élimination des cadavres d'animaux d'élevage. Une baisse de 25 % du coût des prestations d'élimination de ces déchets permise par la libéralisation des déchets d'abattage, et une révision à la hausse des taux de la taxe d'abattage de l'ordre de 25 %, ont permis de maintenir constante la charge qui pèse sur les abattoirs.

La contribution de l'État devrait cependant se maintenir à un niveau élevé dans les prochaines années, pour assurer l'équilibre financier global, à moins de procéder à une nouvelle révision du niveau de la taxe en 2007 ou d'initier des solutions alternatives moins coûteuses. Le Gouvernement s'est ainsi engagé, dans le cadre d'une concertation avec les professionnels et la filière, à réexaminer au terme d'un an de fonctionnement, soit pour la mi-2007, les taux de la taxe

d'abattage et le niveau de la participation directe des éleveurs afin d'équilibrer de manière compatible avec les contraintes budgétaires le financement du service public de l'équarrissage.

B.- LE STOCKAGE ET L'ÉLIMINATION DES FARINES ANIMALES

La décision du Gouvernement d'interdire la valorisation des farines animales consécutivement aux crises de la « vache folle » a amené l'État à stocker progressivement entre 2000 et 2003 l'ensemble des farines produites. 780.000 tonnes de farines animales ont ainsi été entreposées sur 24 sites répartis pour l'essentiel dans l'ouest de la France.

Le coût du stockage et de l'élimination de ces farines pour l'État s'est élevé à 38,9 millions d'euros en 2004 et 34,1 millions d'euros en 2005, qui financent pour l'essentiel les loyers versés aux entreprises qui stockent les farines. Les opérations de déstockage et d'élimination des farines engagées à partir de 2004 ont porté jusqu'à la fin 2005 sur des volumes réduits, en raison notamment de la complexité juridique et technique, comme des contraintes logistiques et sociétales de la vidange des sites. En effet, le coût total de ces opérations pour les 10 sites vidangés est de moins de 4 millions d'euros.

Toutefois, le lancement des opérations de déstockage pour 163.000 tonnes va augmenter les dépenses en 2006 et surtout en 2007 (environ 17 millions d'euros supplémentaires au total) ; cette augmentation sera compensée pour partie et progressivement par la fin du paiement des loyers des sites concernés.

Depuis le 17 juillet 2006, c'est l'Office de l'élevage qui gère la totalité des opérations concernant le stockage et l'élimination des farines animales et qui en assure le paiement.

Au 1^{er} janvier 2007, la quantité de farines animales dont les marchés de déstockage doivent encore être passés, s'élève à 530.000 tonnes, réparties sur cinq sites. Les stocks de farines restant à détruire sont donc encore importants. Le coût de leur élimination sera inévitablement plus élevé en raison de l'avis de l'AFSSA du 1^{er} mars 2006, qui a requalifié les farines stockées en farines à haut risque. Cet avis s'appuie sur la présence possible dans ces farines de matières provenant de colonnes vertébrales classées MRS (matière à risque sanitaire) à partir de 2001. Les derniers marchés conclus pour le déstockage des sites de la région Pays de la Loire montrent ainsi une augmentation d'environ 30 % par rapport aux coûts antérieurs.

Ce sont donc 49 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 51,7 millions d'euros de crédits de paiement qui sont prévus au titre du stockage et de l'élimination des farines animales pour 2007 : le montant demandé en autorisations d'engagement couvre le renouvellement des loyers des entrepôts, à hauteur de 10 millions d'euros, et la passation de nouveaux marchés de déstockage pour 300.000 tonnes, pour un coût de 39 millions d'euros. La

dotations en crédits de paiement doit permettre de payer d'une part les loyers, d'un montant de 24 millions d'euros, ce qui représente une économie de 2 millions par rapport à 2006, résultant de l'accélération du déstockage, et d'autre part le déstockage lui-même à hauteur de 27,7 millions d'euros. Le solde des crédits est destiné à couvrir les frais liés aux contentieux avec les opérateurs. Le reclassement par l'AFSSA des farines animales en catégorie dite « de haut risque » a entraîné effectivement un accroissement du coût des opérations d'élimination, de l'ordre de 130 euros en moyenne par tonne, auquel s'ajoutent 120.000 euros de frais de nettoyage par entrepôt.

