



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n°189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 41

SÉCURITÉ SANITAIRE

Rapporteur spécial : M. BRUNO LE MAIRE

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION : LA SÉCURITÉ SANITAIRE, ENJEU MAJEUR POUR LES POUVOIRS PUBLICS	9
1.– Rationaliser le réseau des agences sanitaires.....	9
2.– Quelles modalités de financement pour une politique qui s'attache à traiter l'imprévisible ?	15
3.– La gestion des crises dans un monde ouvert.....	16
CHAPITRE PREMIER : LE PROGRAMME VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES	19
I.– EN 2006 ET 2007, DES OUVERTURES DE CRÉDITS MASSIVES EN COURS D'ANNÉE	19
1.– Le budget 2006 : une exécution difficile à suivre.....	19
a) <i>Des subventions aux agences sanitaires relativement fidèles aux prévisions</i>	21
b) <i>Sur-dotation ou sous-dotation de l'action Gestion des urgences ? La présentation de l'exécution ne permet pas de trancher</i>	22
c) <i>L'action Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs</i>	23
d) <i>L'action Information et formation : une exécution perturbée par la lutte contre le chikungunya</i>	24
2.– L'exécution budgétaire en 2007 confirme l'importance des mouvements de crédits en gestion	26
3.– Une amélioration progressive des indicateurs du programme <i>Veille et sécurité sanitaires</i>	27
II.– UN BUDGET 2008 MARQUÉ PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 5 MARS 2007	29
A.– VEILLE, SURVEILLANCE, EXPERTISE ET ALERTE : LE RÔLE PRÉPONDÉRANT DE L'INSTITUT DE VEILLE SANITAIRE	30
1.– La nécessité du renforcement de la présence territoriale de l'InVS	30
2.– Une attention croissante accordée à la santé environnementale.....	33
a) <i>Le plan national santé environnement parvient à son terme en 2008</i>	33
b) <i>L'AFSSET, une agence qui peine à trouver sa place</i>	34
3.– Les autres priorités de la veille et de la surveillance sanitaires en 2008	36

B.– UN NOUVEL ACTEUR POUR LA GESTION DES CRISES : L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE RÉPONSE AUX URGENCES SANITAIRES	37
1.– L'EPRUS : une vocation à définir	37
2.– Les actions relatives à la gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises.....	40
C.– DES AGENCES PARTICIPANT À L'ÉLABORATION DE LA RÉGLEMENTATION.....	41
1.– De l'évaluation au contrôle des produits de santé : l'AFSSAPS, l'exemple d'une agence compétente sur l'ensemble de la chaîne	42
2.– L'agence de la biomédecine poursuit sa montée en charge	44
3.– Le financement des autres sous-actions	46
D.– LA DIFFUSION DE L'INFORMATION ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION : DEUX DÉFIS ESSENTIELS POUR ASSURER LA SÉCURITÉ SANITAIRE	46
CHAPITRE II.– LE PROGRAMME SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION.....	49
I.– LES EXERCICES 2006 ET 2007 : UN BUDGET QUI DOIT S'ADAPTER AUX CRISES	49
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006 ET 2007	49
1.– Un suivi rigoureux de l'exécution budgétaire en 2006 pour une analyse des coûts complets encore très partielle	49
<i>a) Une justification précise des dépenses engagées au titre de l'action Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale</i>	<i>49</i>
<i>b) D'importants mouvements de crédits au titre de la lutte contre les maladies animales.....</i>	<i>50</i>
<i>c) Les nouvelles missions de l'AFSSA engagent des dépenses supérieures aux prévisions.....</i>	<i>52</i>
<i>d) Une évaluation elliptique des charges pour la maîtrise des risques alimentaires et l'élimination des farines et des coproduits animaux.....</i>	<i>53</i>
<i>e) La mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation</i>	<i>53</i>
2.– L'exécution budgétaire en 2007 : la nécessité de diminuer les reports de charge	54
B.– UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE BIEN ENGAGÉE.....	56
II.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008 : L'ENGAGEMENT RÉSOLU DANS LA VOIE DES RÉFORMES STRUCTURELLES	57
A.– LES MOYENS HUMAINS AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE.....	58
1.– L'effort de rationalisation des effectifs des services vétérinaires	59
2.– Une présentation fragmentaire des dépenses de fonctionnement.....	60
B.– LES RISQUES LIÉS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE.....	62
1.– Le suivi des risques sanitaires et phytosanitaires	62
2.– Le contrôle des conditions de production des végétaux	63
3.– Vers une agriculture raisonnée.....	64

C.– LA LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES : DES MOYENS QUI ÉVOLUENT AU GRÉ DES CRISES SANITAIRES.....	64
1.– La difficile évaluation des moyens de lutte contre les ESST	65
a) <i>L'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB)</i>	65
b) <i>La tremblante caprine et ovine</i>	66
2.– La stabilité budgétaire de la lutte contre les autres maladies animales.....	67
3.– La chute des crédits affectés aux plans d'urgence contre les épizooties pose la question des modalités de financement des crises sanitaires.....	69
4.– Le contrôle de l'alimentation animale, l'identification et la protection des animaux	70
D.– LES RISQUES LIÉS AUX ALIMENTS.....	71
E.– UNE MAÎTRISE DES RISQUES SANITAIRES ESSENTIELLEMENT GÉRÉE PAR L'AFSSA.....	74
1.– L'AFSSA, opérateur central de la sécurité alimentaire, doit être davantage renforcé..	74
2.– La question des OGM.....	77
F.– L'ÉLIMINATION DES FARINES ANIMALES ET DES COPRODUITS ANIMAUX.....	78
1.– Le marché du service public de l'équarrissage peine à se stabiliser.....	79
2.– La fin prévisible du déstockage des farines animales.....	83
EXAMEN EN COMMISSION	85
ANNEXE	87

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

À cette date, 80 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial de la part du ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports. En revanche, 50 % seulement des réponses en provenance du ministère de l'Agriculture et de la pêche lui avaient été adressées.

Outre ce retard important constaté, votre Rapporteur spécial souligne la qualité très inégale des réponses fournies, en particulier sur les questions de sécurité alimentaire : aux incohérences relevées s'ajoute pour certaines d'entre elles une totale absence de mise à jour.

Synthèse

Les moyens consacrés à la sécurité sanitaire sont à la hauteur de ses enjeux : 676,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 712,6 millions d'euros de crédits de paiement seront alloués en 2008 à la mission, en progression respectivement de 11,8 % et de 8,3 % par rapport à 2007.

La politique de sécurité sanitaire est constituée de deux volets majeurs, correspondant à deux programmes : d'un côté, le veille sanitaire et la gestion des crises, qui relève de la responsabilité de la direction générale de la santé (DGS), de l'autre, la sécurité alimentaire, assumée par la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture.

En 2008, l'effort portera en particulier sur **la politique de veille sanitaire et de réaction aux urgences** : avec 186,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 166,3 millions d'euros de crédits de paiement, le budget demandé est en augmentation de près de 60 %. Cette hausse résulte de l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur. Cette loi prévoit la constitution d'un corps de réserve sanitaire, destiné à renforcer les équipes soignantes en cas de crise, ainsi que la mise en place d'un établissement de réponse aux urgences sanitaires, chargé de la gestion de ce corps de réserve et de celle du « stock national santé ». Cet établissement, l'établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), né à la fin du mois d'août 2007 et actuellement en cours d'installation, mobilisera 75 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 55 millions d'euros de crédits de paiement en 2008.

S'agissant de **la sécurité alimentaire**, peu de changements affectent le programme : avec 490 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 546,3 millions d'euros de crédits de paiement, c'est un léger infléchissement qui caractérise le niveau de la dotation, de l'ordre respectivement de 2 % et de 1,3 %. Cette évolution résulte de trois éléments positifs. En premier lieu, l'efficacité de la politique de déstockage des farines animales, qui doit aboutir en 2010, mérite d'être soulignée. Le coût de l'élimination des farines est d'ores et déjà décroissant, avec une diminution de 28 % en 2008. En second lieu, la mesure de non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite prise par le ministère de l'agriculture conduit à 35 suppressions effectives en 2008 sur un total de 70 départs. Enfin, dans le domaine de la protection du végétal, la rationalisation du réseau des laboratoires nationaux de référence (LNR) va rendre possibles, à terme, de réelles économies d'échelle. Ces trois volets de réforme permettront ainsi un redéploiement des crédits vers de nouvelles actions prioritaires. À cet égard, on peut d'ores et déjà prévoir la nécessité d'une augmentation des moyens alloués à la biovigilance et à la surveillance des organismes génétiquement modifiés (OGM).

INTRODUCTION : LA SÉCURITÉ SANITAIRE, ENJEU MAJEUR POUR LES POUVOIRS PUBLICS

La sécurité sanitaire représente aujourd'hui un défi majeur, dans un contexte marqué par la multiplication des risques de portée mondiale, dont témoigne la menace de pandémie liée à la propagation de l'influenza aviaire. C'est en premier lieu un enjeu de santé publique, qui appelle une réponse forte des pouvoirs publics, et partant, la capacité de l'administration à prendre des mesures adaptées et proportionnées aux dangers, sur la base d'une évaluation objective et d'une expertise incontestée, toutes deux apportées par le réseau des agences sanitaires. Mais c'est également un enjeu économique, en raison en particulier de l'incidence des épidémies ou des crises sanitaires sur les filières professionnelles concernées, ainsi que sur l'économie touristique, comme l'a montré l'épisode du chikungunya à La Réunion et à Mayotte.

Les débats qui ont entouré le Grenelle de l'environnement, sur la question des organismes génétiquement modifiés (OGM) comme sur le plan de la santé environnementale, ne font que confirmer l'importance que revêt l'impératif de sécurité sanitaire pour les Français.

