



N° 278

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

TOME IX

SÉCURITÉ SANITAIRE

SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

PAR M. JEAN-SÉBASTIEN VIALATTE

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— DANS UN CONTEXTE DE LIMITATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE BÉNÉFICIE D'UN BUDGET DE CONSOLIDATION	7
A.— LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LE CONTEXTE DE RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DANS LE CADRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES.....	7
1. Quelle orientation pour la politique de sécurité alimentaire ?	8
2. Quelle traduction dans le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ?	9
B.— LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008.....	11
1. Situation du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation dans la mission Sécurité sanitaire et dans le budget de l'agriculture	13
2. Principales évolutions internes	15
II.— LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008 TÉMOIGNE D'UN RENOUVELLEMENT DES PRIORITÉS D'ACTION DU GOUVERNEMENT	18
A.— UNE RÉÉVALUATION ATTENDUE DES BESOINS SE TRADUIT PAR UNE HAUSSE DES CRÉDITS DES ACTIONS 01 ET 04.....	18
1. La prévention et la gestion des risques inhérents à la production végétale	18
2. L'acquisition et la mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	21
B.— LES ÉVOLUTIONS INTERVENUES EN 2007 PERMETTENT ENFIN UNE DIMINUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACTION 05.....	26
1. Le service public de l'équarrissage : une situation en progrès	26
2. L'élimination des farines animales : un processus qui touche à sa fin.....	29
III.— SURVEILLANCE DES DENRÉES ALIMENTAIRES ET LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES : QUELLE STRATÉGIE ADOPTER POUR L'AVENIR ?	30
A.— GARANTIR LA SÉCURITÉ DES DENRÉES ALIMENTAIRES : UN OBJECTIF PRIORITAIRE	30
1. Un secteur sur lequel pèsent de fortes attentes.....	30

2. Des dépenses contraintes par nos engagements européens.....	31
3. Un équilibre à trouver entre rationalisation et sanctuarisation des crédits ...	34
B.— LUTTER CONTRE LES MALADIES ANIMALES : INVESTIR AUJOURD'HUI POUR POUVOIR FAIRE FACE DEMAIN	37
1. Un contexte de recrudescence aux facteurs multiples	37
2. Des crédits stables pour affronter des menaces croissantes	39
3. Vers une nouvelle stratégie européenne axée sur la prévention	43
EXAMEN EN COMMISSION	47

MESDAMES, MESSIEURS,

Fièvre aphteuse, fièvre catarrhale ovine, peste porcine, grippe aviaire, la litanie des épizooties qui ont marqué l'année 2007 semble sans fin et ne laisse pas de nous interroger sur ce phénomène sans précédent de recrudescence des maladies animales. Quels facteurs incriminer en effet ? Nos modes de vie impliquant toujours plus de mouvements de personnes et de marchandises ? la vogue des « nouveaux animaux de compagnie » ? ou bien encore le réchauffement climatique ?

Toujours est-il que des virus considérés autrefois comme exotiques s'implantent désormais jusque dans les régions du Nord de l'Europe imposant des pouvoirs publics une vigilance accrue et des moyens supplémentaires de lutte.

L'accroissement des sommes consacrées à la surveillance, au dépistage et à la gestion des maladies animales mais également à l'indemnisation des producteurs ne peut toutefois pas être sans fin. Dans un contexte de limitation de la dépense publique, il convient désormais de réfléchir à d'autres modes d'intervention de la puissance publique (à la fois plus efficaces et plus économes) et à l'élaboration de nouveaux partenariats entre l'État et les acteurs économiques.

Les règlements relatifs à la sécurité des denrées alimentaires, adoptés depuis 2002 dans le cadre du « Paquet hygiène », vont ainsi dans le sens d'une plus grande responsabilisation des producteurs, tout en confortant les pouvoirs publics dans leur rôle régalien de définition des objectifs et des priorités de la politique de sécurité alimentaire, de contrôle et de sanction. La réforme de la

politique communautaire de lutte contre les maladies animales proposée aujourd'hui par la Commission et présentée comme l'équivalent du « Paquet hygiène » dans le domaine de la santé animale, conforte ces options. L'Union européenne peut ainsi se fixer des objectifs ambitieux en termes d'efficacité de l'action publique en vue non seulement de préserver la santé humaine et la sécurité de l'alimentation, mais aussi de stimuler la croissance et d'œuvrer en faveur du développement durable du secteur de l'élevage.

La révision générale des politiques publiques (RGPP), aujourd'hui mais également la LOLF (loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances), qui depuis quelques années a permis d'instiller une démarche de performance dans l'action de l'administration, participent de ce processus. Cette démarche, qui n'est certes pas achevée, commence déjà à porter ses fruits, puisque s'agissant de la protection des végétaux comme de la préservation de la santé animale, il est demandé aux acteurs des filières de s'impliquer d'avantage dans les actions de prévention et de lutte.

La rationalisation de la dépense publique ne constitue cependant pas une fin en soi et dans un secteur où les enjeux en termes de santé publique et de compétitivité économique sont considérables, on ne peut que se féliciter que la sécurité alimentaire bénéficie pour 2008 d'une consolidation de ses moyens à hauteur de 546 millions d'euros en crédits de paiement. Grâce à l'amélioration globale de la situation sanitaire dans notre pays en 2007, on assiste en outre à une diminution de certains postes de dépenses auparavant lourds (encéphalopathie spongiforme bovine, influenza aviaire, farines animales) qui permet au ministère de l'agriculture et de la pêche de dégager des marges de manœuvre afin de financer de nouvelles priorités. Aussi les actions 01 et 04 du programme bénéficient-elles d'une revalorisation de leurs crédits non négligeables. L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) voit sa dotation augmenter, conformément aux objectifs fixés dans le contrat d'objectifs et de moyens qu'elle a signé en avril 2007 avec ses trois ministères de tutelle et le ministère du budget.

Le projet de loi de finances pour 2008, en préservant l'essentiel des crédits affectés à la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation et en dégageant des moyens supplémentaires en faveur des objectifs prioritaires du gouvernement, répond ainsi parfaitement aux attentes des consommateurs, des citoyens et des contribuables. C'est pourquoi votre rapporteur vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation de la mission Sécurité sanitaire pour 2008.

I.— DANS UN CONTEXTE DE LIMITATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE BÉNÉFICIE D'UN BUDGET DE CONSOLIDATION

A.— LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LE CONTEXTE DE RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DANS LE CADRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

L'action gouvernementale dans le domaine de la sécurité et de la qualité sanitaires des aliments devrait être marquée tout au long de la XIII^{ème} législature par la volonté de mettre en œuvre une révision générale des politiques publiques (RGPP) dans ce domaine, au même titre que dans les autres domaines de l'action publique.

« Pour faire face à la complexité croissante de l'administration et à une augmentation des coûts pas toujours justifiée, la révision générale des politiques publiques est une démarche innovante qui vise à remettre à plat l'ensemble des missions de l'État pour l'adapter aux besoins des citoyens. Des équipes d'audit passeront au crible les politiques publiques, en partenariat avec les ministères. A partir de questions simples et concrètes, elles proposeront des réformes pour réduire les dépenses de l'État, tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques. Le pilotage en est confié à un Conseil de la modernisation des politiques publiques, réuni autour du président de la République. » (extrait du site internet www.rgpp.modernisation.gouv.fr).

Lancée dès juillet 2007, la RGPP vise donc à renforcer l'efficacité et la qualité de l'action publique tout en diminuant parallèlement la dépense publique. La RGPP s'inscrit ainsi dans la démarche de la réforme de l'État à laquelle elle doit donner un « coup d'accélérateur », les résultats obtenus étant pour l'heure en-deçà des attentes initialement formulées.

Mais cette initiative s'inscrit également dans la perspective d'autres chantiers de modernisation, dont celui de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001) qui tend à substituer une logique de résultats à la logique de moyens qui dominait jusqu'alors dans les administrations. Là aussi, l'objectif est de « dépenser mieux », d'optimiser l'utilisation des crédits pour atteindre des objectifs fixés pour chaque programme et répondant aux attentes des citoyens (objectifs d'efficacité socio-économique), des usagers (objectifs de qualité de service) et des contribuables (objectifs d'efficacité de la gestion).

LOLF et RGPP sont d'autant plus liées qu'à l'issue du processus de révision, qui doit en principe s'achever en mai 2008, les *scenarii* de réorganisation retenus serviront de base à la construction de la programmation budgétaire pluriannuelle pour la période allant de 2009 à 2011.

1. Quelle orientation pour la politique de sécurité alimentaire ?

L'objectif poursuivi par la RGPP dans le domaine de la sécurité alimentaire est avant tout de permettre un financement modernisé des politiques de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation par le biais de la **responsabilisation des professionnels**. Ainsi, l'État pourra concevoir de nouvelles modalités d'intervention.

La création de mécanismes de solidarité en matière de risque sanitaire⁽¹⁾ visant à couvrir tout ou partie de la perte de la valeur nette comptable liée à la destruction de végétaux, de produits végétaux ou à l'abattage d'animaux s'inscrit à cet égard dans une logique intéressante. Il s'agit, pour l'État, de n'intervenir financièrement qu'en contrepartie de l'intervention financière des professionnels via un organisme gestionnaire du mécanisme de solidarité, et donc de contraindre les professionnels à entrer dans un mécanisme de cotisations s'ils souhaitent bénéficier d'une indemnisation. Le principe de la participation financière de l'État à hauteur de 1 euro pour 1 euro de participation des professionnels pourrait ainsi être retenu.

D'après le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP), ce principe ne limiterait pas forcément le volume financier de la participation de l'État, dans la mesure où les actuelles sous déclarations seraient vraisemblablement revues à la hausse par les professionnels. La mise en place de ces mécanismes aurait en revanche pour effet de limiter les sous déclarations et donc les risques de propagation des maladies animales et végétales. L'État trouverait en outre par ce biais un nouveau levier d'action visant à la responsabilisation et à l'organisation des professionnels.

Des réflexions semblables sont menées en parallèle au niveau communautaire. Ainsi, dans le domaine de la santé animale, la Commission a procédé en 2005-2006 à l'**évaluation de la politique communautaire de santé animale sur la période 1995-2004**. Les résultats et les recommandations associées ont donné lieu à des conclusions de la Présidence finlandaise, adoptées par le Conseil agriculture de décembre 2006 d'où il ressort que la compétitivité devra désormais être retenue comme facteur central pour l'élaboration de la future politique communautaire de santé animale.

En effet, le constat qui a été fait souligne que la politique actuelle ne reflète pas suffisamment l'équilibre souhaitable entre la volonté de rester compétitif à l'échelle internationale et la nécessité d'investir pour maintenir une situation sanitaire de haut niveau. Le risque d'un transfert de fonds des zones à faible risque vers des zones à haut risque, par le biais du système de cofinancement communautaire, est notamment mis en avant.

(1) voir le décret n° 2007-755 du 9 mai 2007 relatif aux mécanismes de solidarité au sens de l'article L. 251-9 du code rural et modifiant la partie réglementaire de ce code.

C'est pourquoi il est tout d'abord proposé de cibler les maladies et les objectifs prioritaires, à partir de paramètres coût-bénéfices et d'études d'impact systématiques. Cette politique devrait par ailleurs s'accompagner d'un changement de paradigme en matière de responsabilité : alors que les interventions publiques sont pour l'instant centrées sur des actions de lutte et/ou d'éradication, avec des coûts directs pris en charge par la collectivité, il s'agirait de **renforcer le volet préventif par le respect de mesures de biosécurité plus strictes, tout en responsabilisant les opérateurs par le biais d'un nouveau mécanisme de prise en charge des pertes et coûts**. Celui-ci résulterait de l'évolution du mécanisme de financement communautaire actuel, qui combine l'indemnisation des pertes directes liées à l'exécution des mesures vétérinaires d'urgence ⁽¹⁾ et des mesures exceptionnelles de soutien de marché ⁽²⁾.

2. Quelle traduction dans le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ?

S'agissant de la mise en œuvre concrète de la politique de sécurité alimentaire dans le cadre de la LOLF, celle-ci se traduit par la réalisation du programme 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation, compris au sein de la mission interministérielle Sécurité sanitaire.

A titre liminaire, il convient de souligner que si la politique de sécurité alimentaire s'incarne en mode LOLF dans un programme cohérent, dont les différentes actions, les enjeux et les objectifs sont bien identifiés, la présentation de ce programme au sein du projet annuel de performances (PAP) reste encore perfectible pour permettre un réel suivi de la dépense publique et donc de son efficacité.

En premier lieu, **la répartition des crédits** entre dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention au niveau des sous actions du programme continue d'évoluer d'un PAP à l'autre : il est donc relativement malaisé de suivre l'évolution de ces crédits ⁽³⁾.

A contrario, il convient de saluer les initiatives visant à mieux identifier la destination des crédits. Ainsi, l'année dernière, un poste de dépenses correspondant aux frais de blanchissage des services d'inspection sanitaire des abattoirs et des criées était créé au sein de la sous action correspondante de l'action 03, avec une dotation de 900 000 euros. Cette année, une ligne de crédits relative aux frais de prélèvement et d'envoi est créée au sein de la sous action « Contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire » de

(1) Abattage, destruction et remplacement des animaux abattus sur ordre de l'administration, désinfection, campagne de vaccination, programmes de surveillance, etc...

(2) Le détail de la réforme de la stratégie communautaire de santé animale sera abordée plus en détails dans le deuxième volet de ce rapport, dans la partie consacrée aux maladies animales.

(3) D'après le ministère de l'agriculture, les changements de périmètres observés cette année s'expliquent par la nécessité de mieux ventiler les crédits selon les différents titres, afin d'en rendre l'utilisation plus facile par la suite pour les gestionnaires.

l'action 02 : elle est dotée de 400 000 euros. En revanche, on ne sait pas si ces crédits étaient auparavant ventilés au sein de l'ensemble de cette sous action ou inscrits ailleurs.

A cet égard, on ne peut que regretter que le projet annuel de performances du programme 206 soit aussi pauvre en explications sur les **hypothèses retenues par les services du ministère de l'agriculture pour justifier l'inscription des crédits**. Ainsi, plusieurs sous actions, en particulier au sein des actions 02 et 03, voient les montants des crédits qui leur sont affectés diminuer ou augmenter par rapport aux sommes inscrites dans le PAP du projet de loi de finances pour 2007 toutes choses égales par ailleurs. Il en va ainsi par exemple des crédits d'intervention pour la gestion des maladies animales hors EST (action 02) qui diminuent (de 6,3 à 4,7 millions d'euros) alors que les hypothèses de base (nombre d'animaux abattus) sont identiques. A hypothèses inchangées donc, comment expliquer ces hausses ou ces baisses ? Quels paradigmes ont évolué ? Si l'on peut supposer que les indemnités versées aux éleveurs ont été revues à la baisse, comment en être sûr ? L'information du Parlement, qui vote l'autorisation budgétaire, reste donc lacunaire.

De même, s'agissant des **nouveaux outils mis en place par la LOLF pour mesurer la performance des politiques publiques**, on constate également des insuffisances. Ainsi, l'évolution inexplicée de certains indicateurs contribue à remettre en cause l'intérêt de ces instruments. Par exemple, au sein de l'indicateur 4.1, le taux à atteindre en termes d'infection à *Salmonella* enteritidis des élevages de poules pondeuses est passé à 3 % pour 2008 au lieu des 2 % initialement visés dans le PLF 2007. On comprend certes que plus les mesures de détection sont efficaces plus de cas sont détectés mais quand la cible est modifiée ou repoussée, il convient au moins de le signaler et de le justifier. C'est le cas en revanche de l'indicateur relatif à l'incidence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) qui a été révisé cette année. En effet, dans la mesure où celui-ci tend désormais vers un palier correspondant aux cas sporadiques dont le nombre sera incompressible par les méthodes de prophylaxie, il a été décidé de le pondérer par le coût unitaire de la surveillance épidémiologique. Cette démarche correspond parfaitement aux objectifs de la LOLF ⁽¹⁾.