L'objectif du Gouvernement est d'engager le déstockage des cinq derniers sites dès 2007. Les modalités des marchés à ouvrir sont actuellement à l'étude.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 31 octobre 2006 à 16h15, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Sécurité sanitaire* et l'article 52 rattaché.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Philippe Rouault** a demandé si l'on connaît de manière précise l'évolution du stock de farines animales en 2006, puisqu'elle fait l'objet d'un indicateur de performance.

M. Pierre Hériaud a observé que des fonds de concours venaient s'ajouter aux dotations budgétaires. En connaît-on l'origine ?

Votre Rapporteur spécial a répondu qu'au 1^{er} janvier 2007, le stock des farines animales devrait s'établir à 530.000 tonnes, contre 750.000 tonnes au 1^{er} janvier 2006, soit une baisse de 220.000 tonnes en un an. Il faut se souvenir que, si le stockage coûte cher, l'élimination n'est cependant pas simple, puisque les fours de cimenterie, qui sont les seuls à pouvoir les incinérer, sont en nombre limité. Au sujet des fonds de concours dont bénéficie la mission, les 37 millions d'euros inscrits dans le présent projet de loi de finances proviennent principalement de l'Union européenne.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a déploré le recours à des fonds de concours auxquels l'État affecte des recettes, afin d'en recevoir ensuite des crédits. L'Agence de financement des infrastructures de transport (AFIT) constitue l'exemple-type de ces structures à cause desquelles il devient difficile de suivre la trace de tous les crédits.

M. Michel Bouvard, Président, s'est également inquiété de la multiplication de ces circuits qui pèchent par leur manque de simplicité. Il s'est interrogé sur leur bien-fondé.

Puis, la Commission a *adopté*, conformément à la position de votre Rapporteur spécial, les crédits de la mission *Sécurité sanitaire*, et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

La Commission a ensuite examiné l'article 52, rattaché.

Article 52

Création d'une taxe fiscale affectée, au titre de l'évaluation et du contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques

Texte du projet de loi :

I. - Il est perçu par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments une taxe relative aux produits phytopharmaceutiques mentionnés à l'article L. 253-1 du code rural et aux matières fertilisantes et supports de culture mentionnés à l'article L. 255-1 du code rural pour chaque demande :

1° d'inscription d'une nouvelle substance active sur la liste communautaire des substances actives ;

2° d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique ou d'homologation des matières fertilisantes ou des supports de culture, d'extension d'usage d'un produit phytopharmaceutique déjà autorisé, de modification d'autorisation de mise sur le marché ou d'homologation ;

3° de renouvellement d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique, ou d'homologation des matières fertilisantes ou des supports de culture déjà autorisés ou de réexamen d'un produit phytopharmaceutique suite à l'inscription des substances actives, qu'il contient, sur la liste communautaire des substances actives ;

4° d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique, ou d'homologation des matières fertilisantes ou des supports de culture, identique à une préparation phytopharmaceutique ou à des matières fertilisantes ou des supports de culture déjà autorisés en France ;

5° d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique identique à un produit phytopharmaceutique déjà autorisé dans un autre État membre de l'Union européenne et contenant uniquement des substances actives inscrites sur la liste communautaire des substances actives ;

6° d'homologation d'un produit ou d'un ensemble de produits déclaré identique à un produit ou un ensemble de produit déjà homologué ou bénéficiant d'une autorisation officielle dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord instituant l'Espace économique européen ;

7° d'autorisation de mise sur le marché permettant l'introduction sur le territoire national d'un produit phytopharmaceutique provenant d'un État partie à l'accord sur l'espace économique européen dans lequel il est autorisé et identique à un produit phytopharmaceutique autorisé en France ou concernant une origine nécessitant une comparaison avec le produit autorisé en France ;

8° d'examen d'une nouvelle origine de la substance active ;

9° d'autorisation de distribution pour expérimentation ;

10° d'inscription d'un mélange extemporané sur la liste publiée au bulletin officiel du ministère en charge de l'agriculture et de la pêche.

II. - La taxe est due par le demandeur. Elle est versée par celui-ci dans son intégralité à l'occasion du dépôt de sa demande.