De ses travaux, et en particulier de ses auditions des différents acteurs de la sécurité sanitaire, votre Rapporteur spécial retient trois observations majeures :

1) la nécessité de rationaliser l'organisation du réseau des agences sanitaires ;

2) la mise en place de nouveaux modes de financement de la politique de sécurité sanitaire ;

3) l'importance d'une approche internationale, en particulier européenne, de la sécurité sanitaire.

1.– Rationaliser le réseau des agences sanitaires

La politique de sécurité sanitaire s'est progressivement construite dans les années 90, qui ont vu la mise en place de nouveaux acteurs, les agences sanitaires, données comme une réponse aux besoins d'une expertise indépendante à même d'évaluer en toute transparence les risques sanitaires. La France dispose aujourd'hui d'un système organisé d'agences sanitaires, dont l'expertise est reconnue. Elle a réussi le pari d'une réorganisation qui consistait à rendre l'administration plus réactive face à des crises qui se multiplient, mais dont la survenue est toujours moins prévisible.

Le paysage sanitaire actuel peut néanmoins parfois donner l'impression d'un émiettement des responsabilités de l'État, qui a confié nombre des missions qu'il exerçait précédemment – avec souvent un manque d'expertise certain – à ces

agences sanitaires. Tel est le cas en particulier dans le domaine du médicament, pour lequel l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) est compétente en matière d'évaluation et de contrôle, mais aussi d'autorisation de mise sur le marché de ces produits.

Le constat, dressé ces dernières années par de nombreux rapports¹, est celui d'une multiplication des agences, aux compétences souvent enchevêtrées. Cet enchevêtrement est le résultat d'une politique de sécurité sanitaire construite au coup par coup, de façon empirique, crise après crise, ce qui a conduit à un empilement des structures et des réglementations. C'est ce que montre notamment la chronologie retracée dans le rapport Girard, et que résume le tableau suivant.

¹ On citera en particulier le rapport de la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France sous la direction du professeur Jean-François Girard, publié en août 2006, et le rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques relatif à l'application de la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, publié le 15 février 2005.

**UNE MULTIPLICATION DES CRISES SANITAIRES
À L'ORIGINE DE LA CRÉATION DES AGENCES**

Événement / Crise	Problèmes apparus à l'occasion des crises	Conséquences organisationnelles immédiates	Évolutions organisationnelles postérieures
Sang contaminé Hormone de croissance	Sécurité des produits de santé Intérêts économiques / santé Rôle des experts	Création de l'agence française du sang Création de l'agence du médicament	Création de l'établissement français du sang (EFS) Création de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)
ESB	Sécurité des produits alimentaires Intérêts économiques / sécurité sanitaire	Création de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments	
Tchernobyl	Évaluation des risques Transparence	Création de l'office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI)	Création de l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)
SIDA, TIAC, méningites, etc.	Capacités en épidémiologie	Création du réseau national de santé publique (RNSP)	Création de l'institut de veille sanitaire (InVS)
SRAS	Risque de pandémie globale Coordination internationale	Renforcement de l'InVS	
Canicule	Capacités d'alerte Sensibilité des systèmes d'information Capacités à développer l'approche populationnelle	Extension de l'InVS et des cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE)	
Bioterrorisme	Capacités de planification face aux nouvelles menaces Renforcement de la défense civile	Plans PIRATE	Plans Biotox
Arrêt Perruche Déficit de greffes	Pénurie de greffons, équité, éthique Rumeurs	Création de l'établissement français des greffes (EFG)	Création de l'agence de la biomédecine (ABM)
Infections nosocomiales et aléa thérapeutique	Sécurité en milieu de soin Mobilisation des professionnels Place de la solidarité vs. responsabilité professionnelle	Centre de coordination et de lutte contre les infections nosocomiales (CCLIN)	Création des CCLIN et de l'office d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM)
Amiante	Évaluation des risques professionnels sur le long terme Séparation intérêts économiques / intérêt de la santé Réparation	Création de l'agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)	Création de l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) Fonds d'indemnisation
Menace de pandémie grippale	Capacité de planification Mobilisation multi-acteurs Maintien des conditions de vie économiques en cas de crise	Création de la délégation interministérielle à la lutte contre la grippe aviaire (DILGA)	

Source : rapport de la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France, sous la direction du professeur J.F Girard

On ne compte pas moins de six agences sanitaires sur le périmètre de la mission *Sécurité sanitaire* : l'institut de veille sanitaire (InVS), l'agence française de sécurité sanitaire de produits de santé (AFSSAPS), l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), l'agence de la biomédecine (ABM), mais également la plus récente agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), et enfin, le dernier-né : l'établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS). Il faudrait également recenser l'ensemble des instituts spécialisés dans un secteur donné, tels que l'institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), l'institut national de recherche et de sécurité (INRS), ou l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), etc.

Un impératif de rationalisation et de réorganisation du paysage sanitaire français s'est donc fait jour, en raison de la multiplication de ces agences, dont les domaines de compétences sont souvent amenés à se chevaucher. C'est le cas pour l'AFSSA et l'AFSSET en matière de pesticides, ce qu'illustre notamment les hésitations sur la tutelle technique de l'observatoire des résidus de pesticides. C'est encore le cas pour l'InVS et l'AFSSET pour le suivi des risques liés à l'amiante.

L'objet du présent rapport spécial n'est pas de soumettre au public un énième projet de refonte de l'organisation du système des agences sanitaires. Plus modestement, il se contentera de souligner quelques points essentiels. Il est en effet aujourd'hui essentiel d'assurer un continuum entre les travaux et les missions des agences, de s'assurer de leur coordination et surtout de leur coopération.

Premier impératif : l'arrêt du mouvement de création de nouvelles agences.

En effet, à chaque apparition d'un nouveau risque, une nouvelle instance est créée. Or, nos agences de sécurité sanitaire ont maintenant achevé leur montée en charge, et font preuve de capacités d'expertise, de recherche et de réactivité, dans leur champ de compétences particulier. Une exception pourrait être l'AFSSET, qui est une agence plus jeune, née dans sa configuration actuelle en 2006, et qui n'est pas à ce jour réellement dotée de moyens propres.

Les groupes de travail réunis dans le cadre du Grenelle de l'environnement ont proposé la mise en place d'une Haute autorité en matière d'organismes génétiquement modifiés (OGM). Votre Rapporteur spécial considère qu'il est impératif que cette Haute autorité s'appuie sur l'expertise apportée d'une part par la commission du génie biomoléculaire (CGB) et d'autre part par l'AFSSA. En effet, sur un sujet aussi sensible que les OGM, il convient absolument d'éviter la multiplication des avis, des diagnostics et des expertises qui contribuerait à complexifier la prise de décision des autorités politiques.

Il est possible de tracer des voies de rationalisation du réseau des agences existantes.

Sans privilégier la création d'un seul office de sécurité sanitaire qui regrouperait l'ensemble des agences existantes, et qui conduirait à fongibiliser la totalité de leurs moyens de fonctionnement, il convient de réfléchir aux possibilités de réaliser des économies d'échelle. Votre Rapporteur spécial propose à cet égard trois voies complémentaires.

– La première voie consiste par principe à confier d'éventuelles nouvelles compétences aux agences existantes, quitte pour elles à créer en leur sein une nouvelle division ou un nouveau pôle, comme ce fut le cas en 2006 pour la division du végétal et de l'environnement (DiVE) mise en place au sein de l'AFSSA, afin d'accompagner les nouvelles compétences qui lui ont été confiées en matière d'évaluation des produits phytosanitaires.

– Une deuxième voie de rationalisation consisterait à transférer les offices de référence auprès des agences : ce serait le cas par exemple de l'IFREMER pour l'AFSSA, ou de l'INERIS, de l'INRS et du bureau d'évaluation des risques des produits et agents chimiques (BRPC) auprès de l'AFSSET. Cette solution aurait l'avantage de renforcer les agences, de conforter leurs domaines de compétences, en leur conférant des moyens d'évaluation et d'expertise existant dans ces offices. La raison généralement alléguée pour refuser de procéder à ce type de rationalisation est celle de l'indispensable indépendance de ces offices ; mais cette explication suppose que les agences ne sont elles-mêmes pas indépendantes. Or, leur fonctionnement ne révèle aucunement une quelconque mainmise des pouvoirs publics sur elles, ni même le cas échéant, une influence exercée sur les avis qu'elles rendent. Au demeurant, la capacité pour une agence de s'imposer comme une autorité d'expertise indépendante et reconnue suppose l'atteinte d'une certaine masse critique, afin d'échapper également à l'influence exercée par les milieux professionnels de son domaine de compétences.

– Une troisième voie consisterait à mutualiser un certain nombre de moyens logistiques des agences, par le biais de la création d'un « pôle moyens » qui leur serait commun. Dans le même esprit, le rassemblement des principaux « métiers » de la sécurité sanitaire, pourrait être envisagé, avec une fonction d'évaluation, une fonction de recherche et une fonction de veille. Un tel choix n'est pourtant pas évident, comme le montre l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV), qui, sur son champ de compétences, regroupe en son sein l'ensemble des activités, depuis l'évaluation jusqu'à l'autorisation. Une place à part pourrait le cas échéant être réservée à l'activité de contrôle : il conviendrait ainsi d'étudier l'externalisation des fonctions de contrôle, qui pourraient être mutualisées au sein d'une agence unique. Sur ce point, de multiples possibilités sont donc offertes. Toutefois, la mutualisation des moyens de fonctionnement des agences ne séduit pas ces dernières, qui privilégient plutôt le renforcement de leur coordination, par le biais de conventions ou de programmes et de travaux communs, dont il faut reconnaître qu'ils ont nettement progressé ces dernières années.