D'autres objectifs devraient également être revus, car un certain nombre d'entre eux semblent manquer d'ambition. Il apparaît ainsi à votre rapporteur que se fixer pour but d'atteindre un taux de non-conformité au regard des bonnes pratiques d'utilisation des produits phytosanitaires (indicateur 1.1) de 15 % en 2010 n'est pas un objectif très élevé, notamment au regard de l'orientation en faveur du développement d'une agriculture durable, de qualité et plus respectueuse de l'environnement, tant au niveau national que communautaire. En effet, le terme de « non-conformité » s'entend non seulement de la mauvaise utilisation des

(1) *L'incidence de l'ESB a chuté plus vite qu'escompté, démontrant le faible lien entre le résultat et les efforts accomplis, objet même de l'indicateur dans sa version initiale. L'enjeu consiste donc désormais à maintenir aux alentours de 1 pour 1 million l'incidence de l'ESB à un coût aussi faible que possible.*

produits phytosanitaires mais également de l'utilisation de produits interdits à l'usage car n'ayant pas reçu d'autorisation de mise sur le marché.

Enfin, la batterie d'objectifs et d'indicateurs attachés au programme 206 paraît incomplète :

– s'agissant de l'objectif 2 « Améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel », le champ des indicateurs devrait être élargi à d'**autres maladies que l'ESB**.

– s'agissant de l'objectif 4 « Réduire les facteurs de risque des maladies transmises par les aliments d'origine animale », en dépit de la volonté affichée dès l'année dernière d'étendre l'indicateur portant actuellement sur les infections à *Salmonella enteritidis* **aux autres zoonoses alimentaires** qui font l'objet de mesures de lutte obligatoires au niveau communautaire, cela ne s'est pas traduit cette année par la création d'un nouvel indicateur.

– de même, contrairement à ce qui avait été annoncé, l'objectif 3 relatif au respect des normes de santé publique vétérinaire n'a pas été complété dans le PAP 2008 par un indicateur relatif au **bien-être animal**, dont on rappellera qu'il fait désormais partie des critères de conditionnalité du paiement des aides directes de la PAC.

– enfin, comme l'a souligné la mission d'audit de modernisation sur les inspections en abattoirs (mars 2007), dont nous reparlerons plus loin, en dépit du caractère prioritaire de la **mise en conformité des abattoirs** avec les normes sanitaires, le PAP du programme 206 ne comporte aucun objectif ni indicateur dédié. Un indicateur mesurant l'évolution du coût de l'inspection sous assurance qualité devrait toutefois être intégré dans le PAP 2009.

En revanche, l'AFSSA dispose désormais dans le cadre de son contrat d'objectifs et de moyens d'une série très complète d'objectifs et d'indicateurs attachés à chaque orientation stratégique des missions de l'agence. Une de ces orientations « transversales » est en outre entièrement axée sur la nécessité de renforcer la démarche de performance au sein de l'établissement (pour plus de détails, le contrat d'objet de moyens de l'établissement est disponible sur le site internet www.afssa.fr).

B.— LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

A titre liminaire, il convient de rappeler que le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation n'intègre pas la totalité et l'exclusivité des moyens concourant à la réalisation de la politique de sécurité alimentaire mise en œuvre dans notre pays.

Le tableau ci-dessous retrace ainsi les flux financiers entre ce programme et d'autres programmes du budget de l'État, en particulier les deux programmes de

la **mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales** correspondant, d'une part, aux crédits affectés aux moyens humains et de fonctionnement de la Direction générale de l'alimentation (DGAL) et des directions départementales et régionales de l'agriculture et de la forêt qui abritent en leur sein les services régionaux de la protection des plantes (SRPV), et, d'autre part, aux moyens de fonctionnement de l'Office de l'élevage, auquel a été confiée la gestion du service public de l'équarrissage et de l'élimination des farines animales. A noter que le programme 206 participe également à la réalisation d'un autre programme, le programme Protection de l'environnement et prévention des risques de la **mission Ecologie, développement et aménagement durables** ⁽¹⁾.

TRANSFERT DE CRÉDITS ENTRE LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION » ET D'AUTRES PROGRAMMES DU BUDGET DE L'ÉTAT

Origine ou destination	Impact pour le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »
Programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture (mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales)	+ 97 314 445 euros
Programme Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés (mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales)	+ 1 066 471 euros
Programme Protection de l'environnement et prévention des risques (mission Ecologie, développement et aménagement durables)	- 15 765 275 euros
TOTAL	+ 82 615 641 euros

Source : Projet annuel de performance, PLF 2008.

Il convient également de signaler que le programme 206 bénéficie de **crédits communautaires** qui viennent abonder ses différentes actions par le biais de fonds de concours. **33,5 millions d'euros** sont ainsi attendus en 2008. La majorité de ces crédits concernent l'action 02 (à hauteur de 28,5 millions d'euros) au titre du cofinancement des dépenses de lutte contre les maladies animales.

En revanche, il est regrettable que la procédure des fonds de concours ne soit pas utilisée pour flécher le montant des **redevances sanitaires d'abattage, de découpage et « résidus »**, qui financent les contrôles officiels en abattoirs, en direction du programme 206. Les 48,6 millions d'euros de redevances sanitaires d'abattage et de découpage et les 6 millions d'euros correspondant à la redevance sanitaire pour le contrôle de certaines substances et de leurs résidus ⁽²⁾ sont donc

(1) Les directions départementales des services vétérinaires sont en effet chargées par le ministère de l'écologie et du développement durable de réaliser des inspections des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dans les domaines de l'élevage et de l'agroalimentaire, ainsi que des missions de protection de la faune sauvage.

(2) Chiffres 2006.

versés au budget général de l'État alors qu'elles servent directement à financer l'inspection sanitaire en abattoirs. Ces montants, relativement conséquents et qui devraient à l'avenir augmenter⁽¹⁾, ne sont retracés nulle part au sein du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation.

De même, les **programmes « Régulation économique »** (mission Développement et régulation économiques), **« Veille et sécurité sanitaires »** (mission Sécurité sanitaire) et **« Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »** (mission Solidarité, intégration et égalité des chances) concourent également à la réalisation de la politique de sécurité alimentaire⁽²⁾, mais les moyens qui y sont consacrés et les actions concernées n'ont pas encore été précisément identifiés et chiffrés.

1. Situation du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation dans la mission Sécurité sanitaire et dans le budget de l'agriculture

Les crédits affectés à la politique de sécurité alimentaire dans le projet de loi de finances pour 2008 confortent la place du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation au sein de la mission Sécurité sanitaire et du budget du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Ainsi, en dépit d'une hausse très importante des crédits du programme 228 Veille et sécurité sanitaires (+ 59 % en crédits de paiement), le **déséquilibre structurel** de la mission Sécurité sanitaire reste favorable au programme 206, dont la part s'établit cependant en deçà de la barre des 80 % (76,6 % exactement) des moyens du programme en crédits de paiement (CP).

Le programme 228 est ainsi doté de plus de 166 millions d'euros en CP pour 2008, contre 104,5 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2007, et le programme 206 de 546 millions d'euros, contre près de 554 millions d'euros ouverts dans la LFI pour 2007, soit une **baisse de 1,3 % en crédits de paiement**.

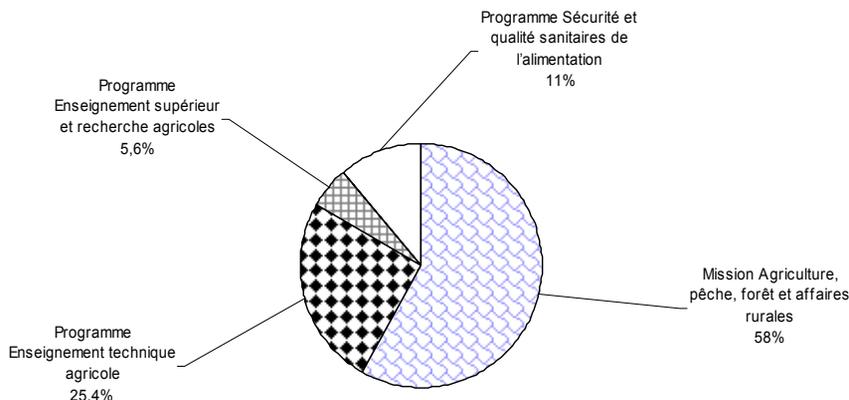
En ce qui concerne l'importance relative des crédits de la politique de sécurité sanitaire dans le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche, on rappellera que l'année dernière, la part consacrée au programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation avait augmenté de près d'un point, passant de 10 à 10,9 % des crédits de paiements de l'ensemble des programmes gérés par le

(1) Le tarif des trois redevances sanitaires n'a en effet pas évolué depuis 1999 : il n'a pas suivi l'évolution du niveau général des prix (+ 14 % environ entre 1999 et 2006) ni l'évolution du coût réel des contrôles, qui sont estimés à 60,5 millions d'euros par an s'agissant des dépenses de personnel.

(2) Ils regroupent en effet les moyens affectés à des services ou des opérateurs (par exemple les services de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes ou l'AFSSA qui a pour tutelle à la fois les ministres chargés de la santé, de l'agriculture et de la consommation) qui participent à la mise en œuvre de l'action publique dans le domaine de la sécurité et de la qualité sanitaires de l'alimentation.

ministère. Cette part reste stable, à 11 % en CP, dans le projet de loi de finances pour 2008.

PARTS RESPECTIVES DES MISSIONS ET PROGRAMMES DU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE



Eu égard à l'importance des objectifs poursuivis par la politique de sécurité alimentaire, les crédits du programme 206 sont donc une nouvelle fois relativement épargnés par les mesures de restriction budgétaire qui touchent les autres programmes mis en œuvre par le ministère de l'agriculture et de la pêche. Comme on peut le constater dans le tableau ci-dessous, le budget global du MAP, tous programmes confondus, est en diminution de 1,5 %. Au sein de sa mission principale, Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, le programme Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés perd jusqu'à 9 % de ses moyens en crédits de paiement, et l'ensemble de la mission est en baisse de 2,1 % en CP.

Certes, après deux années consécutives de hausse assez forte de ses crédits, le programme 206 subit pour la première fois une diminution de ses moyens de 1,3 % en crédits de paiement. Il convient cependant de relativiser ce chiffre. En effet, la baisse s'explique essentiellement par la **diminution à hauteur de 13 % des moyens affectés à l'action 05** « Elimination des farines et coproduits animaux », sur laquelle nous reviendrons plus loin. **Hors action 05, le budget de la sécurité alimentaire pour 2008 est en hausse d'un peu plus de 1 % (1,15 %).**

BUDGET DE L'AGRICULTURE EN 2008

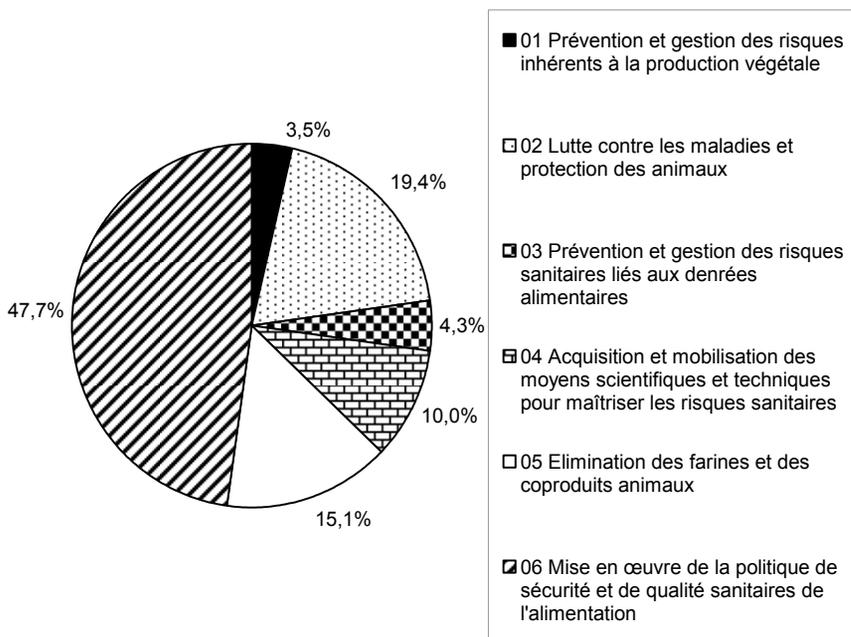
	LFI 2007 en M€		PLF 2008 en M€		% Evolution PLF 2008/LFI 2007	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Mission ministérielle « Agriculture, pêche et affaires rurales »						
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement durable	1 081,8	1 061,8	1 282,7	1 047,9	18,6 %	- 1,3 %
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	685	707,2	631,8	642,1	- 7,8 %	- 9,2 %
Forêt	301	310	311,8	321,8	3,6 %	3,8 %
Soutien des politiques de l'agriculture	894,3	860,3	892,2	865,5	- 0,2 %	0,6 %
TOTAL	2 962,4	2 939,5	3 118,7	2 877,4	- 5 %	- 2,1 %
Mission interministérielle « Enseignement scolaire »						
Enseignement technique agricole	1 582,8	1 277,3	1 305,6	1 263,5	- 17,5 %	- 1,1 %
Mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »						
Enseignement supérieur et recherche agricoles	272,4	275,8	277,8	281,2	2 %	2 %
Mission interministérielle « Sécurité sanitaire »						
Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation	500,6	553,5	490	546,2	- 2,1 %	- 1,3 %
TOTAL	5 318,2	5 046,3	5 192	4 969	- 2,4 %	- 1,5 %

2. Principales évolutions internes

A première vue, la composition du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation est quasi identique à celle de l'année dernière, avec une prédominance de l'action 06 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation », action support du programme qui regroupe essentiellement les moyens de fonctionnement et d'investissement des directions départementales des services vétérinaires (DDSV). Cette action capte ainsi près de la moitié des crédits du programme en CP. La lutte contre les maladies animales et la protection des animaux (action 02) reste le second poste de dépenses, avec le cinquième des crédits du programme, suivie par l'action 05 « Elimination des farines animales et coproduits animaux ».

Toutefois, avec la décrue des frais afférents au stockage et à l'élimination des farines animales, qui est sensible dans le projet de loi de finances pour 2008, on constate que le niveau des crédits de l'action 05 en autorisations d'engagement (AE) est désormais inférieur à celui des crédits de l'action 04 « Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires » en AE.

Composition du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation (crédits de paiement par action pour 2008)



Enfin, il faut noter que les actions 01 et 04 franchissent respectivement cette année le seuil des 3 % pour la première et des 10 % pour la seconde des moyens du programme en crédits de paiement.

S'agissant des évolutions propres à chaque action, on constate, peu ou prou, une progression inverse des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008 par rapport au projet de loi de finances pour 2007. Ainsi, alors que leurs crédits augmentaient respectivement de près de 10 % pour l'une et de 38 % pour l'autre dans le PLF pour 2007, les actions 02 et 03 sont cette année en recul, d'un peu moins de 2 % pour la lutte contre les maladies animales et de presque 13 % pour la surveillance des denrées alimentaires. A cet égard, votre rapporteur estime qu'un **lissage des dépenses sur la durée** serait préférable à la politique menée jusqu'à présent consistant à favoriser telles ou telles actions en année n avant de recalibrer brutalement le montant de leurs dotations en année n + 1.