III. - Le tarif de la taxe mentionnée au I est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et du budget en tenant compte de la nature de la demande et de la complexité de l'évaluation. Ce tarif est fixé :

1° pour les demandes mentionnées au 1° du I entre 80.000 € et 100.000 € ;

2° pour les demandes mentionnées au 2°, 3° et 7° du I dans la limite d'un plafond de 33.000 € ;

3° pour les demandes mentionnées au 4°, 5°, 6° et 10° du I dans la limite d'un plafond de 15.000 € ;

4° pour les demandes mentionnées au 8° et 9° du I dans la limite d'un plafond de 4.500 €.

IV. - Le produit de la taxe mentionnée au I est affecté à hauteur de 86,5 % à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, et à hauteur de 13,5 % au budget général.

V. - Le recouvrement de la taxe est assuré par l'agent comptable de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, selon les procédures, sûretés, garanties et sanctions applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires.

Les réclamations sont présentées, instruites et jugées comme pour les taxes sur le chiffre d'affaires.

VI. - L'article 10 de la loi n° 525 du 2 novembre 1943, relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole et l'article L. 255-10 du code rural sont abrogés.

Exposé des motifs du projet de loi :

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a prévu le transfert à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture.

Le nouveau dispositif permettra de créer au sein de l'AFSSA une structure spécialisée pour l'évaluation de ces produits, dotée des moyens nécessaires grâce au financement des professionnels de la protection des plantes et des matières fertilisantes et supports de culture. De fait, les industriels sont prêts à une augmentation de leur contribution - la taxe prélevée à l'occasion du dépôt des dossiers est actuellement l'une des plus faibles d'Europe. - qui permettra l'autofinancement de la structure afin que les demandes soient traitées dans les normes européennes de délais.

Dans ce cadre, il est proposé la création d'une taxe fiscale affectée pour partie à l'AFSSA et pour partie à l'État, dont le produit est évalué à 7,4 millions € pour 2007.

Observations et décision de la Commission :

Le plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides 2006-2009 (produits phytopharmaceutiques et biocides), présenté par les ministres chargés de l'Agriculture, de l'Écologie, de la Santé et de la Consommation et adopté par le Conseil des ministres du 28 juin 2006, vise notamment l'amélioration des conditions de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

Ces produits font l'objet d'une autorisation de mise sur le marché délivrée par le ministère de l'Agriculture et de la pêche, qui précise les usages (type de culture) et les conditions d'emploi. Les services régionaux de la protection des végétaux, placés au sein des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF), sont chargés du contrôle du respect de ces autorisations dans la distribution et l'utilisation de ces produits.

I.- L'AMÉLIORATION DU SUIVI DES RÉGIMES D'AUTORISATION DE L'EMPLOI DES PESTICIDES

A.- Un dispositif actuel insatisfaisant

C'est la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'Agriculture et de la pêche qui est chargée de délivrer les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Ces autorisations sont délivrées après évaluation, d'une part, des risques toxicologiques et écotoxicologiques pour le consommateur, l'environnement et l'utilisateur de ces produits, d'autre part, de leur efficacité. Jusqu'à la mise en œuvre de la **loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006**, ces évaluations étaient conduites par la commission d'étude de la toxicité (CET) et le Comité d'homologation des produits antiparasitaires et assimilés.

Or, ce dispositif de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture, ne respectait pas assez clairement le principe de séparation entre l'évaluation et la gestion du risque. Il s'est en outre révélé incapable de faire face à l'afflux de nouvelles demandes, liées à la fois aux innovations proposées par les industriels, au rythme de l'évaluation européenne des substances actives et à la multiplication des demandes d'autorisation de produits similaires aux produits autorisés dans les autres États membres et de préparations génériques. La mobilisation des agents de l'État pour faire face à cet engorgement s'est traduite par une présence insuffisante des autorités françaises dans les négociations communautaires, tant pour ce qui concerne l'inscription des substances actives que la préparation de la réglementation communautaire qui régit la mise sur le marché de ces produits.

Le système en vigueur a donc accumulé un retard important dans le traitement des dossiers de demandes d'autorisations déposés par les industriels, ce délai pouvant aller jusqu'à trois ans.

Or, la directive 91/7414 prévoit un délai indicatif d'un an pour le traitement des demandes de mise sur le marché, délai prévu explicitement dans le projet de règlement qui doit la remplacer en 2008 et repris dans le décret d'application de la loi d'orientation agricole.