Il convient de renforcer le pilotage de la politique de sécurité sanitaire.

C'est là une mission par nature interministérielle : si la tutelle des agences doit demeurer du ressort des ministères, en revanche, en cas de survenue d'une crise, sa gestion doit relever du Premier ministre. Si la multiplication des tutelles peut générer des situations complexes, la coordination au niveau ministériel se révèle sur ce point plutôt satisfaisante. On citera à cet égard la réunion hebdomadaire qui se tient entre les différents cabinets et directions ministérielles d'une part, et les agences sanitaires d'autre part. La dimension interministérielle a également clairement été mise en avant s'agissant du risque de pandémie grippale, avec la mise en place d'un délégué interministériel à la lutte contre la grippe aviaire (DILGA) en la personne du directeur général de la santé (DGS). Par ailleurs, le département des urgences sanitaires (DUS), renforcé en 2007, témoigne également du souci d'identifier un acteur unique de pilotage en cas de déclenchement d'une crise.

La place et le rôle de l'AFSSET supposent d'être clarifiés.

Face aux difficultés rencontrées par l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) pour s'affirmer comme un acteur à part entière dans le champ de la sécurité sanitaire, plusieurs voies peuvent être explorées, qui vont de la fusion de l'AFSSET et de l'AFSSA, à un renforcement sensible des moyens de l'AFSSET, agence chef de file qui ne dispose pas à ce stade de moyens propres suffisants pour s'imposer comme un acteur incontournable dans le paysage sanitaire.

Le problème trouve son origine dans les modalités de la création de l'agence en 2006, qui succède alors à l'agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE), elle-même née en 2001. L'adjonction à ses compétences du champ des risques liés au travail et au milieu professionnel ne s'est pas accompagnée d'une montée en charge des effectifs de l'agence : à ce jour en effet, l'agence ne dispose que d'une centaine d'employés. La participation de l'AFSSET au Grenelle de l'environnement en tant que personnalité indépendante illustre la difficulté que rencontre l'agence pour s'imposer comme un acteur de poids. Par ailleurs, le décret organisant les modalités de travail de l'Agence avec les autres acteurs n'est jamais paru. Dès lors, il ne faut pas s'étonner des difficultés de coordination que rencontre l'AFSSET pour opérer une réelle coordination avec les autres agences. Cette difficulté est accrue par sa position de tête de réseau, qui bénéficie de l'appui d'une expertise externe pour mener à bien ses travaux. S'il faudra réfléchir à terme à un éventuel rapprochement entre l'AFSSA et l'AFSSET, il convient préalablement de renforcer l'AFSSET en mettant à sa disposition les différents instituts d'expertise technique, afin de lui permettre de se constituer en agence de moyens, à l'instar de toutes les autres agences.

2.– Quelles modalités de financement pour une politique qui s'attache à traiter l'imprévisible ?

Le financement de la sécurité sanitaire suppose de répondre à deux questions majeures : d'une part, comment assurer ce financement dans un contexte marqué à la fois par des contraintes budgétaires et par des incertitudes fortes ? D'autre part, quelle est la part que doit assumer l'État dans ce financement ?

Faire face à des crises sanitaires dans un cadre budgétaire contraint et dans un contexte de forte incertitude sur la potentialité de survenue d'une crise.

Nos sociétés sont entrées dans une ère marquée par l'incertitude, ce qui conduit à les décrire comme des « sociétés du risque ». Dans un tel contexte, l'exercice de prévision budgétaire s'avère périlleux, et généralement mis en échec, car, en cours de gestion, la survenue d'une crise supposera inmanquablement l'ouverture de crédits supplémentaires. La difficulté est encore accrue dans un cadre budgétaire contraint, dans lequel le redéploiement des crédits en cours d'année suppose le gel des dotations de certains postes de dépenses. À cet égard, le coût budgétaire élevé des réponses aux crises sanitaires dépasse rapidement la réserve de précaution constituée sur les crédits de la loi de finances initiale.

On l'observe en gestion : la mission *Sécurité sanitaire* est sujette à d'importantes fluctuations budgétaires en cours d'année, avec notamment des ouvertures fréquentes de crédits en urgence pour faire face à l'apparition de nouvelles épidémies ou de risques de pandémies. Ainsi, en 2007, plus de 370 millions d'euros ont été ouverts en gestion sur le programme *Veille et sécurité sanitaires*, ce qui représente trois fois et demi la dotation inscrite en loi de finances initiale.

Or, la question se pose de savoir quelle part du financement de la politique de sécurité sanitaire doit relever de la prévision, et quelle part de l'ajustement des crédits en gestion. La réponse dépend des critères de distinction entre d'une part, les activités de prévention, de pilotage, d'évaluation, de contrôle, et de veille qui sont conduites structurellement par les administrations chargées d'assurer la sécurité sanitaire, et d'autre part, la réponse aux urgences, à l'imprévisible, qui appelle le déblocage d'une enveloppe en cours d'année. Cette distinction est toute théorique : en effet, lorsqu'une pandémie est déclarée, en dehors des moyens d'urgence qu'elle requiert, c'est tout le dispositif de veille qui se trouve renforcé et qui mobilise dès lors également des moyens supplémentaires.

Dans un tel contexte, le principe qui doit prévaloir est celui du renforcement des capacités d'évaluation des coûts, que ce soit au titre des plans déjà mis en œuvre (plan de pandémie grippale, plan canicule) ou de façon prospective, afin de déterminer les coûts qui seraient générés en cas d'épidémie avérée et de survenue d'une crise sanitaire, au besoin en établissant plusieurs scénarii. Il est ainsi particulièrement regrettable que les moyens mobilisés chaque année depuis 2004 dans le cadre de la lutte contre la pandémie grippale ne soient pas connus avec plus de précision.

Selon les données communiquées à votre Rapporteur spécial par M. Didier Houssin, directeur général de la santé (DGS) et délégué interministériel à la lutte contre la grippe aviaire (DILGA), les moyens affectés à la politique de prévention et de lutte contre une pandémie grippale représenteraient environ 735 millions d'euros entre 2005 et 2008, à raison de 120 millions d'euros respectivement en 2005 et 2006, 375 millions d'euros en 2007, et une prévision de 120 millions d'euros pour 2008. Toutefois, ces chiffres sont entourés d'incertitudes, liées principalement à la forte dispersion des crédits de l'État sur les actions de plusieurs programmes, mais également à la contribution directe qui a été demandée aux divers ministères, et qui ne fait donc pas l'objet d'une estimation précise.

Quelles modalités de financement des crises sanitaires ?

La multiplication des épisodes de crise sanitaire conduit également à s'interroger sur les missions et le périmètre d'intervention respectifs de l'État et des acteurs économiques à ce titre. En effet, si la prise en charge sanitaire doit naturellement relever de l'État, en revanche, les coûts économiques induits pour les professionnels (exemples des pertes de cheptel pour les éleveurs en cas de pandémie) pourraient éventuellement être assumés par des caisses de solidarité professionnelle.

La sollicitation de la participation individuelle ne doit pas cependant pas être écartée : elle est actuellement à l'étude pour les éleveurs victimes de la fièvre catarrhale, dans le cadre de la vaccination des ovins et bovins envisagée à partir de 2008.

Des modalités de financement originales peuvent également être développées, à l'instar du fonds d'allègement des charges pour les éleveurs touchés par la fièvre catarrhale ovine (FCO), qui prend en charge les intérêts d'emprunts des professionnels de la filière.

L'importance de l'impact économique des crises sanitaires conduira inmanquablement à explorer de nouvelles modalités de couverture du risque, par le biais éventuellement de fonds spécialisés qui seraient financés en partie par les éleveurs dans une démarche assurantielle collective, susceptible de susciter une forme de solidarité professionnelle, voire même interprofessionnelle. Cette dernière a d'ailleurs été définie par la loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006.

3.– La gestion des crises dans un monde ouvert

La mondialisation des risques sanitaires est réelle : elle interdit de gérer une crise dans un strict cadre national, à l'abri des menaces qui seraient trop éloignées pour nécessiter une coordination internationale permanente. La dimension internationale des enjeux de sécurité sanitaire ne doit donc pas être reléguée au second plan. Sur ce plan, la France se doit de :

– **développer la coopération internationale**, par une aide technique aux pays victimes de crises, telle que l’influenza aviaire dans les pays asiatiques, ou telle que la coopération avec l’Italie dans le cadre de la lutte contre la FCO ;

– **renforcer ses capacités de réaction rapide** face à des risques dont l’ampleur n’est pas bien connue, mais dont la propagation est potentiellement très rapide. Ce fut le cas du virus du chikungunya à La Réunion et à Mayotte dans un premier temps, et qui pourrait s’étendre au sud de la France et à la Corse, mais également de la grippe aviaire, ou moins récemment du SRAS ;

– **négoier avec ses partenaires**. Sur ce point, la dimension communautaire est essentielle : l’échelle des risques suppose en effet une concertation régulière au niveau européen. La réglementation REACH relative à l’enregistrement, l’évaluation et l’autorisation des substances chimiques, entrée en vigueur en France au 1^{er} juin 2007, est un excellent exemple de l’efficacité de règles d’évaluation et de contrôle harmonisées à l’échelon communautaire.

– et enfin, **conduire une politique soucieuse de l’environnement, tout en tenant compte des enjeux économiques et commerciaux** des décisions prises. Ce fut le cas à l’échelon européen face à la crise de l’encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), et il est indispensable que ce soit le cas pour la politique française en matière d’organismes génétiquement modifiés. De ce point de vue, la proposition émise lors du Grenelle de l’environnement de développer des capacités d’évaluation socio-économique, à côté des capacités d’évaluation scientifique déjà existantes, est bienvenue.