Les postes de dépenses prioritaires dans le budget 2008 de la sécurité alimentaire sont clairement l'action 01 relative à la protection des végétaux, dont

les crédits sont en hausse de 19,6 %, alors qu'ils étaient stables l'an passé ⁽¹⁾ et l'action 04, qui comprend notamment la subvention pour charges de service public versée à l'AFSSA, dont les crédits augmentent de 7,5 % ⁽²⁾. Enfin, on notera également la hausse des crédits de l'action 06, action support du programme comprenant les dépenses de fonctionnement et d'investissement des DDSV, hausse qui est due en grande partie à un transfert de moyens en provenance du programme 215 de la mission Agriculture, pêche, forêt, affaires rurales : il s'agit de crédits de formation continue des personnels.

**PRÉSENTATION ET ÉVOLUTION PAR ACTION
DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME
« Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »**

	Numéro et intitulé de l'action	Crédits de paiement LFI 2007	Crédits de paiement PLF 2008	Évolution
01	Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	15 972 031	19 107 570	+ 19,6 %
02	Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	108 243 282	106 173 011	- 1,9 %
03	Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	26 758 293	23 340 907	- 12,7 %
04	Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	50 884 531	54 717 512	+ 7,5 %
05	Élimination des farines et des coproduits animaux	94 848 794	82 330 000	- 13,2 %
06	Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation	256 790 570	260 619 464	+ 1,5 %
	Totaux	553 497 501	546 288 464	- 1,3 %

(1) Les moyens de l'action 01 baissaient en apparence de 7,7 % dans le PLF 2007 mais la diminution constatée correspondait au transfert de l'ensemble des dépenses de fonctionnement liées à l'activité courante des services régionaux de la protection des végétaux (SRPV) aux programmes 215 et 154 de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales.

(2) Ces mêmes crédits augmentaient certes de 9 % dans le PLF 2007 mais cette hausse était essentiellement absorbée par le transfert de charges relatif à l'intégration dans la masse salariale de l'agence de personnels auparavant mis à disposition par le ministère de l'agriculture.

II.— LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008 TÉMOIGNE D'UN RENOUVELLEMENT DES PRIORITÉS D'ACTION DU GOUVERNEMENT

A.— UNE RÉÉVALUATION ATTENDUE DES BESOINS SE TRADUIT PAR UNE HAUSSE DES CRÉDITS DES ACTIONS 01 ET 04

1. La prévention et la gestion des risques inhérents à la production végétale

Les crédits de paiement affectés en 2008 à la protection des végétaux sont en hausse de près de 20 % après une stagnation l'an passé (voir *supra*). Cette revalorisation des crédits, qui correspond aux attentes des consommateurs, devrait notamment se traduire par :

– la hausse des moyens consacrés à la réalisation des plans de surveillance du territoire pour prévenir par exemple le développement de la sharka ou de la chrysmèle, avec 2,9 millions d'euros demandés en crédits de paiement.

La lutte contre la sharka

Depuis les années 1990, les pouvoirs publics ont consacré 21 millions d'euros à l'indemnisation des producteurs touchés par la sharka et plus de 10 millions d'euros à la détection des arbres contaminés. En 2007, l'Etat a consacré 877 000 euros à la détection de la maladie, le double de la somme consacrée en 2003.

Les pouvoirs publics souhaitent désormais initier une action collective engageant les producteurs et axée sur la prévention. L'INRA, le ministère de l'agriculture et de la pêche et Viniflor* ont ainsi signé le 3 octobre 2007 une **charte de lutte contre la sharka** à laquelle sont invités à se joindre les producteurs. Cette charte fixe trois priorités et répartit au sein de chacune d'elle les rôles de chacun des acteurs concernés :

1) **organiser la prévention**, en confiant aux pépiniéristes la mission d'approvisionner le marché en plants sains, à l'État de délivrer un passeport phytosanitaire européen, à Viniflor d'accompagner les pépinières et à l'INRA d'améliorer les diagnostics de traque des virus ;

2) **lutter contre la maladie**, en chargeant les arboriculteurs d'arbres contaminés de prévenir les services de l'État et d'arracher sans délai les arbres concernés, sous la supervision de l'État, l'INRA apportant une aide à la décision des autorités compétentes ;

3) **instaurer un réseau de surveillance épidémiologique** en dressant chaque année un bilan et en mettant en commun l'état des connaissances.

* Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture

– le renforcement du contrôle des échanges avec les pays tiers, conformément au souhait du Président de la République, qui mobiliseront en 2008 925 000 euros en CP, soit une hausse de plus de 30 % par rapport au PLF pour 2007 ;

– la gestion des foyers, qui comprend à la fois le traitement des productions végétales et l’indemnisation des producteurs, connaît également une forte augmentation, avec 2,8 millions d’euros destinés, entre autres, à indemniser les producteurs de bananes infectées par le virus BBrMV (Banana Bract Mosaic Virus). Ce virus, à l’origine de la virose du bananier, est encore une maladie émergente mais ses conséquences, en termes économiques, sont potentiellement dévastatrices ;

– s’agissant de la promotion des modes de production respectueux de l’environnement, les crédits affectés aux études et aux essais de lutte agrobiologique sont multipliés par deux (420 000 euros en crédits de paiement) ;

– enfin, un peu plus de 2 millions d’euros seront consacrés à la construction du Laboratoire national de référence sur la protection des végétaux (LNRPV) d’Angers.

En revanche, après avoir souligné la faiblesse des objectifs afférents au contrôle de l’utilisation des produits phytosanitaires, votre rapporteur ne peut que regretter la diminution des crédits destinés au **contrôle de l’utilisation des intrants**. Le choix qui a été fait envoie un très mauvais signal à la profession agricole, alors même que des engagements ambitieux de réduction de l’utilisation des pesticides ont été pris dans le cadre du Grenelle de l’environnement⁽¹⁾. On peut évidemment objecter que les conclusions de ce processus n’étaient pas connues lors de la construction du budget, toutefois l’orientation de l’agriculture vers des modes de production plus respectueux de l’environnement n’est pas une nouveauté.

En effet, l’action de l’État s’inscrit depuis 2006 dans le cadre d’un **plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides 2006-2009** (produits phytopharmaceutiques et biocides) présenté par les ministères 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. Ce plan vise à réduire l’utilisation des pesticides et les risques qu’ils engendrent sur le plan sanitaire pour les utilisateurs de produits et les consommateurs de denrées, ainsi que leurs effets potentiels sur les différents compartiments de l’environnement (eau, air, sol) et la biodiversité. Les cinq axes d’action retenus dans le cadre de ce plan concernent l’amélioration des conditions de mise sur le marché des produits phytosanitaires, la réduction du recours aux pesticides, le développement de la formation des professionnels et de l’information des utilisateurs, l’amélioration de la connaissance de ces produits et de leurs effets sanitaires et environnementaux et l’évaluation des progrès accomplis.

(1) *Le Président de la République a en effet chargé, à l’issue du Grenelle de l’environnement, le 25 octobre 2007, le ministre de l’agriculture de préparer un plan visant à réduire de 50 % l’usage des pesticides, « si possible dans les 10 ans qui viennent. »*

Le contrôle de la production des végétaux

Moyens budgétaires et humains

Les moyens humains mobilisés par les SRPV sur le **contrôle de la distribution et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques** étaient de 46 équivalents temps plein (ETP) en 2004 et de 58 ETP en 2005. Les moyens en fonctionnement liés à cette activité ont connu une hausse significative due à l'application depuis janvier 2006 du premier volet de la conditionnalité des aides versées au titre du premier pilier de la politique agricole commune impliquant une hausse du nombre de contrôles et des analyses qui en découlent. L'ensemble de ces moyens est imputé sur le programme 215 de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales.

Principaux résultats des contrôles opérés

Les premiers contrôles de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans les productions végétales ont été mis en œuvre par les agents chargés de la protection des végétaux à partir de l'année 2000 suite à l'adoption de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999.

Alors qu'en 2003, 3347 contrôles avaient été réalisés, **en 2006**, le nombre de ces contrôles avait quasiment doublé : **6037 contrôles** ont ainsi été réalisés cette année-là, dont 4124 au titre de la conditionnalité. Suite à ces contrôles, **67 procédures judiciaires** ont été engagées auprès des différents parquets concernés. 15 d'entre elles portaient sur la distribution de produits phytosanitaires (maintien ou mise sur le marché d'un produit interdit, vente sans agrément) et 39 sur l'utilisation de ces produits (utilisation ou détention en vue de l'utilisation d'un produit interdit, non respect des conditions d'emploi).

En 2007, le nombre de contrôles programmés a été fixé à 6419 dont un peu moins de 4000 concernant des contrôles en lien avec la conditionnalité des aides PAC et, pour la première fois, avec la conditionnalité des aides à la surface accordées dans le cadre du 2^{ème} pilier de la PAC (1 % des exploitations bénéficiant de ce type d'aides doivent faire l'objet d'un contrôle par les agents de la protection des végétaux).

Parallèlement à la mise en place de ces contrôles, le nombre de prélèvements de végétaux et produits de végétaux visant au contrôle de la **conformité des produits** au regard de la présence résidus phytopharmaceutiques est en constante augmentation depuis 2005. En 2007, 1345 prélèvements d'échantillons de végétaux ou produits de végétaux pour analyse ont été programmés.

La **DGCCRF** a pour sa part publié en février 2007 une étude montrant que la quasi-totalité des fruits et légumes consommés en France en 2005 étaient conformes aux niveaux autorisés concernant les résidus de pesticides dans les produits végétaux. Sur les 3468 échantillons analysés par les services des fraudes (dont un tiers de produits importés), **93,4 %** se sont révélés **conformes**, 6,6 % présentant une teneur en résidus dépassant les limites maximales autorisées au niveau national ou communautaire.

En outre, si aujourd'hui seules la distribution et l'utilisation des produits de traitement des productions végétales sont soumises au contrôle des agents chargés de la protection des végétaux, ce sera prochainement le cas également des **pulvérisateurs**. En effet, la loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques a posé le principe selon lequel, à partir du 1er janvier 2009, les matériels destinés à l'application des produits phytopharmaceutiques et des produits biocides vendus, neufs ou d'occasion, par un professionnel du machinisme pour être utilisés sur le territoire national devaient être « conformes à des prescriptions permettant de

réduire les risques pour l'environnement et la santé publique » (article L. 256-1 du code rural) et qu'ils seraient « soumis à un contrôle obligatoire tous les cinq ans, dont le financement est à la charge du propriétaire, permettant de s'assurer de leur bon état de fonctionnement » (article L. 256-2 du code rural). Gageons donc que cette baisse des moyens de contrôle dans le PLF 2008 ne sera que temporaire.

Enfin, il convient également de souligner le rôle que joue désormais l'AFSSA dans le secteur du végétal puisqu'en application de l'article 70 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, l'agence s'est vue confier l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, adjuvants, matières fertilisantes et supports de culture en vue de leur homologation. Ce secteur bénéficie donc d'une capacité d'expertise renforcée, et ce d'autant plus qu'au sein de l'action 04, l'AFSSA voit cette année ses moyens consolidés ⁽¹⁾.

2. L'acquisition et la mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires

S'il convient de se réjouir de la hausse globale des moyens consacrés à l'action 04 qui permettra de renforcer l'excellence de l'expertise scientifique de la France dans le secteur de la sécurité sanitaire ⁽²⁾, votre rapporteur se félicite tout particulièrement de la situation de l'AFSSA dans le cadre de ce budget. En effet, l'agence se trouve confortée dans ses missions, non seulement d'un point de vue financier, mais également d'un point de vue institutionnel avec la **signature d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM) sur la période 2007-2011**.

Les missions de l'AFSSA ont en effet été revues dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens signé entre l'agence, ses trois tutelles et le ministère du budget. L'élaboration de ce contrat, attendu depuis plusieurs années, aura nécessité un important travail, demandant aux tutelles de bâtir une vision partagée des missions de l'AFSSA. Au-delà d'une redéfinition globale des missions de l'agence autour d'orientations stratégiques (voir encadré ci-après), des axes de développement particuliers ont été arrêtés, relatifs à la direction du végétal (DIVE) en charge de l'homologation des produits phytosanitaires, à l'agence du médicament vétérinaire (ANMV) et à la problématique de la sécurité sanitaire de l'eau destinée à la consommation humaine, nécessitant un recentrage des activités de recherche, d'appui à la décision publique et de référence.

(1) La direction du végétal de l'AFSSA bénéficie d'une subvention spécifique de la DGAL pour la gestion du stock de demandes, qui passe de 4 à 6 millions d'euros en 2008, correspondant au financement de 60 ETP par an, qui auront sur une période de trois ans à traiter 2800 dossiers. La gestion du flux de dossiers (environ 1000 demandes par an) nécessite 90 ETP annuels pour un coût de 6,4 millions d'euros financés par une taxe affectée à l'AFSSA et acquittée par les professionnels de la protection des plantes.

(2) La hausse de cette action à hauteur de 7,5 % bénéficiera, outre à l'AFSSA, à la sous action « Appui scientifique et technique à la gestion des risques » dont les crédits augmentent de 12,5 %. Ces moyens nouveaux seront consacrés au maintien de la fiabilité des réseaux de laboratoires d'analyse officielle et au soutien à la normalisation en agroalimentaire.

Le COM comporte en outre un volet « moyens » qui comprend des engagements réciproques. Ainsi, l'agence s'engage à procéder aux **redéploiements de crédits nécessaires** au sein de l'enveloppe qui lui est allouée afin de répondre aux demandes de ses autorités de tutelle : l'AFSSA risque donc de continuer à rencontrer quelques difficultés dans le financement de la réalisation de ses avis au moment des crises, ces derniers nécessitant une mobilisation rapide et efficace des ressources à l'intérieur et à l'extérieur de l'agence. Celle-ci a néanmoins su faire la preuve de sa réactivité, notamment pour répondre aux demandes d'avis du MAP sur la grippe aviaire ou lors de la mise en place en son sein de la direction du végétal, qui a été opérationnelle dès le lendemain de la publication du décret d'application de l'article 70 de la loi d'orientation agricole. Par ailleurs, en contrepartie, l'Etat s'engage à financer les travaux de l'AFSSA lorsque ceux-ci dépassent la **capacité d'absorption de l'agence**.

S'agissant des **capacités d'investissement** de l'agence, depuis 2004, la situation est extrêmement tendue, alors que, parallèlement, des exigences supplémentaires se font jour en termes de mise à niveau des équipements pour répondre aux nouveaux critères de **biosécurité**. Rappelons à cet égard qu'il est désormais avéré que l'épidémie de fièvre aphteuse qui a touché la Grande-Bretagne cet été a pour origine un défaut de sécurité du laboratoire de Pirbright, laboratoire communautaire de référence qui, ironie du sort, s'est récemment illustré en parvenant à isoler le sérotype 8 de la fièvre catarrhale ovine.

L'Etat s'est donc engagé à examiner le plan triennal d'investissement de l'AFSSA 2008-2011 et, le cas échéant, à proposer, après examen approfondi, un nouveau calibrage de la part investissement des subventions pour charges de service public afin de **reconstituer une capacité de financement des investissements**. Cela se traduit dans le PLF 2008 par une hausse de 1 million d'euros de la dotation du MAP affectée au financement des investissements de l'agence. Toutefois, les capacités d'investissement de l'AFSSA dépendent encore largement des marges que celle-ci réussit à dégager, des financements reçus dans le cadre de partenariats avec les collectivités territoriales (qui permettent une démultiplication de près de 60 % des financements engagés par l'AFSSA d'après sa directrice générale) et des prélèvements qui peuvent être opérés sur le fonds de roulement (prélèvement de 4 millions d'euros en 2007).