B.- Le transfert opéré par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006

La loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006, en transférant à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture, poursuivait deux objectifs :

– le premier était d'organiser une meilleure séparation de l'évaluation et de la gestion du risque. L'AFSSA est ainsi chargée de l'évaluation des risques, de l'évaluation des bénéfices, ainsi que de la synthèse bénéfice/risque et des propositions sur les conditions d'emploi. Le ministère de l'Agriculture reste en

effet chargé de la délivrance des autorisations de mise sur le marché, prévoyant les conditions d'emploi de ces produits. Des mesures de gestion plus générales peuvent être prises par la DGAL, en liaison avec les administrations chargées de l'Écologie, de la Santé, de l'Industrie et de la répression des fraudes. Les autorisations peuvent être retirées si les conditions d'innocuité qui ont motivé les décisions d'autorisation ne sont plus remplies.

– le second objectif était de créer les conditions de développement des moyens en expertise permettant de traiter l'ensemble des dossiers dans des délais se rapprochant des normes européennes en la matière. Une direction du végétal et de l'environnement a été créée au sein de l'AFSSA pour assurer cette mission. Alors que dans le système antérieur, les expertises étaient quasi-exclusivement assurées par des experts extérieurs (universitaires, instituts de recherche), la nouvelle structure mobilisera des experts permanents dont les avis seront examinés par un comité d'experts spécialisé composé d'experts extérieurs.

Ce dispositif a pour objectif d'améliorer l'efficacité globale de la procédure de délivrance des autorisations de mise sur le marché, pour les industriels en réduisant les délais de traitement des demandes, pour les agriculteurs en réduisant le délai de mise sur le marché des nouveaux produits et pour le citoyen, le consommateur et l'environnement en maîtrisant les risques liés à l'utilisation de ces produits.

II.– LE FINANCEMENT DU NOUVEAU DISPOSITIF

A.– Le relèvement de la taxe d'homologation

Le décret 2006-1177 du 22 septembre 2006 organise la mise en œuvre du transfert à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture, prévu par la loi d'orientation agricole.

Dans un premier temps, le financement du dispositif, estimé à 6,4 millions d'euros par an, sera assuré par le relèvement significatif du barème de la taxe d'homologation actuellement en vigueur, prélevée à l'occasion du dépôt des demandes, et qui était l'une des plus faibles d'Europe. Ce relèvement est intervenu par l'arrêté du 22 septembre 2006. Les industriels sont en effet prêts à augmenter leur contribution à un système qui permettra de traiter des demandes dans des délais correspondant aux normes européennes, qui sont celles prévues dans le projet de décret. Cette augmentation doit permettre l'autofinancement de la structure d'évaluation au sein de l'AFSSA. Ces sommes seront perçues par la régie de recettes de la DGAL et rattachées au budget général.

L'évaluation sera ainsi assumée par une structure spécialisée, dotée des moyens nécessaires grâce au financement des professionnels de la protection des plantes. Compte tenu de la charge d'évaluation par dossier, des prévisions sur le nombre de dossiers et des délais impartis, les moyens humains qui y sont consacrés seront renforcés, de 20 à 90 équivalents temps plein, au sein de la

direction du végétal et de l'environnement (DIVE) de l'AFSSA. Enfin, sont prévus des moyens spécifiques destinés au traitement par l'AFSSA des dossiers qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation à la date du transfert (environ 5.000). Ils sont estimés à 60 équivalents temps plein (ETP) annuels sur trois ans, à compter du deuxième semestre 2006, pour un coût de 5 millions d'euros financés par la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*.

B.— La création d'une taxe fiscale au profit de l'AFSSA

Comme c'est le cas dans les autres pays européens, la structure d'évaluation a vocation à être financée par les industriels. La taxe payée jusqu'alors par les industriels finançait les activités de gestion du risque assumée par la direction générale de l'alimentation : le produit de la taxe était jusqu'en 2005 rattaché par voie de fonds de concours au budget du ministère chargé de l'agriculture. Comme tous les fonds de concours, celui-ci est évalué en loi de finances initiale depuis 2006.

Afin d'assurer la pérennisation du financement, **l'article 52 du présent projet de loi de finances prévoit la création d'une taxe fiscale affectée à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, dont le montant correspondra à la charge de l'évaluation. Le dispositif initial de l'article prévoit qu'une partie sera rétrocédée au budget de l'État**, dans le but d'assurer la continuité dans le financement de ses activités de gestionnaire du risque, de contrôle de l'utilisation des produits, ainsi que d'accompagnement spécifique visant à faciliter les essais pour les usages mineurs, ou pour les substances naturelles utilisées comme produits phytopharmaceutiques, notamment celles employées dans l'agriculture biologique.