Toutefois, à ce stade, la coordination européenne demeure largement insuffisante. Les délais de réaction de l’Union européenne sont longs, par comparaison avec la réactivité développée au niveau national. **Dès lors, la présidence française de l’Union européenne au second semestre 2008 gagnerait à faire de la sécurité sanitaire un axe privilégié.**

Enfin, l’amélioration de la coordination internationale pour la gestion des crises sanitaires est indissociable d’une meilleure organisation du réseau déconcentré des acteurs de la sécurité sanitaire. À titre d’exemple, la plateforme de Roissy ne dispose que de deux agents en charge de la sécurité sanitaire pour traiter les dizaines de milliers d’arrivées quotidiennes. Aussi, le renforcement des services déconcentrés et de la présence des agences sur les territoires est essentiel afin de garantir l’équilibre territorial face aux enjeux de sécurité sanitaire.

CHAPITRE PREMIER : LE PROGRAMME *VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES*

I.— EN 2006 ET 2007, DES OUVERTURES DE CRÉDITS MASSIVES EN COURS D'ANNÉE

Le programme *Veille et sécurité sanitaires* connaît des variations importantes de sa dotation en cours d'année : il était en effet jusqu'en 2006 destinataire de fonds de concours correspondant à une contribution de l'assurance-maladie, qui n'était donc pas retracé sur son budget tel que présenté en loi de finances. Des mouvements de crédits élevés affectent également la gestion du programme en cours d'année. De ce point de vue, le « chaînage vertueux » instauré par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 entre la prévision et l'exécution budgétaires, et qui trouve en 2006 sa première application, doit permettre de restituer les moyens globaux dont bénéficie la politique de veille et de sécurité sanitaires.

1.— Le budget 2006 : une exécution difficile à suivre

Le programme *Veille et sécurité sanitaires* a été doté de 103,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 103,1 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2006.

Un abondement par voie de fonds de concours à hauteur de 183,2 millions d'euros était prévu, en raison notamment du rattachement du fonds de concours *Achat, stockage et livraison de traitement pour les pathologies résultant d'actes terroristes ou de menaces sanitaires graves*, ce qui portait les prévisions des crédits ouverts à 286,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 286,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Or, du fait des reports considérables de 2005, le montant des crédits ouverts en cours d'exercice a finalement atteint 631,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 597,1 millions d'euros en crédits de paiement, dont 179,1 millions d'euros en provenance des fonds de concours. En conséquence, **les crédits ouverts ont totalisé 734,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 700,2 millions d'euros en crédits de paiement.**

Le tableau suivant récapitule les mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES EN 2006

(en euros)

	AE	CP
Crédits ouverts en LFI (hors FDC)	103 511 920	103 088 828
Fonds de concours	179 067 036	179 067 036
Arrêtés de report	395 278 312	395 278 312
Décrets d'avance	22 820 000	22 820 000
Annulations et transferts	25 568	25 568
Ouvertures en LFR	34 075 000	—
Total	734 777 836	700 279 744

Source : rapport annuel de performances

Les crédits consommés au titre de l'exercice 2006 s'établissent à 552,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 331 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement une sous-consommation des crédits effectivement ouverts de 24,8 % et 52,7 %.

Par conséquent, le montant des crédits reportés sur 2007 devrait atteindre 182 millions d'euros en autorisations d'engagement et 369,2 millions d'euros en crédits de paiement. Lorsque les reports d'un exercice à l'autre représentent en ordre de grandeur quatre fois les crédits initiaux, l'annualité perd son sens et l'analyse budgétaire est rendue inutilement complexe.

Or, il est regrettable que le rapport annuel de performances se contente de retracer les mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice, sans aucun commentaire et sans ventilation de ces crédits par action. De la même manière, la justification au premier euro ne fait état que de manière incidente de l'affectation des crédits ouverts en cours d'exercice : par conséquent, il est impossible de retracer précisément la destination de ces crédits.

Préconisation n° 1 : Un meilleur « calibrage » des besoins en matière de veille sanitaire est indispensable, à défaut d'une justification convaincante des mouvements intervenus en cours d'année

La principale difficulté qui entoure l'exécution du programme réside dans la distinction entre la prévision initiale des crédits et les crédits effectivement ouverts, puisque la politique de veille et de sécurité sanitaires bénéficie d'ouvertures de crédits considérables en cours d'année, qui sont justifiées par sa finalité, la réactivité à des situations d'urgence et de crise. La présentation retenue par le rapport annuel de performances conduit néanmoins aux deux conclusions suivantes :

- par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale, la sur-exécution est importante, de l'ordre de 93 % en autorisations d'engagement et de 15,6 % en crédits de paiement ;

- mais par rapport aux crédits effectivement ouverts, les taux d'exécution représentent seulement 75,2 % en autorisations d'engagement et 47 % en crédits de paiement. C'est donc une forte sous-consommation des crédits qui est constatée.

Si une sous-dotation initiale des crédits de sécurité sanitaire semble peu évitable, à la merci de la survenue de crises, la sur-dotation qui en résulte peut néanmoins laisser perplexe. Ce décalage peut évidemment être justifié par la volonté de constituer des provisions. Il n'en révèle pas moins le surdimensionnement de certains dispositifs.

Plus encore, aucune ventilation des crédits ouverts n'étant présentée par action, il est impossible d'identifier précisément les dispositifs qui ont requis des crédits supplémentaires.

Préconisation n° 2 : Le rapport annuel de performances se doit de rendre compte par priorité des principaux événements ayant affecté la gestion. Les ouvertures de crédits opérées en cours d'année doivent ainsi être justifiées. Une ventilation par action de ces crédits supplémentaires, et une explication quant à leur emploi, doit impérativement figurer dans le rapport annuel de performances.

a) Des subventions aux agences sanitaires relativement fidèles aux prévisions

Dotées initialement de 51,5 millions d'euros, les politiques de veille, de surveillance, d'expertise et d'alerte ont mobilisé 52,6 millions d'euros en crédits de paiement. L'essentiel des crédits – 89 % d'entre eux – est constitué des subventions pour charges de service public aux différentes agences sanitaires – et particulièrement à l'Institut de veille sanitaire (InVS) –, dont le tableau suivant récapitule la répartition.

RÉPARTITION DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC

(en euros)

	Prévision LFI	Exécution
Institut de veille sanitaire (InVS)	33 932 976	33 766 243
Agence de la biomédecine (ABM)	3 300 000	2 708 671
Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)	3 958 519	4 682 461 ⁽¹⁾
Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)	3 100 000	3 005 138 ⁽¹⁾
Agence française de sécurité environnementale et du travail (AFSSET)	2 807 618	2 561 078
Études et formations confiées aux opérateurs	–	142 737
Total des subventions	46 999 113	46 866 328

(1) Ces données comprennent les études ou formations confiées aux deux agences concernées.

Source : rapport annuel de performances

Les autres dépenses se répartissent comme suit :

– les études et évaluations en matière sanitaire, dotées initialement de 1,4 million d’euros, ont représenté 2 millions d’euros ;

– les autres dépenses, prévues à hauteur de 3,1 millions d’euros, accusent une hausse d’un peu plus de 600 000 euros en crédits de paiement par rapport aux prévisions, et renvoient à des actions financées sur la base de crédits ouverts par décret d’avance au titre de la lutte contre le chikungunya.

b) Sur-dotation ou sous-dotation de l’action Gestion des urgences ? La présentation de l’exécution ne permet pas de trancher

Cette action représente près de 78 % des crédits du programme : elle était dotée en loi de finances initiale de 185,6 millions d’euros d’autorisations d’engagement et de 185,5 millions d’euros de crédits de paiement, dont 177,6 millions d’euros prévus au titre des fonds de concours. Or, l’exécution en 2006 fait état d’une consommation des crédits à hauteur de 430,3 millions d’euros d’autorisations d’engagement, et de 225,1 millions d’euros de crédits de paiement.

Ce phénomène est lié à un important report de crédits sur l’exercice, dont le rapport annuel de performances ne donne cependant aucun détail quant au montant impité sur cette action.

193,1 millions d’euros ont en réalité été mobilisés **pour la constitution du « stock national santé »**, dont :

– 137,8 millions d’euros d’achat de produits de lutte contre la grippe aviaire (masques, Tamiflu®, vaccins, etc.) ;

– 46,7 millions d’euros pour la pandémie grippale ;

– 2,6 millions d’euros au titre de la lutte contre le chikungunya ;

– le reste étant réparti entre le plan Biotox, et des produits et vaccins divers.

D’autre part, **14,1 millions d’euros** ont permis la formation des professionnels de santé à la lutte contre la grippe aviaire.

Les subventions pour charges de service public destinées aux agences ont quant à elles atteint 10,6 millions d’euros contre seulement 3,4 millions d’euros initialement prévus ; elles ont été réparties comme suit :

– 6,5 millions d’euros à l’Institut national de prévention et d’éducation à la santé (INPES) au titre des frais de communication sur la canicule et la pandémie grippale. Cette subvention a été financée par une dotation supplémentaire ouverte en cours d’année ;

– 2,9 millions d’euros à l’Institut de veille sanitaire (InVS) ;

– enfin, 1,1 million d’euros à l’AFSSA et à l’AFSSET.

Les autres dépenses ont représenté 7,5 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 6,3 millions d’euros de crédits de paiement. Or, les crédits prévus en loi de finances initiale s’établissaient autour de 1,4 million d’euros.