Les principaux points du contrat d'objectifs et de moyens Etat-AFSSA 2007/2011

L'AFSSA a signé, le 04 avril 2007, un premier contrat d'objectifs et de moyens avec ses ministères de tutelles engageant les parties de 2007 à 2011 autour d'obligations réciproques de l'agence et de l'Etat. Ce contrat, attendu depuis longtemps, s'articule autour de dix orientations stratégiques auxquelles sont rattachés cinquante objectifs opérationnels et 10 indicateurs-clés.

Orientations stratégiques

• **quatre orientations relatives aux missions de l'AFSSA :**

- disposer d'un outil d'évaluation scientifique permettant de fournir dans des délais opérationnels, des avis et des appuis scientifiques et techniques fiables,
- promouvoir et conduire une politique de recherche en cohérence avec les missions de l'agence,
- assurer la pérennité des activités de référence des laboratoires de l'agence et contribuer à formaliser les missions des laboratoires nationaux de référence,
- assurer la surveillance, la veille et l'alerte et identifier les sujets émergents.

• **trois orientations transversales :**

- disposer d'un positionnement fort et adapté aux niveaux communautaire et international,
- conforter la démarche de performance,
- développer les relations extérieures sous la forme de créations de réseaux fédérateurs, d'échanges et de partenariats, et d'actions de formation et d'information.

• **trois orientations relatives à des axes de développement particulier :**

- mettre en place l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, des matières fertilisantes et des supports de culture,
- achever la montée en puissance de l'Agence nationale du médicament vétérinaire (Anmv),
- développer l'action de l'agence dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'eau destinée à la consommation humaine.

L'article 5 du COM : Engagements des signataires

❶ Sur les missions

• **l'AFSSA** s'engage à :

- respecter et mettre en œuvre les orientations stratégiques ;
- atteindre les objectifs définis dans le COM ;
- appliquer les procédures définies concernant la relation opérationnelle entre l'agence et les ministères de tutelle

• **l'État** s'engage à :

- favoriser toute mesure d'ordre organisationnel et juridique facilitant l'accomplissement des missions de l'AFSSA, le respect des orientations stratégiques et l'atteinte des objectifs fixés par le COM ;
- appliquer les procédures définies concernant la relation opérationnelle entre l'Agence et les ministères de tutelle.

❷ Sur les moyens

• **les tutelles** s'engagent à « contribuer, dans le cadre des lois de finances annuelles votées par le Parlement, à la mise en œuvre du COM (...) et prendre en compte dans la détermination des moyens alloués à l'agence la mise en œuvre des missions nouvelles qui pourraient lui être confiées » postérieurement à la date de signature du COM.

→ les tutelles garantissent, au prorata de leurs subventions pour charges de service public respectives, le **financement à l'AFSSA de l'évolution mécanique de la masse salariale** (solde du glissement vitesse technicité –GVT–, évolution du point d'indice, impact des plans de requalification, évolution du compte d'affectation spéciale –CAS– pension) ;

→ les tutelles s'engagent à examiner le plan triennal d'investissement de l'AFSSA 2008-2011 afin de prendre en compte le fait que les subventions pour charges de service public ne permettent pas, à leur niveau actuel (budget prévisionnel 2007) de garantir à l'AFSSA une capacité de financement de ses investissements : cette prise en compte pourra conduire les tutelles à proposer, après examen approfondi, un **nouveau calibrage de la part investissement des subventions pour charges de service public** afin de reconstituer une capacité de financement des investissements ;

→ les tutelles s'engagent à soutenir l'agence dans la recherche de **ressources complémentaires** hors subventions pour charges de service public (recherche de financements au niveau local, réponses à des appels d'offres communautaires et nationaux) ;

→ les tutelles s'engagent à examiner sans délai les besoins de ressources complémentaires indispensables à l'AFSSA en situation de **dépassement de ses capacités de redéploiement**.

• l'AFSSA, « en contrepartie de la prise en charge de l'évolution des dépenses inéluctables et obligatoires par les tutelles », s'engage à « rechercher, par tous les moyens appropriés, des ressources hors subventions pour charges de service public en matière de personnel, d'investissement et de fonctionnement (...) à présenter un budget annuel intégrant la mise en réserve des crédits sur les subventions pour charges de service public. Cette intégration ne doit pas conduire à un prélèvement sur fonds de roulement mais doit être obtenue par réalisation d'économies qu'il appartient à l'AFSSA d'arrêter s'engagent à « contribuer, dans le cadre des lois de finances annuelles votées par le Parlement, à la mise en œuvre du COM (...) et prendre en compte dans la détermination des moyens alloués à l'Agence la mise en œuvre des missions nouvelles qui pourraient lui être confiées » postérieurement à la date de signature du COM.

→ le **plafond d'autorisation d'emplois** de l'AFSSA est stable durant la durée du COM, sur la base du budget primitif 2007, à missions constantes. L'AFSSA s'engage à effectuer les redéploiements nécessaires à l'évolution de ses activités (...);

→ l'AFSSA s'engage à mobiliser ses ressources en interne afin de faire face, avec la réactivité nécessaire, aux besoins exceptionnels générés par les crises sanitaires.

D'une manière générale, la directrice de l'AFSSA estime que le projet de budget pour 2008 respecte globalement le COM⁽¹⁾. La subvention pour charges de service public de l'État devrait ainsi augmenter de 3,55 millions d'euros (+6,4 %). Cette hausse permettra à l'agence :

– de faire face à l'augmentation du taux de cotisation des établissements publics au compte d'affectation spécial des pensions (à hauteur de 1,8 million d'euros),

– de financer l'augmentation automatique de sa masse salariale liée au glissement vitesse technicité (GVT) et à certaines mesures statutaires (pour 400 000 euros),

– de financer des investissements à hauteur de 1 million d'euros (sur un besoin total chiffré à 4 millions d'euros),

(1) Audition par le rapporteur le 26 septembre 2007.

– de répartir de nouveaux moyens (300 000 euros) sur des programmes spécifiques : plan de renforcement de l'Agence nationale du médicament vétérinaire (100 000 euros), dotation du laboratoire d'hydrologie de Nancy (50 000 euros), lutte contre l'influenza aviaire (100 000 euros), financement de l'observatoire de la qualité alimentaire du Programme nutrition santé 2 (50 000 euros).

On notera cependant que sur les 3,55 millions d'euros de hausse de la subvention de l'Etat, seuls 300 000 euros supplémentaires proviennent du ministère chargé de la santé (sur une subvention totale de 6,9 millions d'euros). Cette hausse apparaît en outre insuffisante pour financer les deux missions nouvelles qui sont confiées à l'AFSSA par ce ministère concernant un programme de recherche sur les biotoxines marines inscrit dans un plan triennal doté en principe de 1,5 million d'euros, et le développement des activités de l'agence sur l'eau, estimées à 200 000 euros.

FINANCEMENT DE L'AFSSA PAR L'ÉTAT

(en milliers d'euros)

Action ou programme intéressé ou nature de la dépense	Exécution 2006		LFI 2007		PLF 2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action n° 04 : Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	50 556	45 852	49 097	49 097	52 342	52 342
Subventions pour charges de service public	50 556	45 852	49 097	49 097	52 342	52 342
Programme n° 228 : Veille et sécurité sanitaires	7 044	7 044	6 658	6 658	6 968	6 968
Subventions pour charges de service public	7 044	7 044	6 658	6 658	6 968	6 968
Dotations en fonds propres	0	0	0	0	0	0
Transferts	0	0	0	0	0	0
Totaux	57 600	52 896	55 755	55 755	59 310	59 310

BUDGET PRÉVISIONNEL 2007 DE L'OPÉRATEUR

Ressources de l'opérateur

(en milliers d'euros)

Subventions de l'État	Autres subventions et dotations	Ressources fiscales	Ressources propres et autres	Total
55 265	6 000	11 518	12 459	85 242

B.— LES ÉVOLUTIONS INTERVENUES EN 2007 PERMETTENT ENFIN UNE DIMINUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACTION 05

1. Le service public de l'équarrissage : une situation en progrès

Après les éleveurs de porcs et de volailles, les éleveurs de ruminants (bovins, ovins, caprins) vont participer au financement du service public de l'équarrissage (SPE). La décision a été prise le 19 juillet 2007 par le ministère de l'agriculture et de la pêche.

D'après le SNIV (syndicat national de l'industrie des viandes), le coût pour les éleveurs devrait cependant être limité autour de 32 euros par an, puisque leur participation s'établit à moins de 32 euros par tonne de cadavres collectés à la ferme.

Ainsi, sur les 151 millions d'euros de coût global annuel du SPE, 12 millions d'euros seront pris en charge par les éleveurs, contre 91,4 millions d'euros pour les abatteurs et 44 millions d'euros pour l'Etat. Le ministère de l'agriculture maintient en effet pour 2008 sa subvention annuelle de 44 millions d'euros, couvrant près de 30 % du coût du service public de l'équarrissage.

En outre, dans les autres filières, les taux de la taxe d'abattage ont été revus. Pour la filière porcine, la taxe d'abattage payée par les industriels, augmente légèrement, à 8,75 euros par tonne (contre 8,6 euros précédemment), tandis que la participation directe des éleveurs passe de 26,55 euros la tonne contre 23,92 euros précédemment. Dans le secteur de la volaille, les hausses sont plus importantes : la taxe d'abattage passe de 5 à 7,2 euros la tonne et la participation des éleveurs augmente de 50 % à 30 euros la tonne. Ces ressources constituant cependant une variable d'ajustement, toute nouvelle augmentation du coût du SPE en 2008 entraînerait de fait une nouvelle révision à la hausse de ces participations. Le tableau ci-après présente une synthèse du coût et du mode de financement du nouveau dispositif.

Il reste toutefois, malgré les avancées constatées, un certain nombre de difficultés sur le dossier du service public de l'équarrissage qui sont loin d'être réglées. Rappelons qu'afin de diminuer le coût du SPE pour l'Etat et de responsabiliser progressivement les producteurs de déchets, le périmètre du service public a été ramené le 1^{er} janvier 2006 aux seuls cadavres morts en exploitation agricole ainsi qu'aux cadavres relevant de l'intérêt général. Si le coût du SPE a évolué avec la réduction de son périmètre et donc la diminution du gisement pris en charge, le marché public passé en juillet 2006 pour la collecte et

la destruction des animaux trouvés morts en exploitation a échoué à faire émerger une réelle situation de concurrence et les tarifs du SPE restent très élevés ⁽¹⁾.

S'agissant plus précisément du coût du SPE pour les finances publiques, il faut tout d'abord rappeler que des contentieux anciens, portant sur des sommes conséquentes (avoisinant 1,7 milliard d'euros), continuent de présenter une menace pour le budget de l'État. La sous action « Service public de l'équarrissage » supporte en outre un **report de charges** important : de 31,2 millions d'euros fin 2006, il devrait atteindre **49,3 millions d'euros** fin 2007. Ce report de charges correspond à l'ensemble des **prestations non réglées réalisées dans le cadre du SPE** et qui ont fait l'objet d'envoi de factures soit au CNASEA, organisme payeur jusqu'au 15 juillet 2006, soit à l'Office de l'élevage (ONIEP), à partir du 15 juillet 2006, après vérification du service fait par les directions départementales des services vétérinaires. Compte tenu des délais d'envoi et de traitement des factures (deux mois en moyenne), et de la variabilité des chiffres fournis régulièrement par le CNASEA et l'ONIEP, le montant exact du report de charges fin 2007 est toutefois sujet à certaines incertitudes.

(1) Ce marché public ayant été passé pour un période de trois ans, aucun montant en AE n'est inscrit sur la ligne correspondant au financement du service public de l'équarrissage dans le PLF pour 2008. Une réflexion est en outre menée actuellement afin d'étudier la possibilité de réduire à nouveau le périmètre du SPE à l'issue de ce marché.

COÛT ET FINANCEMENT DU SPE (2007/2008)

	Filière ruminant					Total
	Gros bovins	Veaux	Ovins Caprins	Equins	Porcs	

Coût du SPE

Cadavres en ferme et autres cadavres (t)	206 700	17 000	36 800	8 500	95 100	60 050	6 850	431 000
Coût unitaire du traitement des cadavres (€/t)	366	366	412	403	287	312		
Coût par filière de production (M€)	75,7	6,2	15,2	3,4	27,3	18,7	4,5	151,0
	97,0							

Financement du SPE

Production de viande (tec)	911 700	604 078	109 311	5 600	2 088 321	1 732 752		5 451 762
Taxe destinée au financement des cadavres en ferme	Taux (€/tec)	58,0	13,0	54,5	58,0	8,75	7,2	
	Produit net (M€)	49,4	7,3	5,6	0,31	17,1	11,7	91,4
Participation directe des éleveurs	Taux (€/t-TTC)	29,8		15,0	50,0	26,55	30,0	
	Produit (M€)		7,2		0,45	2,52	1,8	12,0
Subvention de l'Etat (M€)		27,5		2,7	7,7	5,2	4,5	44,0
Ressource exceptionnelle (farines)								3,6
Pourcentage de prise en charge par l'Etat		28,3%		77,8%	28,2%	27,8%	100,0%	29,1%
Total ressources		97,0		3,4	27,3	18,7	4,5	151,0

2. L'élimination des farines animales : un processus qui touche à sa fin

Votre rapporteur se félicite de pouvoir constater que le Gouvernement réussit à tenir ses objectifs en matière d'élimination des farines animales stockées entre 2000 et 2003 à la suite de la crise de l'ESB.

Ainsi, en 2007, neuf entrepôts de stockage au total ont été vidés. Sur la seule année 2007, 7 sites auront été libérés : Plénée-Jugon (22), Fougères (35), Montoir-de-Bretagne (44), Sainte-Geneviève-des-Bois (45), Saint-Saturnin-du-Limet (53), Saint-Gérand (56) et Lizio (56), représentant plus de 160 000 tonnes de farines animales. Les sept derniers sites ont par ailleurs commencé à être vidés. En effet, les deux derniers marchés de déstockage ont été conclus en 2007, ils concernent près de 570 000 tonnes de farines réparties sur les sites de Somsois (51), Lyon (69), Quincieux (69), Rogerville (76), deux sites, Châtillon sur Thouet (79) et Coulombiers (86). L'ensemble des farines animales restant en stock (550 000 tonnes début 2008) devraient donc être détruites d'ici la fin du premier semestre 2010. Compte tenu de l'importance des quantités à déstocker, la libération des entrepôts doit intervenir progressivement jusqu'à l'été 2010. Les sites de Lyon et de Quincieux devraient être libérés en premier, respectivement, selon les délais fixés dans le marché, en mars et septembre 2008. Les opérations concernant les autres sites débiteront progressivement à partir de décembre 2007.

La **nette accélération des opérations de déstockage à partir de 2006** produit désormais ses effets en termes budgétaires. Le montant annuel des loyers est en diminution à 16,5 millions d'euros, contre 24 millions d'euros prévus dans le PLF 2007, conséquence de la libération progressive des entrepôts. En revanche, les dépenses prévisionnelles consacrées aux opérations de déstockage devraient continuer à croître pour les raisons évoquées plus haut. Toutefois, si la baisse du coût des loyers est en partie compensée par une hausse du poste de dépenses lié à l'accélération de la destruction des farines, il n'en demeure pas moins que le montant de la dépense globale est en diminution grâce à une concurrence plus importante constatée dans les derniers appels d'offre. L'intérêt croissant pour la valeur énergétique des farines animales brûlées en cimenterie en substitution du fioul permet en effet de faire jouer la concurrence entre les candidats et d'obtenir ainsi une nette diminution des tarifs d'élimination.