1°) Création et fait générateur de la taxe

Le I du présent article prévoit que l'AFSSA perçoit une taxe relative aux produits phytopharmaceutiques et aux matières fertilisantes et supports de culture pour chaque demande :

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

– d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique ou d'homologation des matières fertilisantes ou des supports de culture, d'extension d'usage d'un produit phytopharmaceutique déjà autorisé, de modification d'autorisation de mise sur le marché ou d'homologation ;

– de renouvellement d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique, ou d'homologation des matières fertilisantes ou des supports de culture déjà autorisés ou de réexamen d'un produit phytopharmaceutique suite à l'inscription des substances actives, qu'il contient, sur la liste communautaire des substances actives ;

– d’autorisation de mise sur le marché d’un produit phytopharmaceutique, ou d’homologation des matières fertilisantes ou des supports de culture, identique à une préparation phytopharmaceutique ou à des matières fertilisantes ou des supports de culture déjà autorisés en France ;

– d’autorisation de mise sur le marché d’un produit phytopharmaceutique identique à un produit phytopharmaceutique déjà autorisé dans un autre État membre de l’Union européenne et contenant uniquement des substances actives inscrites sur la liste communautaire des substances actives ;

– d’homologation d’un produit ou d’un ensemble de produits déclaré identique à un produit ou un ensemble de produit déjà homologué ou bénéficiant d’une autorisation officielle dans un autre État membre de l’Union européenne ou dans un État partie à l’accord instituant l’Espace économique européen ;

– d’autorisation de mise sur le marché permettant l’introduction sur le territoire national d’un produit phytopharmaceutique provenant d’un État partie à l’accord sur l’espace économique européen dans lequel il est autorisé et identique à un produit phytopharmaceutique autorisé en France ou concernant une origine nécessitant une comparaison avec le produit autorisé en France ;

– d’examen d’une nouvelle origine de la substance active ;

– d’autorisation de distribution pour expérimentation ;

– et enfin, d’inscription d’un mélange extemporané sur la liste publiée au bulletin officiel du ministère en charge de l’agriculture et de la pêche.

2°) *Exigibilité de la taxe*

Le II du présent article complète le dispositif en prévoyant que la taxe est due par le demandeur lors du dépôt de sa demande.

3°) *Tarif de la taxe*

Le III du présent article encadre la fixation du tarif de la taxe selon la nature de la demande et la complexité de l’évaluation. En effet, parce que la taxe fiscale affectée a pour objectif de financer l’activité d’évaluation de la responsabilité de l’AFSSA, les tarifs en seront modulés en fonction de la charge effective de l’évaluation par catégorie de dossiers. La charge de l’évaluation est liée à l’évaluation générale toxicologique, écotoxicologique et de l’efficacité. Elle doit aussi être affinée en fonction des conditions climatiques et agricoles et des types d’usage.

La taxe fiscale affectée a aussi pour fonction de financer une mission d’intérêt général au service de protection de la santé publique et de l’environnement. C’est pourquoi les tarifs ne seront pas exactement proportionnels à la charge d’évaluation. Les propositions de tarification ont fait l’objet d’une

concertation avec les professionnels concernés. Pour les principaux cas de figure, les montants prévus sont les suivants :

– pour une demande d’autorisation de mise sur le marché d’un produit phytopharmaceutique ou son renouvellement : 33.000 euros ;

– pour une extension d’usage majeur d’un produit phytopharmaceutique déjà autorisé en France: 8.000 euros ;

– pour une extension d’usage mineur d’un produit phytopharmaceutique déjà autorisé en France: 2.000 euros ;

– pour une autorisation de mise sur le marché d’un générique : 15.000 euros ;

– pour une autorisation de mise sur le marché d’un produit phytopharmaceutique déjà autorisé dans un autre État-membre : 8.000 euros ;

– pour une autorisation de mise sur le marché d’un produit phytopharmaceutique déjà autorisé dans un autre État-membre et identique à un produit autorisé en France (importation parallèle): 600 euros par origine nécessitant une évaluation ;

– pour une homologation de matières fertilisantes ou support de culture: 3.000 euros ;

– pour une homologation de matières fertilisantes issue de la valorisation de déchets, qui posent des problématiques toxicologiques et écotoxicologiques spécifiques : 6.000 euros ;

– pour une homologation simultanée d’un groupe de matières fertilisantes ou supports de culture produits aux caractéristiques identiques : 6.000 ou 12.000 euros.