La surconsommation des crédits est encore une fois liée pour partie à la lutte contre le chikungunya, qui a mobilisé 4,1 millions d’euros, et à la mise en place d’actions relatives à la préparation à la menace d’une pandémie grippale, pour un montant de 1,4 million d’euros. Enfin, 1,2 million d’euros ont également été versés à l’Institut Pasteur Asie pour le suivi des souches virales circulantes.

Au total, la surconsommation des crédits au titre de cette action, pour légitime qu’elle puisse être, ne fait l’objet d’aucune explication, aggravant le manque de lisibilité de l’exécution budgétaire, donc, des dispositifs financés. Car l’absence d’indications quant au montant des crédits ouverts en cours d’année sur cette action ne permet aucunement de conclure sur l’exécution. **À ce degré, c’est la sincérité des inscriptions en loi de finances initiale qui est en cause. Dans ces conditions, la vigilance est de mise quant aux montants des crédits demandés pour 2008.**

c) L’action Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs

La consommation des crédits sur cette action, à hauteur de 34,1 millions d’euros en crédits de paiement, est inférieure aux prévisions, qui s’établissaient à 37,5 millions d’euros.

Des crédits à hauteur de 5,5 millions d’euros au titre de l’attribution de produits « eau » ont alimenté les dépenses de fonctionnement courant initialement prévues à hauteur de 3,7 millions d’euros : ces crédits financent l’activité des services déconcentrés en matière de contrôle sanitaire de l’eau. Or, seuls 3,1 millions d’euros ont effectivement été délégués à ce titre, en raison d’une baisse du montant total des crédits prévus via cette attribution de produits liée à un début d’externalisation dans les départements où les effectifs nécessaires au contrôle font défaut.

Les autres dépenses de fonctionnement courant, quasi conformes aux prévisions, ont concerné principalement le fonctionnement des comités de protection des personnes (CPP), financés à hauteur de 1,7 million d’euros, ainsi que des opérations au niveau déconcentré, dans le cadre de la lutte contre le chikungunya, pour un montant de 1,4 million d’euros.

Les subventions pour charges de service public ont, quant à elles, représenté 16,9 millions d'euros contre 17,3 millions d'euros initialement prévus. Leur répartition est la suivante.

SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC AUX AGENCES

(en euros)

	Prévision LFI	Exécution
AFSSAPS	12 400 000	11 606 193
ABM	2 600 000	2 895 476
AFSSA	1 838 305	1 838 305
AFSSET	522 296	494 029
Total	17 360 601	16 834 003

Source : rapport annuel de performances

Les autres dépenses recouvrent :

– la participation de l'État au financement du coût lié au traitement des contentieux transfusionnels et à l'indemnisation des victimes, dont la loi a transféré la charge à l'Établissement français du sang (EFS). Cette participation a représenté 4,5 millions d'euros, en cela quasiment conforme aux prévisions ;

– les dépenses des services déconcentrés dans le cadre de la lutte contre le chikungunya, à hauteur de 3,1 millions d'euros ;

– 1,3 million d'euros à destination des collectivités territoriales ;

– et le financement des analyses des coliformes dans les eaux de baignades, pour un montant de 0,7 million d'euros.

d) L'action Information et formation : une exécution perturbée par la lutte contre le chikungunya

En 2006, 31,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 19,1 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés sur une dotation initiale de 11,8 millions d'euros. Cette surconsommation importante des crédits de l'ordre de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 7,3 millions d'euros en crédits de paiement se répartit comme suit.

– La forte surconsommation des crédits en matière de dépenses de fonctionnement courant, qui ont représenté 6,2 millions d'euros en 2006, pour une dotation initiale de 0,8 million d'euros, est principalement liée aux dispositifs d'information et de formation relatifs à la lutte contre l'épidémie de chikungunya mis en place par les services déconcentrés, à hauteur de 5,9 millions d'euros. Une ouverture de crédits supplémentaires a donc été indispensable pour financer ces dispositifs.

– Les subventions pour charge de service public à destination des agences sanitaires, prévues pour un montant de 8,9 millions d'euros, ont été consommées à hauteur de 8,5 millions d'euros. Le tableau suivant en présente la répartition.

RÉPARTITION DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC AUX AGENCES

(en euros)

	Prévisions LFI	Consommation
AFSSAPS	910 000	858 670
InVS	3 660 000	3 489 826
ABM	4 000 000	3 405 253
AFSSA	98 256	98 256
AFSSET	621 864	588 208
Total	9 290 120 / 8 939 448⁽¹⁾	8 481 213

(1) Les deux données renvoient respectivement aux chiffres de la loi de finances initiale pour 2006 (LFI) et du rapport annuel de performances pour 2006 (RAP)

Source : rapport annuel de performances

Enfin, les autres dépenses, prévues à hauteur de 2 millions d'euros, ont donné lieu à une consommation des crédits de près de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 4,4 millions de crédits de paiement, dépenses qui sont presque en totalité imputables à la lutte contre l'épidémie de chikungunya dans l'Océan Indien.

*

* *

La politique de veille et de sécurité sanitaires est par essence soumise à des aléas importants, qui expliquent l'importance des mouvements de crédits intervenant en cours d'année, tant du fait de reports de crédits non consommés sur l'année n-1 que d'ouvertures en loi de finances rectificative ou par décret d'avance.

Toutefois, votre Rapporteur spécial attire l'attention sur l'importance de donner à la représentation nationale une image fidèle des actions entreprises et des moyens mobilisés au titre de la gestion des crises sanitaires. Il déplore les insuffisances relevées dans la présentation de l'exécution.

Ainsi, pour exemple, la lutte contre le chikungunya et la dengue a conduit à l'ouverture par décrets d'avance d'une somme de 22,8 millions d'euros, ce que ne précise d'ailleurs pas le rapport annuel de performances. Or, c'est un véritable travail de reconstitution qui est requis pour disposer de la répartition de ces crédits par action, qui serait peu ou prou la suivante.

LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LE CHIKUNGUNYA

(en euros)

Action	Crédits consommés
Veille, surveillance, expertise et alerte	4 401 360 AE / 2 581 922 CP
Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises	3 908 400
Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs	1 803 128
Information et formation	10 307 169
Total	23 521 030 AE / 21 701 592 CP

Source : rapport annuel de performances

Votre Rapporteur spécial rappelle donc ses préconisations quant à l'indispensable ventilation des crédits ouverts en cours d'année par action, et cela, afin que la représentation nationale puisse évaluer et attester des actions réellement menées.

2.– L'exécution budgétaire en 2007 confirme l'importance des mouvements de crédits en gestion

Le programme *Veille et sécurité sanitaires* a été doté de 104,6 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement par la loi de finances initiale pour 2007.

Le tableau suivant récapitule les mouvements de crédits intervenus en cours d'année.

MOUVEMENTS DE CRÉDITS DU PROGRAMME VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES EN 2007
(en euros)

	AE	CP
LFI	104 567 572	104 567 572
Reports de crédits	182 021 664	369 228 176
Décret d'avance	80 000 000	0
Fonds de concours	0	1 212 454
Total crédits ouverts	367 801 690	475 008 202

Source : ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports

Le montant des crédits mis en réserve s'élève à 2,7 millions d'euros, soit 2,6 % de la dotation globale du programme telle qu'inscrite en loi de finances initiale.

Les ouvertures de crédits intervenues en cours d'année sont plus de trois fois et demi supérieures aux crédits initiaux. Cette situation n'est guère satisfaisante du point de vue des exigences d'une saine gestion budgétaire. Si le caractère peu prévisible des crises sanitaires peut expliquer qu'en gestion, les mouvements de crédits soient supérieurs à d'autres programmes, pour lesquels les dépenses sont plus rigides, il n'en demeure pas moins que l'image livrée à la représentation nationale risque d'être faussée. Ou alors les mouvements en cours d'exercice doivent être explicités avec le même degré de détail qu'en loi de finances : or, tel n'est pas le cas. **Aucune justification de l'origine de ces crédits n'a été apportée à votre Rapporteur spécial dans le cadre des réponses fournies par l'administration.** Il ne reste plus alors qu'à se livrer à un exercice hasardeux de reconstitution des crédits. Comme en 2006, le décalage observé entre la prévision et l'exécution s'avère excessif, a fortiori lorsque les montants affectés en cours d'année ne sont pas explicités.

S'agissant des reports de crédits, ils concernent des dotations qui n'ont pas été consommées en 2006. Mais nulle raison n'est alléguée quant à la non-consommation originelle de ces crédits, pas plus que n'est justifiée l'ouverture intervenue de 80 millions d'euros d'autorisations d'engagement par décret d'avance.

L'hypothèse la plus vraisemblable serait celle des fonds de concours rattachés au programme jusqu'en 2006, qui n'auraient pas été consommés, et sont depuis lors reportés sur l'exercice suivant. Si tel est le cas, la création de l'établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), en 2007, devrait mettre fin du moins à de nouveaux abondements, dans la mesure où l'établissement se donne précisément comme la solution au dispositif du fonds de concours de l'assurance maladie, dont le fondement avait été contesté par le Conseil constitutionnel.

3.— Une amélioration progressive des indicateurs du programme *Veille et sécurité sanitaires*

S'agissant du volet performance également introduit par la LOLF, les 8 objectifs et 12 indicateurs associés en 2006 au programme *Veille et sécurité sanitaires*, trop nombreux et relativement disparates, ont laissé la place à 6 objectifs et 9 indicateurs en 2007, stabilisés pour 2008. Il convient de souligner le renoncement à un certain nombre d'indicateurs trop flous, comme « *l'impact des retours d'expérience sur les procédures* » ou « *la conformité de l'avancement des travaux d'élaboration, de préparation, de diffusion et d'évaluation des plans nationaux aux calendriers de travail initiaux* ».