Toutefois la baisse constatée sur la sous action « Farines » s'explique également par la conclusion d'un accord de lissage de la dépense sur la période 2008-2010 passé entre le ministère du budget et le ministère de l'agriculture, garantissant l'ouverture annuelle de 38 millions d'euros en CP en 2009 et 2010. Pour 2008, cette limitation de la demande de crédits en CP sera en outre compensée par un **report d'une partie des crédits inscrits au budget de l'Office de l'élevage en 2007** à hauteur de 11,2 millions d'euros qui doit intervenir dans le courant de l'année. Cette opération, réalisée à la demande du ministère du budget, ne devrait pas avoir de conséquence financière sur le financement du stockage des farines et la poursuite des opérations d'élimination.

III.— SURVEILLANCE DES DENRÉES ALIMENTAIRES ET LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES : QUELLE STRATÉGIE ADOPTER POUR L'AVENIR ?

A.— GARANTIR LA SÉCURITÉ DES DENRÉES ALIMENTAIRES : UN OBJECTIF PRIORITAIRE

1. Un secteur sur lequel pèsent de fortes attentes

A la suite des différentes crises sanitaires qu'a traversées notre pays à la fin des années 1990 et aux crises sectorielles qui en ont découlé pour l'agriculture, les pouvoirs publics ont prêté une attention accrue à la question de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires, attention qui n'est que le reflet des préoccupations des consommateurs et des citoyens. C'est ainsi d'ailleurs que le concept même de sécurité alimentaire est passé d'une acception centrée sur la suffisance alimentaire à une tout autre signification axée sur le respect de normes d'hygiène strictes.

Ceci explique que la surveillance de la contamination des denrées et la gestion des alertes soient un poste en forte expansion depuis quelques années, afin de répondre à la demande croissante des consommateurs mais aussi à celle des professionnels et des autorités européennes. Déclinée dans des plans spécifiques (dioxines, radionucléides...), cette surveillance correspond en effet à des obligations communautaires portant sur des denrées spécifiques, telles que les produits de la pêche ou les coquillages, ou sur les agents zoonotiques susceptibles d'être transmis par voie alimentaire. Elle correspond également à une exigence économique visant à garantir l'acceptation des produits agro-alimentaires français à l'exportation.

Le respect de ces normes de sécurité et de qualité est ainsi un atout qui doit être valorisé et une exigence qui doit être réciproque. On comprend donc l'importance que revêtent les contrôles aux frontières, aussi bien d'un strict point de vue de sécurité sanitaire que d'un point de vue économique. Exiger de nos partenaires commerciaux qu'ils respectent les mêmes standards que nous, c'est avant tout cela la préférence communautaire.

A cet égard, on notera qu'en 2006, 6840 notifications de risques en matière de sécurité alimentaires ont été enregistrées par le système communautaire d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments des animaux (RASFF), contre 7170 en 2005 (- 5 %). Les produits de la pêche constituent la catégorie qui a suscité le plus grand nombre d'alertes (21 %), suivie par la viande et les produits carnés (13 %) et par les céréales et les produits de boulangerie (12 %). **Environ 45 % des notifications en 2006 ont concerné des produits en provenance de pays tiers, bloqués à la frontière par les autorités de contrôle de l'Union européenne à la suite de détection de risques.**

Point sur les contrôles aux frontières

Près de 66 000 lots de **produits animaux** sont contrôlés chaque année au niveau des postes d'inspection aux frontières français. Le taux de refus est de 1 pour 200 lots contrôlés. Près de 9 000 lots d'animaux vivants sont également contrôlés annuellement, avec un taux de refus de 1,5 pour 200 lots contrôlés. Environ 500 000 euros sont consacrés chaque année en France aux analyses de denrées d'origine animale importées de pays tiers.

En matière de contrôle des **produits végétaux**, près de 30 000 contrôles sont réalisés chaque année à l'importation, donnant lieu en moyenne à 6 interceptions chaque jour. Près d'un million d'euros seront consacrés en 2008 aux analyses réalisées dans le cadre des contrôles phytosanitaires aux échanges internationaux, représentant une hausse de 31 % par rapport à 2007.

Au total, **145 agents des services vétérinaires** et près de **60 agents des services phytosanitaires** sont mobilisés dans le secteur des contrôles aux échanges internationaux. Il convient d'y ajouter les **dix enquêteurs de la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires**, en charge de la lutte contre la délinquance organisée dans les domaines de compétence de la DGAL. La France est le seul pays d'Europe à s'être dotée d'une telle unité.

2. Des dépenses contraintes par nos engagements européens

Comme indiqué précédemment, les moyens alloués aux différentes sous actions de l'action 03 fluctuent grandement en fonction des enjeux arrêtés au niveau communautaire. Depuis plusieurs années la priorité à ce titre est donnée à la **lutte contre les salmonelles en élevage**, qui absorbe ainsi une part toujours croissante des crédits de l'action 03, part qui devrait encore se renforcer à l'avenir. Dans le projet de loi de finances pour 2008, les dépenses de fonctionnement concernant cette ligne de crédits (frais d'analyse de dépistage et de confirmation des foyers, financement des conventions d'appui pour la mise en œuvre d'actions de prévention) sont en hausse de 4,7 % à plus de 860 000 euros et les dépenses d'intervention (indemnisation des éleveurs dont le cheptel fait l'objet d'un abattage sanitaire) augmentent de 3,86 % à 10,6 millions d'euros.

En effet, en raison de leur rôle dans les infections alimentaires en Europe, les salmonelles font l'objet d'un dispositif de surveillance spécifique qui a été récemment consolidé. L'incidence réelle des salmonelloses humaines (cas cliniques constatés et cas non déclarés) est aujourd'hui estimée à plus de 50 000 cas par an ⁽¹⁾.

(1) En France, les salmonelloses humaines d'origine alimentaire représentent près de 60 % des toxi-infections alimentaires collectives (TIAC) déclarées aux DDASS et DDSV et enregistrées par l'Institut national de veille sanitaire.

La politique de lutte contre les salmonelles

Entamée au début des années 1980 dans l'ouest de la France par les accouveurs, la lutte contre les salmonelles aviaires a été renforcée en 1992 par l'organisation du contrôle officiel hygiénique et sanitaire (dispositif volontaire et incitatif de prévention et de maîtrise, encadré et cofinancé par l'Etat), avant de devenir en 1998 une **prophylaxie collective officielle et obligatoire**. Le but du programme de maîtrise est de prévenir les toxi-infections alimentaires à *Salmonella* liées à la consommation de produits issus de volailles, notamment d'œufs et de préparations crues à base d'œufs, contaminés par *Salmonella* Enteritidis. Le programme mis en place vise à la fois l'assainissement progressif et la prévention continue de la filière.

Pour la mise en œuvre du programme national de lutte contre les infections à salmonelles, une **participation financière de l'Etat** peut être accordée au propriétaire des animaux, sous réserve du respect de la **charte sanitaire** (ensemble de mesures de biosécurité, d'hygiène et de traçabilité, visant à prévenir ou limiter l'infection). L'Etat peut ainsi indemniser les propriétaires de volailles des frais induits par l'élimination des troupeaux infectés, la destruction ou le traitement thermique des œufs à couver produits par les volailles de reproduction infectées, le nettoyage et la désinfection de l'élevage après élimination des troupeaux infectés de poulettes futures pondeuses et de pondeuses. L'Etat participe en outre financièrement aux **opérations de police sanitaire** exécutées par le vétérinaire sanitaire dans le cadre d'une suspicion ou d'une confirmation de l'infection pour tous les exploitants, même non adhérents à la charte.

L'Institut national de veille sanitaire (InVS) a mené en 2004 une étude d'évaluation du **lien entre la mise œuvre du programme national de maîtrise contre les salmonelles et la diminution du nombre de cas de salmonelloses chez l'homme en France**. Cette étude conclut que depuis la mise en œuvre du programme en 1998, 555 cas de toxi-infection alimentaire à *S. Enteritidis* ont été épargnés en moyenne par an, ce qui représente une diminution du nombre de toxi-infections alimentaires à *S. Enteritidis* de 20 % par an.

Néanmoins, la sensibilité limitée de la technique de dépistage explique que le nombre de toxi-infections collectives mettant en cause des œufs reste non négligeable et que les efforts soient à poursuivre. Ainsi, en 2006, 19 % des troupeaux détectés contaminés l'ont été à l'occasion d'investigations renforcées suite à des toxi-infections alimentaires. Par ailleurs, **la lutte vis-à-vis des salmonelles aviaires n'a pas encore été engagée dans tous les Etats membres, et le niveau de risque est plus élevé avec les œufs des Etats ayant pris du retard, mais dont la production circule néanmoins librement**. Toutefois, alors que l'harmonisation communautaire ne devait être effective qu'en 2010 avec la mise en œuvre du règlement « zoonoses » adopté en 2003, la France a œuvré au niveau communautaire pour que cette date soit avancée en ce qui concerne les restrictions applicables aux échanges d'œufs issus de troupeaux infectés par *S. Enteritidis* et *S. Typhimurium*. Un règlement en ce sens a pu être adopté en septembre 2007 qui avance les échéances à 2008 pour la filière ponte et 2009 pour la filière chair.

Les textes en vigueur en France ont été révisés en mars 2007 afin d'accompagner les évolutions de la réglementation européenne et de renforcer l'ensemble du dispositif. Le programme de lutte contre les salmonelles en élevage concerne désormais les infections par *S. Enteritidis*, *S. Hadar*, *S. Infantis*, *S. Typhimurium* et *S. Virchow* dans les troupeaux de reproduction des filières chair et ponte et concernera les infections par *S. Enteritidis* et *S. Typhimurium* dans tous les troupeaux de la filière ponte à partir de février 2008.

En effet, en application des dispositions du **règlement (CE) 2160/2003**, le programme de contrôle des salmonelles en élevage est appelé à évoluer prochainement avec :

– au **1^{er} février 2008**, l'entrée en application du règlement (CE) 1168/2006 concernant les poules pondeuses d'œufs de consommation (augmentation de la pression de contrôles officiels en élevage, recherche du nouveau sérotype Typhimurium, avec pour conséquence un doublement prévisible du coût des mesures de police sanitaire) ;

- au **1^{er} janvier 2009**, l'entrée en application du règlement (CE) 646/2007 concernant les poulets de chair (début du programme de tests avec objectif de réduction de la prévalence de *S. Enteritidis* et *S. Typhimurium* à moins de 1%) ;
- au **1^{er} janvier 2010**, le début du programme de test dans les élevages de dindes ;
- au **1^{er} janvier 2011**, le début du programme de test dans les élevages de porcs charcutiers.

In fine, le programme couvrira également **les étapes de préparation, transformation et distribution des denrées des filières chair et ponte**, depuis la production primaire jusqu'au consommateur final, suivant l'approche intégrée dite « de la fourche à la fourchette ».

Comme indiqué dans l'encadré ci-dessus, alors que jusqu'en 2007, seuls les sérotypes *S. Enteritidis* et *S. Typhimurium* étaient recherchés dans les troupeaux de reproducteurs, en 2008 ces deux sérotypes seront recherchés dans tous les troupeaux de la filière ponte, et trois autres sérotypes seront en sus recherchés dans les troupeaux reproducteurs des deux filières (ponte et chair). Toutefois, l'incidence de la hausse des coûts induite par ces nouvelles prescriptions sur les finances publiques a été quelque peu limitée par une **révision des modalités d'intervention de l'Etat**. En 2006, celui-ci participait en effet financièrement aux prélèvements de dépistage, à l'abattage des troupeaux contaminés par les sérotypes de *Salmonella* visés par le programme, à la destruction des œufs à couver ainsi qu'aux opérations de nettoyage et désinfection des bâtiments dans la filière ponte. Depuis l'entrée en vigueur des arrêtés du 15 mars 2007, **les indemnités de dépistage ne sont plus versées**.

Néanmoins, la prophylaxie des salmonelles nécessite également **d'importantes ressources humaines**. En effet, les règlements européens imposent de nombreux prélèvements, dont des prélèvements officiels à effectuer par l'autorité compétente. Ainsi, toute suspicion dans un élevage conduit à la réalisation, par la direction départementale des services vétérinaires (DDSV), d'au moins une série de prélèvements de confirmation. En cas de positivité confirmée, les opérations de police sanitaire sont également conduites par la DDSV. Une enquête épidémiologique doit en outre permettre de comprendre l'origine de la contamination et prévenir sa diffusion. Par ailleurs, les nombreux bilans demandés par la Commission européenne impliquent une collecte fréquente d'informations en DDSV et en administration centrale. Des visites en exploitation sont également nécessaires afin de vérifier que les critères d'adhésion à la charte sanitaire sont respectés. Ainsi, en 2007, le contrôle des salmonelles en élevage avicole mobilise **70 équivalents temps plein (ETP) en DDSV et 2 ETP à la direction générale de l'alimentation (DGAL)**. D'après le ministère de l'agriculture, l'extension des mesures adoptées au niveau communautaire pourrait cependant laisser craindre des **tensions sur les moyens humains disponibles**, tant en DDSV que parmi les vétérinaires sanitaires.

Enfin, il faut noter que la Commission européenne a annoncé mi octobre 2007 la réalisation d'une étude au niveau européen sur la prévalence des salmonelles dans les populations de porcs reproducteurs. Les exploitations

concernées, d'au moins 50 animaux de préférence, doivent héberger ensemble au moins 80 % des porcs reproducteurs d'un État membre. La Commission remboursera aux États membres la totalité des coûts de réalisation des examens de laboratoire jusqu'à concurrence de 20 à 30 euros selon le type d'analyse. Tous les autres coûts (prélèvement d'échantillons, déplacements, gestion administrative) seront à la charge des États membres. L'étude débutera le 1^{er} janvier 2008.

3. Un équilibre à trouver entre rationalisation et sanctuarisation des crédits

Alors que l'enveloppe de crédits affectés à la réalisation de l'action 03 est fortement contrainte par le financement de dépenses obligatoires au titre de nos engagements communautaires, le MAP a essayé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008 de dégager des marges de manœuvre en organisant son action différemment, notamment s'agissant des inspections des abattoirs et des criées et des contrôles à l'importation.

Les moyens consacrés au **contrôle à l'importation** des denrées en provenance de pays tiers diminuent ainsi de 1,15 % en crédits de paiement, passant de 421 681 euros inscrits dans le PLF pour 2007 à 416 860 euros dans le PLF 2008. Les objectifs assignés demeurent toutefois inchangés : 2500 analyses sont ainsi programmées dans le cadre des inspections sanitaires dans les postes d'inspection frontaliers. Si cette baisse de crédits est relativement limitée, elle suscite néanmoins des interrogations dans la mesure où les contrôles à l'importation sont censés être une priorité nationale.

Quant aux moyens affectés à l'**inspection sanitaire dans les abattoirs et les criées**, alors qu'ils avaient triplé l'année dernière, ils passent cette année de 9,3 à 5,3 millions d'euros, soit une **diminution de 43 % en crédits de paiement**. Si certains objectifs restent les mêmes que dans le PLF 2007, d'autres en revanche diminuent de manière drastique : c'est notamment le cas des visites sanitaires en élevage porcin qui concernaient en 2007 80 000 élevages et ne concerneront plus en 2008 que 23 000 élevages. En effet, le MAP a, selon ses propres termes, procédé à un « rebasage » du nombre d'exploitations à visiter et à un changement du rythme des visites qui, d'annuel, devient biannuel.