4°) Affectation de la taxe

Le IV du présent article prévoit que le produit de la taxe est affecté à hauteur de 86,5 % à l’AFSSA, et à hauteur de 13,5 % au budget général.

Cette répartition du produit de la taxe, conformément à la rédaction initiale de l’article, conduit, pour la partie revenant à l’État, à affecter l’équilibre général du budget.

Le rendement attendu de la taxe s’élève à 7,4 millions d’euros pour 2007.

5°) Modalités de recouvrement

Le V prévoit que le recouvrement de la taxe est opéré par l'agent comptable de l'AFSSA selon les procédures, sûretés, garanties et sanctions applicables aux taxes sur le chiffre d'affaire.

6°) *Abrogation*

En conséquence, le VI du présent article propose d'abroger l'article 10 de la loi n° 525 du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole et l'article L.255-10 du code rural. Cette disposition a été adoptée lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances, reprise dans un amendement proposé par le Gouvernement. Elle devrait donc être supprimée.

Votre Rapporteur spécial est réservé sur la création d'une nouvelle taxe. Malgré ce, et compte tenu de la nécessité d'assurer cette mission de sécurité sanitaire, il recommande l'adoption de cet article à votre Commission, étant entendu que, selon les informations qui lui ont été transmises, le Gouvernement aurait l'intention de tirer les conséquences de l'imperfection de la rédaction actuelle de l'article et de modifier par amendement la répartition du produit de la taxe, en l'affectant intégralement à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments.

*

* *

Après son exposé de l'article, **votre Rapporteur spécial** a précisé qu'il semblerait que l'État renonce finalement à cette part.

M. Gilles Carrez a jugé que l'article 52 offre un nouvel exemple du contournement du principe budgétaire d'universalité, puisqu'il réalise une débudgétisation de fait. Le projet de loi de finances prévoit ainsi d'affecter une dizaine d'autres taxes, telles que le droit de francisation en faveur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres – pour la fraction dont l'État restait destinataire – la taxe sur les installations nucléaires de base en faveur de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ou encore, en faveur du Centre national de développement du sport, le prélèvement complémentaire sur les sommes mises auprès de la Française des jeux.

M. Michel Bouvard, Président, s'est étonné de la présence en deuxième partie d'un projet de loi de finances d'un article dont l'incidence sur l'équilibre général du budget de l'État est réelle, puisque 13,5 % du produit de la taxe nouvelle lui sont affectés. Il s'est demandé de quelle capacité d'évaluation le Parlement pourrait ultérieurement disposer quant au bien-fondé de cette affectation.

Votre Rapporteur spécial a précisé que la recette de cet impôt devrait aller intégralement à l'AFSSA, selon les dernières informations disponibles. Mais

les responsables de l'Agence ne paraissent pas avoir été les premiers à en être avertis, ce qui laisse perplexe sur le processus décisionnel.

M. Michel Bouvard, Président, a observé que des retards de paiement affectent l'évaluation des produits phytosanitaires et qu'il n'a simplement pas semblé possible d'effectuer un rattrapage au sein du budget de l'État, de sorte que la responsabilité en est finalement transférée à un opérateur qui sera chargé d'apurer la situation.

M. Philippe Rouault a observé que la taxe prévue ne rapporterait en outre que 7,4 millions d'euros, tandis qu'une fraction de la taxe générale sur les activités polluantes revient aux agences de l'eau dans le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Le contribuable ne peut que s'égayer dans ces affectations croisées.

*

* *

Sur proposition de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* cet article, sans modification.

ANNEXE

Auditions et contrôles effectués par votre Rapporteur spécial

Votre Rapporteur spécial tient à exprimer ses vifs remerciements aux personnes qu'il a rencontrées et qui lui ont fourni les éléments nécessaires à la préparation de ce rapport.

– Mme Pascale Briand, Directrice générale de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ;

– Mme Carine Camby, directrice générale de l'Agence de la biomédecine, où votre Rapporteur spécial s'est rendu pour effectuer un contrôle sur pièces et sur place ;

– M. Jean Marimbert, directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), où il s'est également rendu pour effectuer un contrôle sur pièces et sur place.