Toutefois, certains indicateurs prêtent toujours le flanc à la critique. C'est le cas pour la mesure du « *nombre de professionnels de santé inscrits à la messagerie DGS-Urgent* ». En effet, comme a pu le souligner le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), seuls les médecins généralistes sont concernés par ce dispositif, et, d'autre part, cet indicateur est trop sensible à l'actualité des crises sanitaires.

Préconisation n° 3 : L'indicateur relatif à la messagerie DGS-Urgent devrait être modifié afin de mesurer l'impact réel de celle-ci sur les comportements des professionnels de santé.

Votre Rapporteur spécial émet, quant à lui, quelques doutes sur l'indicateur relatif à l'activité de l'Agence de la biomédecine, qui mesure en 2006 le nombre de greffes effectuées par rapport au nombre de greffes en attente. En 2007, cet indicateur se borne à recenser les greffes effectuées, ce que l'on peut considérer comme un recul. Les raisons alléguées sont certes dignes d'intérêt : l'offre de greffons est avant tout tributaire des prélèvements dans les hôpitaux. Toutefois, un retour à un simple recensement du nombre des greffes apparaît inapproprié pour l'évaluation de la performance de l'Agence, alors même que l'augmentation régulière du nombre des greffes est soulignée par le rapport annuel de performances.

Préconisation n° 4 : L'indicateur relatif au nombre des greffes ne peut se donner comme un simple outil statistique. Il doit au contraire résolument s'orienter vers la mesure de la performance de l'Agence de la biomédecine. S'il était démontré que le rapport entre greffes effectuées et greffes en attente n'est pas pertinent, un autre indicateur d'efficacité devrait être élaboré rapidement.

Il faut en revanche considérer comme satisfaisante l'évaluation de la performance engagée sur l'activité de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) : en effet, l'objectif de réduction du délai de traitement des autorisations de mise sur le marché, retenu par le projet annuel de performances, est complété, dans le cadre du projet d'établissement, par une cible d'augmentation des contrôles en laboratoire et de réduction du délai de notification des rapports d'inspection de l'établissement, toutes démarches qui confirment l'engagement résolu de l'agence dans la démarche de performance. Par ailleurs, l'activité de contrôle de l'AFSSAPS est évaluée par la mesure du nombre de détection d'anomalies par rapport au nombre total des contrôles effectués, qu'ils soient d'urgence ou programmés. Si l'on peut à cet égard s'interroger sur la pertinence d'une cible fixée pour 2009 à 24 % d'anomalies détectées au cours des contrôles d'urgence, taux déjà atteint en 2006, il n'en demeure pas moins que l'évaluation de l'efficacité de l'activité de l'AFSSAPS est exemplaire.

A contrario, on regrettera l'absence d'indicateurs relatifs à l'activité de l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) ainsi que de l'institut de veille sanitaire (InVS). Il semble indispensable que l'évaluation de la performance des agences ne s'effectue pas à géométrie variable. Bien au contraire : chacune d'entre elles doit être associée à une évaluation de son activité et de son efficacité. Certes, l'absence d'objectifs et d'indicateurs relatifs à une agence ne signifie pas que celle-ci ne fasse par l'objet d'une évaluation attentive, dans le cadre notamment des contrats de performance ou des contrats d'objectifs et de moyens que les agences sont amenées à signer avec leurs tutelles. Toutefois, la pertinence du volet performance du programme gagnerait à s'appliquer à l'ensemble des champs couverts par la politique de veille et de sécurité sanitaires.

II.- UN BUDGET 2008 MARQUÉ PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 5 MARS 2007

La politique de veille et de sécurité sanitaire sera dotée en 2008 de 186,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 166,3 millions d'euros de crédits de paiement. La progression des crédits au titre de ce programme est de 78 % pour les autorisations d'engagement et de 59 % en crédits de paiement, en raison principalement de la création d'un nouvel établissement public, chargé de la réponse aux urgences sanitaires, qui mobilisera 75 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 55 millions d'euros de crédits de paiement dès 2008.

Le tableau suivant retrace l'évolution de la répartition des crédits entre les actions du programme.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES*

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2007	2008	Évolution (en %)	2007	2008	Évolution (en %)
Veille, surveillance, expertise et alerte	63,28	71,82	+13,5	63,28	71,82	+13,5
Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises	12,3	85,88	++	12,3	65,88	++
Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs	18,22	18,08	-0,8	18,22	18,08	-0,8
Information et formation	10,77	10,48	-2,6	10,77	10,48	-2,6
Total	104,57	186,26	+78,1	104,57	166,26	+59

Source : projet annuel de performances

Ce bouleversement budgétaire est la conséquence de l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur, qui prévoyait d'une part la mise en place d'une structure nationale apte à améliorer la préparation et la gestion des crises, tant pour l'achat des produits, que pour le stockage et la logistique de distribution, et d'autre part, la constitution d'un corps de réserve sanitaire pour permettre en cas de crise le renforcement des équipes soignantes.

L'établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) vient donc compléter le réseau déjà existant des agences sanitaires, qui constituent les acteurs de référence de la politique de veille et de sécurité sanitaires. Le tableau suivant retrace l'évolution des subventions qui leur sont accordées.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS AUX AGENCES DE SÉCURITÉ SANITAIRE

(en milliers d'euros)

	2007	2008 (p)	Évolution (en %)
InVS	55 438	55 965	+0,95
AFSSAPS	5 354	8 100	+51,3
AFSSA	6 658	6 968	+4,66
ABM	10 026	11 280	+12,5
AFSSET	2 996	3 018	+0,73
Sous-total	80 472	85 331	+6,04
EPRUS	—	75 000	+100
Total subventions	80 472	160 331	+99,24
Total du programme	104 568	186 262	+78,13
Part des subventions dans l'ensemble du programme	77 %	86 %	+11,69

Source : projet annuel de performances

Les subventions pour charges de service public aux agences sanitaires représentent une part prépondérante des moyens alloués au programme, avec 77 % de ses crédits globaux en 2007. Cette part est encore renforcée avec la mise en place de l'établissement public de réponse aux urgences sanitaire, puisqu'elle atteint 86 % des crédits du programme.

A.– VEILLE, SURVEILLANCE, EXPERTISE ET ALERTE : LE RÔLE PRÉPONDÉRANT DE L'INSTITUT DE VEILLE SANITAIRE

Afin d'assurer la sécurité sanitaire, un dispositif de veille et de surveillance permanentes doit être déployé sur l'ensemble du territoire. En France, ces missions sont assurées en priorité et de façon transversale par l'Institut de veille sanitaire (InVS). Elles sont complétées par les travaux d'expertise des autres agences sur leur champ de compétences respectif, en particulier de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) pour les vigilances autour des médicaments. Enfin, la toxicovigilance est le rôle principal des centres antipoison, tandis que des instances spécialisées œuvrent dans les domaines particuliers des infections nosocomiales, pour les centres de coordination et de lutte contre les infections nosocomiales (CCLIN).

Les actions de veille, de surveillance, d'expertise et d'alerte seraient dotées de 71,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, en augmentation de 13,5 % par rapport à 2007.

1.– La nécessité du renforcement de la présence territoriale de l'InVS

L'Institut de veille sanitaire (InVS) est chargé de la surveillance et de l'observation permanentes de l'état de santé de la population, et d'un rôle de veille et de vigilance sanitaires, pour lequel il détecte et évalue les risques sanitaires. Il assure également une mission d'alerte, impliquant une forte réactivité face aux menaces. L'ensemble de ces compétences fait de lui un expert à même de conseiller les pouvoirs publics.

Dans la chaîne constituée par les acteurs de la sécurité sanitaire, sa place se situe clairement en amont, essentiellement dans une fonction d'anticipation. Sa spécificité réside dans son caractère transversal affirmé : l'Institut a en effet compétence dans le domaine des maladies infectieuses, des maladies chroniques et des traumatismes, de la santé environnementale, et enfin, dans l'évaluation des risques sur la santé au travail.

Le tableau suivant présente le budget de l'InVS en 2007.

BUDGET DE L'INVS EN 2007

(en euros)

	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Gel	Total
Action Veille, surveillance, expertise et alerte	15 800 431	22 380 057	3 167 899	3 049 080	44 397 467
Veille prospective	205 406	9 738	41 183		256 327
Surveillance	9 559 261	10 357 415	1 916 579		21 833 255
Alerte	3 981 708	717 183	798 310		5 497 201
Expertise, évaluation et recherche	2 054 056	11 295 721	411 827		13 761 604
Action Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises	3 578 769	102 000	318 129		3 998 898
Préparation des plans de réponse aux urgences et situations exceptionnelles	357 877	–	–		–
Évaluation du signal d'alerte et décision	3 220 892	102 000	318 129		3 641 021
Action Information et formation	1 681 120	1 029 955	286 547		2 997 622
Actions d'information	1 215 450	699 168	207 173		2 121 791
Formation	465 670	330 787	79 374		875 831
Action Pilotage	4 730 496	4 780 207	836 443		2 997 622
Total	25 790 816	28 292 219	4 609 018	3 049 080	61 741 133

Source : institut de veille sanitaire

En 2007, l'Institut a dû puiser dans son fonds de roulement à hauteur de 4,1 millions d'euros.

Les orientations stratégiques retenues par l'Institut pour 2008 sont les suivantes :

- mener à bien le schéma directeur des systèmes d'information, afin de disposer d'un recueil et d'une transmission automatiques des données et de capacités d'analyses en temps réel ;

- s'engager dans une démarche pédagogique sur le risque à destination de la population, en renforçant notamment le site Internet de l'Institut ;

- développer un travail en interface avec les médecins urgentistes et généralistes libéraux, afin d'accroître leur participation à la politique de veille sanitaire ;

- et enfin, parvenir à une régionalisation réelle des cellules d'épidémiologie, relais de l'Institut sur le territoire.