Le secteur des abattoirs n'en constitue pas moins une **étape cruciale dans la chaîne alimentaire**. Comme le souligne en introduction de son rapport, la mission d'audit de modernisation de l'inspection sanitaire en abattoirs⁽¹⁾, le passage obligé des animaux par l'abattoir et leur inspection sanitaire systématique ont largement contribué dans l'histoire de la santé publique en France à éradiquer les maladies animales les plus dangereuses pour l'homme, telle que la tuberculose ou la brucellose. Récemment encore, les services de contrôle sanitaire en abattoir se sont illustrés dans la lutte contre l'ESB, que ce soit par la détection des animaux

(1) Mars 2007.

suspects avant abattage ou par la prévention de la contamination à partir des viandes.

La refonte complète de la législation alimentaire communautaire entre 2002 et 2004 avec l'adoption du « Paquet Hygiène »⁽¹⁾ a influé considérablement sur ce secteur : la responsabilité première de l'exploitant vis-à-vis de la sécurité du produit qu'il élabore induit des changements dans la nature des contrôles, qui passent d'un contrôle de conformité à une évaluation du système mis en place par les professionnels et des contrôles ciblés sur une analyse de risque. Toutefois, l'importance des contrôles officiels est réaffirmée, le règlement (CE) n° 882/2004 disposant expressément que « *les États membres veillent à ce que les ressources financières adéquates soient dégagées par tous les moyens jugés appropriés, y compris par la fiscalité générale ou par l'instauration de redevances ou de taxes, afin de disposer du personnel et des autres ressources nécessaires pour les contrôles officiels* ». D'une manière générale, la mission d'audit de modernisation indique que le droit communautaire n'introduit pas dans ce secteur d'allègement global des contrôles officiels et signale *a contrario* que l'analyse de risque, l'exigence de contrôles en amont des élevages, les obligations en termes d'audit des abattoirs, de qualité des contrôles et de supervision sont des facteurs de diversification des contrôles qui ne sont pas générateurs d'économies.

Parallèlement d'importantes exigences de modernisation se concentrent aujourd'hui sur le secteur. Deux rapports récents de l'**Office alimentaire et vétérinaire européen** (OAV) témoignent en effet des carences qui subsistent encore dans la situation sanitaire des abattoirs mais également des **lacunes des inspections officielles**. Le premier rapport⁽²⁾, datant de mai 2006, était destiné à évaluer les contrôles officiels relatifs à la sécurité des denrées alimentaires d'origine animale, en particulier le lait, la viande et leurs produits, ainsi que le bien-être des animaux au moment de l'abattage ou de la mise à mort. Il a fait état de déficiences parfois très graves susceptibles d'avoir un impact « direct et visible sur la sécurité des produits » dans au moins trois établissements de la filière viande, mettant en cause la qualité des contrôles sanitaires menés par les autorités françaises. Était en outre soulignée dans le rapport la grande disparité dans la qualité des établissements visités et l'absence de sanctions proportionnées aux déficiences relevées sur le terrain, financières notamment. Le second rapport⁽³⁾, datant de février 2007, a examiné les conditions d'abattage en France du point de vue du bien-être animal : certaines lacunes ont là aussi été mises en évidence, indiquant que la France assurait un « niveau de surveillance minimal » des exigences communautaires en termes de bien-être animal, et soulignant que les mesures destinées à s'assurer de l'efficacité des contrôles officiels étaient insuffisantes.

(1) Règlement (CE) n° 178/2002 et ses règlements d'application. S'agissant des contrôles officiels en abattoirs, sont concernés les règlements (CE) 882/2004 et 854/2004.

(2) Rapport n° 8179/2006.

(3) Rapport n° 2007/7330.

**L'inspection sanitaire dans les abattoirs et les criées
et dans les établissements en aval de la chaîne alimentaire**

L'**inspection dans les abattoirs et les criées** mobilise une part importante des moyens des DDSV affectés au contrôle de ces établissements en raison de leur place stratégique dans la chaîne alimentaire (35 % des effectifs). Les 340 abattoirs d'animaux de boucherie traitent ainsi chaque année plus de 38 millions de têtes (bovins, ovins, caprins, porcins et équins) pour 3,8 millions de tonnes équivalent carcasse. Il s'agit donc d'un point de passage obligé permettant la détection de zoonoses ou de lésions rendant la viande impropre à la consommation humaine, et garantissant la qualité sanitaire au premier stade de la transformation. Pour toutes ces raisons, et conformément à la réglementation sanitaire communautaire, l'inspection vétérinaire y est permanente et obligatoire ; elle mobilise des ressources importantes.

L'**inspection dans les autres établissements** de la chaîne alimentaire permet une approche globale qui suit la chaîne d'élaboration et de commercialisation des produits et tient compte des interférences entre les différents stades, qui multiplient les risques. La diversité et le nombre de ces établissements (environ 27 000 bénéficient d'un agrément sanitaire pour la mise sur le marché communautaire) ont conduit la DGAL à expérimenter un système de programmation des inspections reposant sur une méthode d'analyse des risques permettant d'utiliser au mieux les moyens disponibles, une attention particulière étant accordée aux établissements pour lesquels l'Etat délivre un agrément sanitaire.

En matière de **moyens humains** consacrés aux inspections sanitaires, on peut noter une baisse légère de la part consacrée à l'inspection dans les abattoirs et les criées et la stagnation de la part relative aux inspections dans les autres établissements. Ces modifications traduisent le renforcement de l'inspection en amont de la chaîne, vers les élevages, et le début de la réorganisation de l'inspection en abattoir. Les effectifs consacrés à l'inspection dans les abattoirs et les criées ont baissé de près de 10 % entre 2004 et 2007, tandis que ceux consacrés à l'inspection dans les autres établissements augmentaient dans le même temps de 8,5 %. Au total, les effectifs consacrés à ces missions sont passés de 2 255 équivalents temps plein en 2004 à 2 185 équivalents temps plein en 2007.

Quant au rapport de la mission d'audit de modernisation sur l'inspection sanitaire en abattoir, s'il souligne le rôle majeur des professionnels et leur responsabilité dans la mise aux normes de ce secteur de production, il n'en rappelle pas moins l'importance des contrôles officiels, qui aux termes de la législation communautaire actuelle, ne peuvent pas être délégués à des organismes tiers. Si elle constate que l'exercice des contrôles est assuré, elle dégage également un certain nombre de pistes pour en renforcer l'efficacité. Les principales recommandations de la mission d'audit portent ainsi :

– sur la nécessaire évolution du financement des contrôles officiels, en remplaçant le système forfaitaire par une tarification reposant sur les caractéristiques propres de chaque abattoir ⁽¹⁾ ;

(1) Les redevances sanitaires d'abattage et de découpage sont aujourd'hui en deçà du plancher communautaire, auquel il ne pourra plus être dérogé après le 1^{er} janvier 2008. Avant toute réforme de fond,

– sur la sécurisation de l’édifice juridique, en désignant formellement les autorités compétentes au niveau central et au niveau déconcentré, en mettant sous assurance qualité les services de contrôle et en créant une entité nationale d’audit des services chargés des contrôles officiels ;

– sur l’érection de la mise aux normes en chantier prioritaire, notamment en instaurant un classement sanitaire des abattoirs et en disposant de sanctions administratives mieux graduées ;

– sur l’adaptation des modalités techniques des contrôles officiels aux nouvelles dispositions communautaires et le développement de projets pilotes appuyés sur une expertise scientifique qui en garantisse le niveau de maîtrise sanitaire.

Votre rapporteur n’a pas d’idée préconçue sur la manière selon laquelle l’Etat doit procéder en la matière. Il lui reconnaît cependant le droit à l’expérimentation. Toutefois, sans prôner une sanctuarisation des crédits consacrés à la surveillance des denrées alimentaires, il constate néanmoins que ce secteur appelle de réels investissements. Et l’on arrive rarement à faire plus et mieux avec moins de moyens. Or, les contrôles doivent aujourd’hui être une priorité, qu’il s’agisse du contrôle du respect des normes sanitaires sur les denrées que nous produisons ou du contrôle opéré sur les denrées que nous importons. Il convient d’être irréprochable. C’est pourquoi il faudra rapidement tirer le bilan des nouvelles modalités d’intervention mises en place par le MAP afin, le cas échéant, de pouvoir rééquilibrer les crédits de l’action 03 en faveur des opérations de contrôle de la situation sanitaire dans les abattoirs et de la sécurité des produits importés.

B.— LUTTER CONTRE LES MALADIES ANIMALES : INVESTIR AUJOURD’HUI POUR POUVOIR FAIRE FACE DEMAIN

1. Un contexte de recrudescence aux facteurs multiples

L’apparition récente du virus de la fièvre catarrhale ovine au Royaume-Uni puis au Danemark, mais également du virus de la peste porcine africaine en Georgie et en Arménie, constituent des signes sans équivoque que les maladies animales gagnent du terrain dans le monde entier et que les Etats devront désormais investir davantage en matière de prévention, de détection et de lutte.

Selon Joseph Domenech, vétérinaire en chef à la FAO ⁽¹⁾, « *aucun pays ne peut prétendre être à l’abri des maladies animales (...)* Les maladies animales

les taux forfaitaires en vigueur devraient donc au moins être relevés afin de respecter ce plancher. Les redevances d’abattage et de découpage ont ainsi rapporté 48,6 millions d’euros au budget de l’Etat en 2006, alors que le coût pour celui-ci des agents en charge de l’inspection sanitaire des abattoirs était estimé à 60,5 millions d’euros.

(1) Organisation des Nations-Unies pour l’alimentation et l’agriculture.

transfrontières, qui étaient autrefois confinées aux pays tropicaux, se répandent désormais dans le monde entier. Elles n'épargnent pas les zones tempérées comme l'Europe, les Etats-Unis et l'Australie. »

La mondialisation, les déplacements de personnes et de marchandises, le tourisme, l'urbanisation et aussi, vraisemblablement, le changement climatique favorisent ainsi la propagation des virus animaux à l'échelle planétaire.

« La mobilité accrue des virus et de leurs vecteurs est une nouvelle menace que les pays et la communauté internationale doivent prendre au sérieux. Le dépistage précoce des virus ainsi que des mesures de détection et de lutte sont nécessaires pour une protection efficace » a indiqué M. Domenech dans un communiqué de la FAO en date du 8 octobre 2007. *« Cela requiert un soutien politique vigoureux et des financements pour la santé animale, de même que des services vétérinaires adéquats. De nombreux pays sont encore pris au dépourvu devant cette nouvelle menace ».*

Toujours d'après la FAO, parmi les exemples d'agents de maladies humaines et animales auparavant limités aux régions tropicales et qui se sont diffusés à l'échelle internationale, on trouve : le virus West Nile, transmis par les moustiques et transporté par les oiseaux, pouvant parfois toucher l'homme ; la leishmaniose, un parasite qui se propage par les piqûres de mouches des sables infectées ; la fièvre hémorragique de Crimée Congo transmise par les tiques. La peste équine, maladie transmise par les moucheron qui véhiculent également le virus de la fièvre catarrhale, pourrait se manifester prochainement. Des experts de l'AFSSA⁽¹⁾ sont d'ailleurs arrivés quasiment aux mêmes conclusions, identifiant au total six maladies comme étant les plus susceptibles d'être affectées par les modifications climatiques : la fièvre de West Nile, la fièvre catarrhale ovine, la fièvre de la vallée du Rift, la peste équine, la leishmaniose viscérale et la leptospirose⁽²⁾.

S'agissant plus particulièrement de la fièvre catarrhale ovine ou maladie de la langue bleue (Bluetongue), cette maladie non contagieuse, qui affecte tous les ruminants en se transmettant par des moucheron du genre *Culicoïdes*, a été découverte en Afrique du Sud avant de traverser la Méditerranée à la fin des années 1990 et toucher, depuis l'été 2006, la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, le nord de la France et, plus récemment, le Royaume-Uni et le Danemark. Si on ne sait pas encore avec certitude comment cette maladie s'est diffusée en Europe du Nord, il est vraisemblable que le virus se soit adapté à

(1) L'Afssa a été saisie le 03 septembre 2003 par la Direction générale de l'alimentation, en vue d'une évaluation du risque d'apparition et de développement de maladies animales, compte tenu d'un éventuel réchauffement climatique. Un groupe de travail ad-hoc avait alors été créé en vue de « procéder à l'identification des différentes maladies animales, notamment vectorielles, qui pourraient concerner le territoire français dans les prochaines années dans l'hypothèse d'un réchauffement climatique et de les hiérarchiser selon les risques qu'elles pourraient présenter pour la santé publique, l'économie de l'élevage et le degré de probabilité de leur occurrence », qui a abouti en 2005 à la rédaction d'un rapport.

(2) Il faut noter que ces deux dernières maladies n'affectent pas les animaux de rente, mais les animaux de compagnie, les chiens en particulier.

un nouveau vecteur, un insecte local du genre *Culicoides* qui survit aux températures rigoureuses. « *Nous n'aurions jamais imaginé que le virus de la fièvre catarrhale puisse atteindre les pays européens à des latitudes si élevées* », a récemment déclaré un spécialiste de la santé animale à la FAO. Le virus est déjà endémique en Corse et en Sardaigne mais il pourrait maintenant persister dans les pays d'Europe du Nord.

Selon le groupe d'experts de l'AFSSA, il convient de se préparer à une modification de l'incidence et/ou de la répartition géographique de ces maladies (notamment les maladies vectorielles) et de **dégager des pistes concrètes d'action concernant la surveillance épidémiologique, la recherche, l'information et la formation**. A cette fin, des recommandations ont été émises. Le groupe ayant cependant constaté que l'analyse des conséquences du changement climatique sur l'émergence de nouvelles maladies animales restait encore largement conjoncturelle, et difficile à prévoir à moyen terme, il a également suggéré que le rapport soit l'objet d'une réactualisation périodique, en fonction, d'une part, des évolutions constatées sur le terrain (émergence, réémergence, disparition) et, d'autre part, du développement des connaissances, notamment celles concernant les maladies animales transmissibles et la biologie des arthropodes vecteurs (insectes).

Il apparaît aujourd'hui plus que temps que ces recommandations soient mises en œuvre et qu'elles trouvent une traduction concrète en termes budgétaires, et ce d'autant plus qu'elles s'inscrivent dans le cadre de la réorientation au niveau européen de la lutte contre les maladies animales vers les actions de prévention.

2. Des crédits stables pour affronter des menaces croissantes

L'action 02 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux » du programme porte sur la préservation et l'amélioration de l'état sanitaire du cheptel à la fois dans l'intérêt de la santé publique et dans celle de l'économie de l'élevage. Les moyens affectés à la réalisation de cette action subissent une légère baisse de 1,9 % dans le PLF pour 2008 en crédits de paiement, mais leur part relative se maintient à hauteur de 19,4 % des moyens consacrés à la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation (en CP). Il s'agit là du **deuxième poste de dépenses** du programme, après l'action support.

La relative diminution des moyens de l'action 02 doit être **mise en perspective**, d'une part, avec la **forte hausse**, de l'ordre de 10 %, qu'avaient connue les crédits de cette action **dans le PLF pour 2007** et, d'autre part, avec l'augmentation des autres dotations concourant à la réalisation de cette action : d'une part, les **crédits communautaires** (voir *supra* dans la première partie de ce rapport) et, d'autre part, la **dotations du ministère de l'agriculture et de la pêche à l'AFSSA** au sein de l'action 04, l'agence prenant en effet une part importante dans la protection de la santé animale et la gestion des crises sanitaires en raison de son rôle de veille, de référence et d'avis sur ces questions.

Fièvre aphteuse, fièvre catarrhale ovine : le rôle de l'AFSSA

La fièvre aphteuse est une infection virale très contagieuse des mammifères portant des onglons (sabots) pairs (bovins, ovins, caprins, tous les ruminants sauvages et les suidés). L'agent causal est un petit virus très résistant dans l'environnement qui se caractérise par une multiplication extrêmement rapide (moins de 8h).

Le virus aphteux se transmet directement d'animal à animal ou par contacts indirects (matériel contaminé, produits animaux, interventions humaines d'un secteur infecté vers un secteur indemne). L'agent de la fièvre aphteuse peut aussi être transporté par le vent sur des distances très importantes à partir d'un élevage infecté. La fièvre aphteuse ne présente pas de risque majeur pour l'homme.

Depuis 2001, la France est déclarée indemne de la maladie (absence de foyer et absence de vaccination).

Le rôle de l'AFSSA

Le laboratoire d'études et de recherches en pathologie animale et zoonoses (LERPAZ, Maisons-Alfort) de l'AFSSA est le laboratoire national de référence (LNR) pour la fièvre aphteuse. Un système de surveillance permanent existe en France sous forme de réseaux d'épidémiologie : lors d'une suspicion avérée, les prélèvements sont adressés au laboratoire national de référence pour un diagnostic (confirmation ou infirmation). Ce laboratoire dispose d'installations spécialisées strictement protégées (L3) pour effectuer les analyses dans les meilleures conditions de sécurité.

Un système de soutien au diagnostic des maladies vésiculeuses (dont fait partie la fièvre aphteuse) pour les vétérinaires praticiens a en outre été mis en place par le LERPAZ (unité d'épidémiologie).

En cas de crise sanitaire majeure, le diagnostic sérologique de la fièvre aphteuse est décentralisé dans cinq laboratoires vétérinaires départementaux. En tant que laboratoire de référence, le LNR forme les personnels de ces laboratoires et organise des essais interlaboratoires pour s'assurer de la fiabilité des résultats.

Des activités de recherche sont également menées sur la fièvre aphteuse par le LNR (dont certaines en collaboration avec des laboratoires européens) dans l'objectif de prévenir les risques et toujours mieux faire face à d'éventuelles crises sanitaires.

La fièvre catarrhale ovine (ou maladie de la langue bleue – Bluetongue) est une infection virale qui se transmet par les culicoïdes, une espèce de moucheron piqueur. Elle se manifeste surtout chez les moutons, mais peut également affecter les bovins et les chèvres. La fièvre catarrhale ovine ne touche que les ruminants. Elle n'affecte pas l'homme et n'a strictement aucune incidence sur la sécurité des denrées.

Originnaire d'Afrique, la maladie remonte depuis plusieurs décennies vers le nord, probablement à la faveur du réchauffement climatique de la planète. Après une incursion dans le sud de l'Espagne et du Portugal à la fin des années 1950, elle y est revenue au cours de l'année 1998 avant de toucher l'Italie et la France (la Corse). Elle y a été contenue grâce à de vastes campagnes vaccinales, avant d'apparaître dans les pays du nord de l'Europe et dans le nord-est de la France en 2007. Ces cas sont liés à l'émergence d'un nouveau sérotype (8) à la mi-août 2006. Les foyers d'Europe du Nord sont indépendants de ceux qui ont été constatés dans les régions du Sud de l'Europe autour de la Méditerranée (sérotypes 1, 2, 4, 9, 16).

Le rôle de l'AFSSA

Le laboratoire d'études et de recherches en pathologie animale et zoonoses - Unité mixte de recherche en virologie Afssa-Inra-Ecole nationale vétérinaire d'Alfort - est Laboratoire National de Référence (LNR). Associée au CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) de Montpellier qui prend en charge le diagnostic sérologique, l'AFSSA réalise les diagnostics virologiques : isolement viral, détection du génome viral par PCR (technique d'amplification du génome viral).

En parallèle à ces missions, l'Unité mixte de recherche en virologie collabore activement à la recherche d'un vaccin contre la maladie.

Un Groupe d'Expertise Collective d'Urgence «Fièvre Catarrhale Ovine» a été mis en place le 9 septembre 2006. Il a été chargé d'une part de conduire une expertise sur la fièvre catarrhale ovine et son évolution dans le nord de l'Europe et, d'autre part, de répondre aux demandes en provenance des ministères de tutelles.

L'Afssa et le Centre d'études et de recherches vétérinaires et agrochimiques (CERVA) collaborent depuis plusieurs années dans les domaines de la virologie (peste porcine classique, lentivirus des petits ruminants, pestivirus bovins) et de la bactériologie (brucelloses, infections à mycobactéries). Ils ont signé, le 28 juin dernier, une convention d'une durée de trois ans concrétisant leur coopération en matière de fièvre aphteuse et de Bluetongue. Les autorités sanitaires belges avaient en effet sollicité le laboratoire de Maisons-Alfort afin qu'il joue le rôle de laboratoire de référence pour la Bluetongue, maladie alors exotique en Belgique. Les liens précédemment tissés entre les deux entités ont permis une mise en place rapide d'un dispositif efficace pour caractériser l'émergence de la Bluetongue en Belgique. Le 28 août 2007, lors d'une réunion regroupant les laboratoires de référence Bluetongue des différents Etats membres à Bruxelles, outre la présentation des résultats du génotypage (sérotypage 8, isolé pour la première fois en Europe) par le laboratoire de Pirbright (laboratoire communautaire de référence, Royaume Uni), les travaux du CERVA et de l'Afssa (isolement viral, PCR, séquençage) ont également été présentés.

Source : extraits du site internet de l'AFSSA www.afssa.fr

La baisse des crédits de l'action 02 n'est pas générale. On notera ainsi la hausse des postes de dépenses concernant :

– la **lutte contre la tremblante ovine et caprine**, qui voit ses moyens multipliés par deux pour répondre à de nouvelles hypothèses de dépistage ⁽¹⁾ ;

– les plans d'urgence contre les épizooties (hors influenza aviaire) qui bénéficient notamment de la revalorisation des crédits destinés à financer la réalisation d'opérations tests de mise en œuvre de ces plans et la **formation continue des vétérinaires sanitaires** ;

– les crédits affectés à la **protection des animaux de rente**, qui augmentent de près de 15 % par rapport aux crédits inscrits dans le PLF pour 2007, vraisemblablement en lien avec la mise en œuvre cette année du dernier volet de la réforme de la conditionnalité des aides agricoles, axé sur le bien-être animal.

Il convient également de signaler la création d'un **plan antibiorésistance**, doté de 70 000 euros en crédits de paiement.

Pour financer ces nouvelles priorités, le ministère de l'agriculture et de la pêche a pu bénéficier d'un volant de crédits disponibles suite à la **diminution mécanique des crédits affectés à la surveillance et à la gestion des cas d'ESB**,

(1) Suite à la fin du dépistage systématique en 2006, le PLF 2007 était construit sur la base d'un dépistage aléatoire correspondant aux minima communautaires. En revanche, pour 2008, des tests sont programmés sur 20 % de la population de petits ruminants à l'abattoir et sur 75 % de la même population à l'équarissage.

eu égard à la raréfaction de ces derniers. Il a cependant été nécessaire pour le MAP d'opérer d'autres redéploiements au sein de l'action 03 afin d'en limiter l'augmentation tout en prévoyant un financement approprié des priorités de la politique de santé animale définies au niveau national et communautaire : c'est en effet, là encore, un secteur où les dépenses sont fortement encadrées par la réglementation communautaire.

Ainsi, les crédits affectés à la surveillance et à la lutte contre **l'influenza aviaire** diminuent de moitié dans le PLF pour 2008, passant de 14,8 millions d'euros en CP à un peu plus de 7 millions d'euros cette année. Cette diminution n'apparaît pas inquiétante en elle-même à votre rapporteur car elle témoigne de l'éloignement de la menace d'une épizootie liée à la présence du virus H5N1 sur notre territoire ⁽¹⁾. Aussi les crédits affectés à la lutte contre l'influenza aviaire repassent-ils de la sous action relative aux plans d'urgence contre les épizooties où ils étaient inscrits l'année dernière à la sous action « Gestion des maladies hors EST ». Celle-ci comprend principalement

- une ligne correspondant à des mesures de surveillance des élevages,
- une autre relative à l'indemnisation des éleveurs dont les volailles sont séquestrées en cas de suspicion,
- et une ligne correspondant aux frais d'abattage, auparavant non retracés dans le PAP 2007, pour un montant de 2,5 millions d'euros.

Au titre du plan d'urgence influenza aviaire, **la vaccination des volailles est abandonnée** en 2008 et les mesures du projet de loi de finances sont recentrées :

– sur les visites obligatoires dans les élevages de volaille, qui sont néanmoins limitées aux zones considérées à risque d'exposition vis-à-vis de la faune sauvage (et dont les crédits sont en conséquence divisés par trois par rapport au PLF 2007) : il s'agit principalement de faire visiter les élevages ne pouvant assurer un confinement strict de leurs oiseaux par le vétérinaire qui, en plus de l'audit des mesures de protection, assure une surveillance clinique des animaux et peut alors attester de leur état de bonne santé ;

– et sur l'euthanasie des volailles : compte tenu de l'ampleur des abattages d'urgence qui pourraient être réalisés en cas d'épizootie d'influenza aviaire, des moyens d'abattage ont été acquis via un marché public conclu en 2005. Les frais afférents à ce marché sont multipliés par quatre dans le PLF 2008.

S'agissant de **la fièvre catarrhale ovine**, alors que six cas seulement avaient été signalés en France, le virus continue aujourd'hui de se propager avec

(1) Le ministère de l'agriculture et de la pêche a annoncé le 4 octobre 2007 que la France abaissait le niveau de risque concernant la grippe aviaire d'élevé à modéré sur l'ensemble du territoire national.

un total de 7000 cas recensés au 30 octobre 2007⁽¹⁾ et 54 départements soumis à des restrictions de mouvements des ruminants dans le cadre des zones réglementées. A cet égard, on constate que les crédits destinés à lutter contre la FCO augmentent seulement d'un peu plus de 200 000 euros en CP par rapport au projet de loi de finances pour 2007, indemnisation des éleveurs comprise. Ces crédits risquent donc vraisemblablement de faire l'objet d'une réévaluation en cours d'année.

Il faut cependant souligner que, sur le plan économique, le ministère de l'agriculture et de la pêche a annoncé la création d'un plan de soutien à la filière ovine comprenant des mesures structurelles et des mesures conjoncturelles d'urgence qui allient une prise en charge des intérêts d'emprunts à long et moyen terme des éleveurs les plus en difficulté à hauteur de 3 millions d'euros à une aide « *de minimis* » basée sur la perte de marge brute des éleveurs spécialisés, pour une enveloppe de 12 millions d'euros (ces crédits devraient être imputés sur le programme 227 de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales).

Si votre rapporteur mesure bien que la construction du budget repose sur une analyse de risques par définition aléatoire et reconnaît que le MAP a toujours su dégager les moyens nécessaires en cours d'année lorsqu'une crise imprévue se produisait, il estime toutefois que les choix opérés et les hypothèses sur lesquelles ceux-ci reposent devraient être plus clairement exposés, en particulier dans un domaine où la prévision joue un rôle crucial, rôle qui devrait en outre être amené à se renforcer dans les années à venir.

3. Vers une nouvelle stratégie européenne axée sur la prévention

Le 22 octobre 2007, la Commission européenne a officiellement présenté aux États membres sa stratégie de lutte contre les maladies animales pour la période 2007-2013, qui avait été rendue publique le 19 septembre.

La Stratégie, articulée autour de quatre objectifs (santé humaine, santé animale, croissance économique et développement durable) accompagnés d'une batterie d'indicateurs de performance, repose sur quatre piliers d'action :

– la **définition des priorités d'intervention de l'Union européenne** (catégorisation des menaces liées aux animaux) ;

– la **modernisation du cadre régissant la santé animale** au niveau communautaire (adoption d'un cadre réglementaire unique plus clair, élaboration de systèmes efficaces de partage des coûts et des responsabilités, action au niveau international en faveur du renforcement des normes sanitaires, réflexion sur la mise en œuvre d'une stratégie communautaire d'exportation) ;

(1) Les cas recensés étaient seulement au nombre de 4300 au 15 octobre.

– la **prévention des menaces**, la **surveillance** et la **préparation face aux crises** (soutien aux mesures de biosécurité dans les exploitations agricoles, identification et suivi des mouvements des animaux, amélioration de la biosécurité aux frontières, gestion des crises) ;

– le renforcement de la **connaissance scientifique**, l'innovation et la recherche.

Comme indiqué dans la première partie de ce rapport, les orientations de la Commission, issues de l'évaluation des politiques menées dans le secteur de la santé animale depuis 1995, tiennent compte de l'incidence des maladies animales sur la santé humaine et sur la sécurité des produits alimentaires, mais également sur l'économie de l'élevage et les finances publiques. Axée sur la prévention et l'implication de tous les acteurs concernés et dotée d'un budget annuel d'environ **400 millions d'euros**, la Stratégie met plus particulièrement l'accent sur les mesures de précaution, la surveillance des maladies, les contrôles réguliers et la recherche scientifique.

Ainsi, la biosécurité sera accrue dans les exploitations agricoles, aux frontières et lors des transports d'animaux. Le contrôle et la surveillance des maladies seront intensifiés dans toute l'Union et les plans d'intervention en cas d'urgence seront améliorés. L'objectif consiste à investir davantage dans les mesures de prévention afin de **limiter l'apparition de foyers de maladie et les coûts très élevés qui en résultent**. Parallèlement, le régime des contrôles à l'importation des animaux et des produits animaux devrait être modifié pour **cibler les contrôles officiels sur les produits à risque** et adopter des mesures plus efficaces de lutte contre le commerce illégal. L'Union européenne s'attellera également à renforcer la coopération avec ses partenaires commerciaux afin d'améliorer leur compréhension des règles et normes communautaires et leur permettre d'alerter la Commission en temps opportun sur d'éventuels problèmes concernant des produits destinés aux pays de l'Union.

Face à l'émergence de nouvelles maladies et à l'arrivée sur le territoire européen de maladies considérées jusqu'à présent comme « exotiques » (voir *supra*), la Commission européenne insiste également sur l'importance de **promouvoir la recherche scientifique et l'innovation**. La nouvelle stratégie devra ainsi permettre d'étoffer encore le réseau des laboratoires nationaux de référence, afin de maximiser la connaissance et l'expertise dont nous disposons. Les activités de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs) dans le domaine de la santé animale devront également être développées et les tâches des laboratoires communautaires de référence (LCR) feront l'objet d'une réévaluation. Enfin, la création de partenariats public-privé devra être davantage encouragée, par exemple en vue de la mise au point de vaccins. Une aide sera également accordée aux pays tiers pour des activités de recherche sur des maladies exotiques représentant une menace potentielle pour le territoire européen. Renforcer l'excellence scientifique de l'Europe dans le domaine de la santé animale permettra en outre de préserver la confiance des consommateurs et de conforter la

position de l'Union en cas de désaccord sur le plan international, et en particulier au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), sur des questions d'ordre sanitaire.