La surveillance permanente de l'état de santé de la population exige en effet un déploiement des structures de l'Institut sur l'ensemble du territoire national, y compris ultramarin : cette implantation territoriale est opérée par les cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE), actuellement au nombre de 17, qui siègent auprès des directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) qui assurent leurs moyens de fonctionnement. Le personnel scientifique des CIRE a été renforcé, avec 88,5 postes permanents d'épidémiologistes en 2007.

Le directeur général de l'Institut, M. Gilles Brucker, auditionné par votre Rapporteur spécial, a pu lui faire part des difficultés rencontrées par certaines cellules pour faire face à leurs missions, sans cesse croissantes, et notamment pour les deux cellules qui actuellement couvrent trois régions, la CIRE Est et la CIRE Centre. On rappellera sur ce point que l'accompagnement spécifique de la direction générale de la santé (DGS) pour le développement de 6 CIRE s'élève à 0,07 million d'euros pour 2008.

Votre Rapporteur spécial partage à cet égard les préoccupations du directeur de l'Institut, en recommandant un **renforcement rapide des CIRE pour en faire véritablement des cellules régionales d'épidémiologie**, en les faisant passer à 22, et en conférant à l'Institut les moyens de donner à celles-ci une taille critique. En effet, **la couverture territoriale du dispositif de veille sanitaire constitue un défi majeur**.

Pour 2008, ce n'est qu'une très légère hausse qui caractériserait la subvention de l'État à l'Institut, portée de 55,4 millions d'euros à un peu moins de 56 millions d'euros. Les crédits supplémentaires financeront le renforcement de la biosurveillance – à hauteur de 200 000 euros – et l'alourdissement spontané des charges représentées par la masse salariale – à hauteur de 300 000 euros. Cette dernière augmentation semble toutefois insuffisante au regard du plafond d'emplois de l'Institut, fixé à 376 équivalents temps plein travaillé (ETPT) : en l'absence des moyens suffisants, 20 postes demeureraient en effet non pourvus en 2007. Au vu des responsabilités qui lui incombent, les besoins en effectifs de l'Institut ont été estimés par son directeur général à 120 postes, dont la création serait étalée sur quatre ans.

Votre Rapporteur spécial souligne à cet égard qu'une réévaluation des moyens de l'Institut doit faire l'objet d'un dialogue avec ses autorités de tutelle. On ne peut que regretter l'absence de signature du contrat d'objectifs et de moyens 2006-2009. Le contrat de performance négocié à l'heure actuelle entre l'Institut et sa tutelle ne saurait faire l'économie d'un engagement sur les moyens consacrés à l'Institut, à l'heure où les attentes de la population ne cessent de grandir.

2.– Une attention croissante accordée à la santé environnementale

À la suite de la mise à jour des conséquences de l'amiante sur la santé, le développement d'une expertise relative aux risques environnementaux et du travail est apparu nécessaire. L'agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) créée en 2001 et devenue en 2006 l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) est le principal acteur dans ce domaine : elle est en effet chargée d'assurer la sécurité sanitaire dans l'ensemble des milieux de vie, incluant le travail, par le biais de l'évaluation des risques sanitaires environnementaux. Elle développe ainsi les expertises scientifique et technique nécessaires pour éclairer la prise de décision des pouvoirs publics.

L'agence est pleinement investie dans la mise en œuvre du plan national santé environnement (PNSE) pour la période 2004-2008, qui vise principalement à garantir un air et une eau de bonne qualité, à prévenir les pathologies d'origine environnementale, notamment les cancers, et à mieux informer le public et protéger les populations sensibles. Son évaluation à mi-parcours en 2006 laisse apparaître que 60 % des actions engagées présentent un état d'avancement conforme aux prévisions ; en revanche, huit actions connaissent un retard significatif et deux actions un retard préoccupant.

a) Le plan national santé environnement parvient à son terme en 2008

Afin de combler le retard constaté, les moyens accordés pour 2008, date d'échéance du PNSE, à sa mise en œuvre, sur le budget du programme *Veille et sécurité sanitaires*, s'inscrivent en hausse par rapport à l'année 2007. Les crédits passeraient ainsi de 12,2 millions d'euros à 12,8 millions d'euros, destinés à financer en priorité :

- le renforcement du plan d'action sur le chlordécone en Martinique et Guadeloupe ;
- la transposition de la partie réglementaire de la directive « baignades » ;
- l'élaboration d'un plan en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air intérieur, suite aux travaux de l'observatoire de la qualité de l'air sur les origines de la pollution ;
- l'adaptation de la réglementation « amiante », avec une attention particulière portée au problème de l'amiante environnementale ;
- la refonte de la réglementation relative à la toxicovigilance ;
- la mise en place d'un programme d'information et d'éducation en santé environnementale par l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) sur la base des conclusions du baromètre santé-environnement ;
- et enfin, la mise en place d'un nouveau plan santé environnement à partir du bilan dressé du plan arrivant à échéance en 2008.

Du point de vue budgétaire, **la santé environnementale serait renforcée en 2008**, avec en premier lieu une hausse conséquente des moyens de surveillance des milieux de vie et des activités, ainsi que des études de terrain menées pour évaluer les risques sanitaires pour les populations : **2,4 millions d'euros** sont prévus à ce titre. En second lieu, la mise en œuvre du plan national santé environnement (PNSE) implique de dresser un inventaire des perturbateurs endocriniens présents dans l'eau et de surveiller les agents pathogènes, dans le double but d'améliorer la qualité des eaux de boisson et de loisirs, avec pour cette dernière, la transposition de la directive « baignades » par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Ces actions bénéficieront de **1,95 million d'euros** en 2008. En troisième lieu, des moyens complémentaires pour près de **2 millions d'euros** seront alloués à la poursuite des études relatives à l'exposition aux pesticides des populations de Guadeloupe et de Martinique, à la surveillance des milieux de vie et à l'expertise sur l'impact de l'habitat sur la santé pour soutenir la politique de lutte contre l'habitat indigne, au fonctionnement du Haut conseil de santé publique (HCSP) pour les questions relatives aux nanotechnologies et à l'environnement, à l'étude sur l'exposition au bruit des Français, mais également à la mise en œuvre de la surveillance des pollens, à l'évaluation de la pureté des eaux minérales, et enfin, à des études sur l'origine de la légionellose et sur les facteurs de risque des accidents de la vie courante.

En marge de ces actions, le financement des astreintes des laboratoires « biotox » eau s'établira à 0,7 million d'euros pour 2008.

b) L'AFSSET, une agence qui peine à trouver sa place

La subvention accordée à l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) au titre de son expertise spécifique dans le domaine de la surveillance des milieux s'élève à 2,5 millions d'euros pour 2008. La dotation globale du ministère de la santé représente 3 millions d'euros, soit une augmentation de l'ordre de 1,1 % par rapport à 2007. Elle est destinée à permettre à l'AFSSET :

– la mise en œuvre des nouvelles missions d'expertise transférées suite à la suppression du conseil supérieur d'hygiène publique de France, en particulier dans le domaine des baignades, de la lutte contre les légionelles et en matière d'assainissement ;

– la mise en œuvre du règlement européen REACH dans son volet de protection des consommateurs ainsi que l'animation de l'observatoire des résidus de pesticides ;

– le renforcement des activités d'information et de communication de l'agence conformément aux orientations du PNSE ;

– et enfin, le développement d'outils de mise en réseau des acteurs pour asseoir la position de tête de réseau de l'agence.

Toutefois, il convient de souligner que l'agence est principalement financée par le ministère chargé du travail, en raison notamment de sa participation importante au plan santé au travail : la subvention à ce titre s'est élevée à 10 millions d'euros en 2007.

Votre Rapporteur spécial souligne à cet égard l'indigence des informations relatives au budget de l'agence qui figurent dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances : une présentation du budget global de l'agence, retraçant de façon exhaustive les ressources dont elle dispose et les dépenses, par catégorie, qu'elle engage, doit au minimum, être communiquée, de même que son plafond d'emplois, au même titre que pour toutes les autres agences, opérateurs de l'État au sens de la LOLF.

Le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2008-2011 conclu entre l'AFSSET et ses tutelles fixe des orientations stratégiques. Les deux principales tendent à renforcer le rôle de l'agence en tant que tête de réseau de l'expertise dans les domaines de l'environnement et du travail, ainsi qu'à élargir son champ de compétences aux risques liés aux substances et aux produits chimiques.

Ces deux aspects méritent d'être examinés plus attentivement.

Le choix initial de faire de l'AFSSET une tête de réseau sans moyens propres est aujourd'hui la source des difficultés de coordination entre l'AFSSET et les autres agences. De ce point de vue, **l'absence de taille critique de l'agence**, qui compte à peine une centaine d'employés, est problématique. Pour surmonter cet obstacle, il convient d'étudier les modalités de renforcement de l'établissement, afin d'en faire véritablement une agence de moyens. De ce point de vue, l'intégration éventuelle à l'AFSSET d'un certain nombre d'organismes techniques, tels que l'institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), le bureau d'évaluation des risques des produits et agents chimiques (BERPC), ou l'institut national de recherche et de sécurité (INRS) dédié à la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, mérite d'être étudiée.