Enfin, le renforcement de ce volet préventif et le recentrage des politiques et des deniers publics sur cet aspect présideront à un nouveau partage des responsabilités avec les éleveurs par l'instauration d'un mécanisme de **partage des coûts** prévoyant une **participation obligatoire des exploitants**. Les modalités de mise en œuvre concrète de ce mécanisme ne sont pas encore arrêtées. Pour l'heure, il est proposé que le dispositif, qui serait mis en œuvre au niveau régional, pour un nombre limité de maladies prioritaires, couvre toutes les pertes dues à l'apparition d'un foyer subies par les exploitants directement touchés par les mesures vétérinaires, à l'exception des risques relatifs aux prix. Les coûts directs pourraient être intégralement indemnisés, alors que les pertes et coûts indirects, dus à l'arrêt d'exploitation et aux restrictions réglementaires, pourraient être indemnisés sur la base de taux forfaitaires journaliers. Différentes solutions institutionnelles seraient envisageables, telles que la gestion des fonds par un organisme public, l'intervention de caisses mutualistes détenues par les exploitants participants, ou celle d'assureurs privés. Les régimes de partage des coûts pourraient également inciter à l'adoption de mesures de biosécurité plus strictes par l'effet de « **primes de sécurité** » et de « **primes pour absence de maladies** ». Le système pourrait ainsi bénéficier d'aides publiques, tandis que les contributions des éleveurs refléteraient les risques encourus et financeraient la plus grande partie des dépenses du régime assurantiel.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 24 octobre 2007, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis les crédits de la mission « Sécurité sanitaire » pour 2007 consacrés au programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », sur le rapport de M. Jean-Sébastien Vialatte.

M. Jean-Sébastien Vialatte, rapporteur pour avis, a rappelé à titre liminaire que, lors de son audition par la Commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2008, le ministre de l'agriculture et de la pêche avait exprimé ses inquiétudes concernant les phénomènes récents de développement et de dispersion de pathogènes émergents, en particulier dans le domaine des maladies animales.

Ces craintes sont fondées, de récents travaux scientifiques le confirment, désignant notamment, pour expliquer ces phénomènes : l'évolution des modes de vie, avec l'arrivée des « nouveaux animaux de compagnie », mais également le réchauffement climatique et, plus sûrement encore, l'accroissement des échanges internationaux, comme l'illustre bien le cas du virus de la fièvre catarrhale ovine.

À l'échelle européenne, la Commission de Bruxelles est actuellement mobilisée sur la définition d'une stratégie communautaire dans le domaine de la santé animale, intitulée « Mieux vaut prévenir que guérir » et destinée à améliorer la prévention, la surveillance et l'état de préparation face aux crises sanitaires. La France, dans ce domaine, n'est pas en retard, loin de là : elle est même en avance pour ce qui est, par exemple, des visites sanitaires en élevage, mais également de la veille, de l'expertise et de la gestion des crises sanitaires, grâce notamment à l'action de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

L'AFSSA est en effet au cœur du dispositif français de sécurité alimentaire. À cet égard, le rapporteur a salué le travail accompli par son prédécesseur, M. Jean Gaubert, qui en tant que rapporteur pour avis sur les crédits du programme 206 prêtait toujours une attention particulière à l'évolution de la dotation de l'agence. À cet égard, il faut souligner que, dans le projet de budget pour 2008, les crédits affectés à l'AFSSA sont en hausse et correspondent aux engagements pris par l'État dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'agence : maintenir à un niveau élevé l'acquisition et la mobilisation des moyens scientifiques et techniques en vue de maîtriser les risques sanitaires constitue en effet une priorité du gouvernement.

Ainsi, comme indiqué sur le tableau retraçant les crédits demandés par le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) pour 2008, alors que les moyens du ministère sont globalement en baisse et où certains programmes connaissent de très fortes diminutions de crédits, le programme 206 est relativement épargné,

avec une baisse de 1,3 % en crédits de paiement (CP). Encore cette baisse peut-elle s'expliquer par la diminution, d'ordre purement technique, des moyens affectés à l'action 05 Élimination des farines et coproduits animaux à hauteur de 13 %. Hors action 05, le budget sécurité alimentaire pour 2008 est en hausse d'un peu plus de 1 %.

Les postes prioritaires dans ce budget sont essentiellement l'action 01 relative à la protection des végétaux et l'action 04 qui comprend, entre autres, la subvention pour charges de service public versée par le ministère de l'agriculture et de la pêche à l'AFSSA. Ces deux actions franchissent respectivement cette année le seuil des 3 % pour l'une et des 10 % pour l'autre des moyens du programme (en crédits de paiement).

S'agissant de l'action 01, dont les crédits de paiement pour 2008 sont en hausse de près de 20 %, on notera plus particulièrement : l'augmentation des moyens consacrés à la réalisation des plans de surveillance du territoire national pour prévenir par exemple le développement de la sharka ou de la chrysomèle avec 2,9 millions d'euros demandés en crédits de paiement ; le renforcement du contrôle des échanges avec les pays tiers, conformément au souhait du Président de la République, qui mobiliseront en 2008 925 000 euros en CP, soit une hausse de plus de 30 % par rapport au projet de loi de finances pour 2007 ; la gestion des foyers (qui comprend à la fois le traitement des productions végétales et l'indemnisation des producteurs) connaît également une forte augmentation, avec 2,8 millions d'euros destinés, entre autres, à indemniser les producteurs de bananes infectées par le virus BBrMV (Banana Bract Mosaic Virus, à l'origine de la virose du bananier). S'agissant de la promotion des modes de production respectueux de l'environnement, il faut signaler, dans la perspective de Grenelle de l'environnement, le doublement des crédits affectés aux études et aux essais de lutte agrobiologique (420 000 euros en crédits de paiement). Enfin, un peu plus de 2 millions d'euros seront consacrés à la construction du laboratoire national de protection des végétaux d'Angers.

S'agissant de l'action 04, elle connaît une hausse de 7,5 % en crédits de paiement. Cette hausse bénéficie notamment à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments qui se voit dotée par le ministère de l'agriculture d'une subvention pour charges de service public de 52,34 millions d'euros pour 2008. Au sein de cette subvention, on notera que la contribution du ministère de l'agriculture et de la pêche au financement des équipements augmente de 1 million d'euros. La capacité de financement des investissements de l'agence a été une source d'inquiétude récurrente pour la directrice générale ces dernières années, or cette question, si elle n'est pas encore totalement réglée, est aujourd'hui moins prégnante, grâce à la signature du contrat d'objectifs et de moyens qui stipule que l'État s'engage à examiner le plan triennal d'investissement de l'AFSSA 2008-2011 et, le cas échéant à proposer un nouveau calibrage de la part investissement des subventions pour charges de service public afin de reconstituer une capacité de financement des investissements. Lors de son audition par le rapporteur, Mme Pascale Briand s'est ainsi montrée très satisfaite des avancées obtenues dans

le cadre du COM et a indiqué qu'elle travaillait dans un climat de confiance avec ses tutelles.

Enfin, les crédits de l'action 06, action support du programme qui comprend les dépenses de fonctionnement et d'investissement des directions départementales des services vétérinaires (DDSV), sont également en hausse. Cette hausse est due en grande partie à un transfert de moyens en provenance du programme 215 de la mission Agriculture, pêche, forêt, affaires rurales (crédits de formation continue des personnels), programme dont il convient de rappeler qu'il concourt également à la réalisation du programme 206 puisqu'il comprend les moyens des services régionaux de la protection des végétaux (SRPV) et de la direction générale de l'alimentation (DGAL).

En ce qui concerne les actions 02 Lutte contre les maladies animales et 03 Surveillance des denrées alimentaires, leurs parts restent stables au sein du programme, à hauteur respectivement de 19,4 % et de 4,3 % des moyens, en CP. Les crédits de paiement de ces deux actions sont en baisse pour 2008, après avoir connu de fortes hausses dans le projet de loi de finances pour 2007, de près de 10 % en CP pour l'action 02 et de 38 % pour l'action 03. En outre, lorsque l'on analyse en détail les différentes sous-actions, ce qui n'est pas toujours aisé en raison de la modification de la présentation budgétaire d'un projet de performance à l'autre, on constate que les crédits nécessaires sont bien mobilisés pour financer les priorités du gouvernement et remplir nos engagements au niveau communautaire.

Ainsi, dans le domaine des maladies animales, priorité est donnée à la lutte contre les EST, et notamment la tremblante ovine et caprine, dont les moyens sont multipliés par deux en raison de la prise en compte de nouvelles hypothèses de dépistage. La lutte contre les maladies animales susceptibles de déclencher de graves épizooties, avec des conséquences économiques lourdes, telles la peste porcine, la fièvre catarrhale ovine ou la fièvre aphteuse, exige l'élaboration et le maintien permanent de plans d'urgence opérationnels : dans cette perspective, les crédits destinés à la réalisation d'opérations-tests de mise en œuvre de ces plans et à la formation des vétérinaires sanitaires sont revalorisés. On constate par ailleurs une augmentation de 15 %, par rapport au projet de loi de finances pour 2007, des crédits affectés à la protection des animaux de rente, vraisemblablement en lien avec la mise en œuvre cette année du dernier volet de la réforme de la conditionnalité des aides agricoles, axé sur le bien-être animal. Enfin, un plan antibiorésistance est créé et doté de 70 000 euros en crédits de paiement.

S'agissant de la prévention et de la gestion des risques sanitaires liées aux denrées alimentaires, la poursuite de la lutte contre les salmonelles en élevage, qui est une obligation dans le cadre du règlement communautaire « zoonoses », entraîne la création de deux nouveaux postes de dépenses liés à l'élimination des volailles infectées dans les filières ponte et chair.

Pour financer ces priorités et conformément au principe d'efficacité de la dépense publique, des redéploiements étaient nécessaires. Ainsi, le MAP a réussi à dégager des marges de manœuvre sur certains postes budgétaires, par exemple en diminuant le nombre de tests ESB, les besoins étant moindres, ou encore en adoptant un rythme biannuel pour les visites sanitaires en élevage porcin.

Enfin, sur la diminution des crédits de l'action 05, il convient d'indiquer tout d'abord que la participation de l'État au financement du service public de l'équarrissage (SPE) reste inchangée à 44 millions d'euros. Un accord a par ailleurs été trouvé cet été avec les éleveurs pour rééquilibrer le financement du SPE. Quant au stockage et à l'élimination des farines animales, la baisse des crédits s'explique : en autorisations d'engagement, par la passation du dernier marché de déstockage en 2007, les sommes restantes correspondant essentiellement aux loyers, renouvellement des marchés de location et passation des marchés de nettoyage et de remise en état des sites ; et, en crédits de paiement, la baisse des moyens inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008 doit être compensée par un report d'une partie des crédits inscrits au budget de l'Office de l'élevage en 2007 à hauteur de 11,2 millions d'euros. Cette opération, réalisée à la demande du ministère du budget, ne devrait pas avoir de conséquence financière sur la poursuite des opérations d'élimination des farines animales, qui devraient prendre fin courant 2010. Dans cette perspective, un accord de lissage de la dépense sur la période 2008-2010 a été passé entre le ministère du budget et le ministère de l'agriculture garantissant l'ouverture annuelle de 38 millions d'euros en CP en 2009 et 2010.

En conclusion de son propos, le rapporteur a indiqué qu'il estimait que le projet de budget présenté était bon et qu'en conséquence, il invitait ses collègues à donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation.

M. Jean Gaubert, pour le groupe socialiste, a remercié le rapporteur d'avoir fait référence au travail qu'il avait effectué en tant que rapporteur pour avis sur les crédits du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation au cours des deux années précédentes.

Il est satisfaisant de voir que la situation financière de l'AFSSA se détend. Même si les financements alloués ne lui permettront pas de reconstituer des réserves, au moins ne seront-elles plus ponctionnées comme ce fut le cas par le passé. S'agissant du contrat d'objectifs et de moyens signé entre l'État et l'agence, des interrogations subsistent, s'agissant notamment des crédits d'investissement. À la lecture du contrat, ils augmentent au sein d'une subvention qui, elle, reste stable, ce qui signifie que l'agence devra faire des économies budgétaires sur d'autres postes de dépenses. Il y a donc un risque que les moyens en personnel diminuent. En outre, le COM stipule que « les tutelles s'engagent à soutenir l'agence dans la recherche de ressources complémentaires hors subventions pour charges de service public (recherche de financements au niveau local, réponses à des appels d'offre communautaires et nationaux) ». Ce que l'État ne donne pas, il

appartiendra donc aux collectivités locales, et tout particulièrement aux conseils généraux, qui en ont déjà l'habitude, d'y pourvoir. Enfin, le recours à des partenariats privés risque de remettre en cause la crédibilité que l'agence, en tant qu'organisme d'évaluation indépendant, a acquise depuis sa création en 1998. Il convient donc d'être vigilant sur ce point.

En ce concerne la lutte contre les maladies animales, la baisse d'1,9 % des crédits alloués à cette action est inquiétante dans le contexte actuel d'épidémie de fièvre catarrhale, et compte tenu des risques qui subsistent concernant la grippe aviaire.

La baisse de 12 % des crédits de prévention et de gestion des risques sanitaires liées aux denrées alimentaires est également préoccupante. S'agissant tout d'abord du contrôle des denrées produites sur notre territoire, la diminution annoncée du rythme des contrôles et des pressions exercées sur les abattoirs risque de nuire à l'image de la filière auprès du consommateur. S'agissant ensuite des contrôles aux frontières, M. Jean Gaubert a indiqué à la Commission avoir effectué des déplacements dans le cadre de son avis budgétaire sur les crédits de la consommation (programme « régulation économique ») et avoir constaté que les services de contrôle accomplissaient un travail de qualité, mais avec des moyens réduits. Au port du Havre par exemple, seuls un vétérinaire et neuf techniciens sont en poste, pour contrôler 20 000 containers de produits alimentaires et alors qu'une augmentation du trafic de 20 % est attendue pour 2007 et 2008. Le problème est comparable pour les services de douane.

Enfin, sur l'élimination des farines et coproduits animaux, celle-ci a constitué un travail long et difficile, auquel tous les gouvernements successifs ont participé. Le recours aux deniers publics n'étant pas forcément justifié sur ce type de dépenses, on ne peut que se féliciter que la fin du processus approche et que les crédits qui y sont consacrés commencent à diminuer, ce qui cependant devrait décevoir certains acteurs économiques qui ont enregistré de gros bénéfices en louant leurs entrepôts de stockage.

M. Jean Gaubert a ensuite conclu son propos en indiquant que le groupe socialiste donnerait un avis négatif sur l'adoption des crédits du programme.

Le rapporteur pour avis a répondu à l'orateur socialiste que la directrice de l'AFSSA était pour sa part fort satisfaite du contrat d'objectifs et de moyens conclu, qui lui garantit notamment un plafond d'emplois stable sur l'ensemble de la période : il n'y aura donc pas de diminution de personnel à l'AFSSA. Par ailleurs, l'agence participe déjà à des partenariats public-privé, notamment dans le cadre des pôles de compétitivité, qui fonctionnent très bien. S'agissant du contrôle aux frontières, les crédits sont certes en baisse pour les marchandises d'origine animale, mais en hausse pour les marchandises d'origine végétale.

M. Antoine Herth, pour le groupe UMP, a salué l'excellence des travaux du rapporteur et souligné également l'intérêt des remarques de l'orateur socialiste

sur les contrôles aux frontières. Il a annoncé que son groupe émettrait un avis favorable à l'adoption des crédits du programme.

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission a ensuite donné un *avis favorable à l'adoption des crédits du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*.