D'autre part, l'année 2007 a vu la création de l'observatoire des résidus de pesticides (ORP), dont la mise en place constituait l'un des objectifs du plan national santé environnement (PNSE). Il est chargé de rassembler les informations et résultats des contrôles et mesures de résidus de pesticides dans différents milieux et produits consommés par l'homme, d'organiser l'exploitation des données existantes pour estimer les niveaux d'exposition des populations aux pesticides, et enfin, d'identifier les actions de progrès pouvant être mises en place sur les systèmes d'information et notamment la nature et le format des données collectées. L'AFSSET assure pour le moment la coordination technique et scientifique de l'ORP : celle-ci pourrait toutefois être transférée à l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) en 2008. Ces hésitations trahissent l'absence de clarification des compétences des divers acteurs dans le domaine particulier de l'évaluation des pesticides.

Or, l'AFSSA est compétente en matière d'évaluation des produits phytosanitaires depuis 2006, cette mission ayant été confirmée par la loi de finances pour 2007 qui prévoit l'affectation à l'AFSSA d'une taxe fiscale à ce titre. Il semblerait dès lors cohérent que lui revienne également la tutelle technique de l'ORP. Si celle-ci a été confiée à l'AFSSET, c'est vraisemblablement en raison des compétences déjà détenues par cette dernière en application de la réglementation REACH relative à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, entrée en application le 1^{er} juin 2007. Toutefois, les produits phytosanitaires font l'objet d'une réglementation particulière. L'enchevêtrement des compétences, source de confusion, donne le sentiment que l'incohérence est de mise en matière de contrôle et de surveillance des risques de certains produits sur l'environnement. **Une clarification des compétences doit donc intervenir rapidement**, en particulier pour éclairer les missions respectives de l'AFSSA et de l'AFSSET.

3.- Les autres priorités de la veille et de la surveillance sanitaires en 2008

Outre la subvention à l'Institut de veille sanitaire (InVS), qui représente 63,5 % des crédits consacrés aux actions de veille, de surveillance et d'alerte sanitaires, et la subvention à l'AFSSET, les autres agences bénéficient également de subventions au titre de l'expertise scientifique qu'elles apportent et qui contribue à assurer l'efficacité du système de veille sanitaire. Le tableau suivant récapitule l'évolution de la répartition de leurs moyens à ce titre.

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION AUX AUTRES AGENCES

(en milliers d'euros)

	2007	2008 (p)
AFSSA	4 566,8	4 779,5
ABM	2 968,7	3 340
AFSSAPS	462,6	699,8
Total	7 998,1	8 819,3

Source : projet annuel de performances

Pour 2008, un certain nombre d'autres priorités ont été fixées.

Il s'agit de la **prévention et de la lutte contre les maladies à transmission vectorielle, qui devraient mobiliser 6,15 millions d'euros**, à destination d'une part des régions touchées par les arboviroses telles que la dengue et le chikungunya, pour lesquelles les moyens sont doublés par rapport à 2007, et d'autre part, au niveau national, de la surveillance entomologique du sud-est de la France et du traitement des moustiques exotiques, responsables du chikungunya.

Seront par ailleurs reconduits en 2008 les moyens alloués à la cellule nationale de référence des maladies de Creutzfeld-Jacob, à hauteur de 36 000 euros, ainsi qu'aux **cinq centres de coordination et de lutte contre les infections nosocomiales (CCLIN), dotés de 0,4 million d'euros**. Ces derniers sont des structures interrégionales qui apportent une assistance technique aux établissements de santé en matière de lutte contre les infections nosocomiales ; ils

réalisent également des études épidémiologiques et organisent le suivi des infections. L'année 2008 marque l'achèvement du plan national initié en 2005 : dès lors, est fixé l'objectif d'un déploiement du tableau de bord composé de cinq indicateurs dans la totalité des établissements de santé. Si la dotation de l'État aux CCLIN affiche une stricte stabilité pour 2008, il convient toutefois de signaler que 0,2 million d'euros supplémentaires sont destinés à des études pour l'amélioration de la lutte contre ces infections, et pour l'organisation d'une journée nationale sur l'hygiène des mains.

L'amélioration du dispositif de toxicovigilance assuré par les 14 centres antipoison (CAP) est à l'ordre du jour : il s'agira en 2008 de consolider le système de recueil des données nationales relatives aux intoxications et aux produits et compositions, pour un coût de 0,7 million d'euros. La structuration et la réglementation relative à la toxicovigilance évolueront également en 2008, avec un regroupement des centres hospitaliers sièges d'un CAP ou d'un centre de toxicovigilance au sein d'un groupement de coopération sanitaire (GCS) qui assurera la gestion du système d'informations. Enfin, 0,3 million d'euros financent l'astreinte de toxicovigilance effectuée par les centres concernés.

B.– UN NOUVEL ACTEUR POUR LA GESTION DES CRISES : L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE RÉPONSE AUX URGENCES SANITAIRES

La gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises mobilise des moyens en forte expansion, qui passent de 12,3 millions d'euros en 2007 à 85,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 65,9 millions d'euros en crédits de paiement en 2008, en raison de la mise en place de l'établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), qui rassemblera 55 millions d'euros de crédits de paiement. Alors qu'elle ne représente que 11,9 % des crédits du programme en 2007, la gestion des urgences rassemblera 46 % des moyens en 2008.

La loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur prévoit la création d'un établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), chargé de la gestion du « stock national santé » ainsi que du corps de réserve sanitaire qu'elle met par ailleurs en place.

1.– L'EPRUS : une vocation à définir

De 2001 à 2006, le fonds de concours « Biotox », abondé par l'assurance maladie, a permis de disposer de financements importants pour la préparation nationale à des menaces sanitaires graves. Jugé à cette date contraire à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-528 du 15 décembre 2005 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, le fonds a été transitoirement hébergé par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) sous la forme d'un fonds de

prévention pour les risques sanitaires (FOPRIS), sur la base d'un financement désormais paritaire entre l'État et l'assurance maladie. Avec l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007, l'EPRUS reprend les droits et les obligations du FOPRIS : il devient donc le destinataire de ces dotations, au titre des missions dont il aura la charge.

Le tableau suivant retrace l'évolution des financements qui sont en 2008 destinés à l'EPRUS.

DU FONDS « BIOTOX » À L'EPRUS

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008 (p)
	Fonds « biotox »	FOPRIS	EPRUS
Dotations assurance maladie	175	175	75
Dotations État		175	75 (AE) 75 (CP)
Total	175	375	150

Source : ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports

En 2007, la contribution de l'État au fonds de prévention des risques sanitaires (FOPRIS) apparaît une fois et demi plus élevée que la dotation du programme *Santé publique et prévention* dans sa totalité : elle résulte principalement de l'ouverture de crédits en cours d'année, à hauteur de 80 millions d'euros d'autorisations d'engagement par voie de décret d'avance, de 34 millions d'euros par la loi de finances rectificative, de 61 millions d'euros de reports de crédits, et enfin, de 3,4 millions d'euros de crédits divers.

Les engagements du FOPRIS se sont élevés à 85,7 millions d'euros, dont 81,2 millions d'euros au titre de la préparation à la pandémie grippale avec notamment l'acquisition de 169 millions de masques, la subvention aux réseaux de l'institut Pasteur en Afrique et les astreintes du plan de distribution en cas de pandémie déclarée. Le reste des dépenses a été consacré à l'acquisition de vaccins anti-méningococciques ainsi qu'au plan peste charbon tularémie. L'excédent de 54,3 millions d'euros constaté à la fin du mois d'août 2007 a ainsi été transféré à l'EPRUS, chargé de la poursuite de ces activités pour la fin de l'année.

En 2008, l'établissement est chargé de reprendre la gestion des stocks et de médicaments et de matériels nécessaires à la réponse aux menaces auparavant gérée par le département des urgences sanitaires (DUS) de la direction générale de la santé (DGS), ainsi que la mise en place du corps de réserve sanitaire, prévu par la loi du 5 mars 2007. Le tableau suivant présente le budget prévisionnel de l'établissement pour 2008.

DÉPENSES PRÉVISIONNELLES DE L'EPRUS POUR 2008

(en millions d'euros)

Fonctionnement	17,2
<i>dont Installation de l'établissement</i>	4
<i>dont Logistique et stockage</i>	8,2
Personnel	2,5
Mise en place de la réserve sanitaire	5
Pandémie grippale	100
Bioterrorisme	23,4
Autres besoins	1,9
Total	150

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

L'établissement, qui regroupe 17 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2007, opère une montée en charge progressive : ses emplois doubleront à ce titre pour 2008. La constitution de la réserve sanitaire sera progressive, les objectifs fixés pour 2008 en la matière s'établissant à environ 500 personnes.

Dans le cadre de la préparation à une pandémie grippale, une stratégie d'acquisition a été initiée, qui repose sur un plan d'achats actualisé périodiquement : ainsi, pour 2008, sont prévus d'une part des renouvellements de stocks du fait de l'arrivée à péremption de certains produits médicaux, et d'autre part des acquisitions complémentaires, notamment de masques chirurgicaux et de respirateurs.

S'agissant de la lutte contre les menaces bio-terroristes, l'année 2008 verra le renouvellement du stock d'antibiotiques et d'antidotes, ainsi que l'acquisition du vaccin contre l'anthrax. Enfin, les autres besoins concerneront l'acquisition de vaccins contre les infections à méningocoque.

La création de l'EPRUS résulte de la volonté d'identifier et renforcer les capacités de réponse nationale aux urgences sanitaires : ce faisant, la clarification financière qui en résulte doit être saluée, puisque la contribution de l'État, auparavant « noyée » en gestion dans de multiples ouvertures de crédits, devient lisible et soumise au contrôle du Parlement.

Votre Rapporteur spécial estime que la question de l'ampleur et du rôle de l'établissement dans la chaîne sanitaire devra être rapidement posée. L'établissement pourrait n'être que la solution trouvée à des difficultés posées par des circuits de financement ou par l'impossibilité pour la direction générale de la santé de gérer directement le stock national santé : il ne serait alors qu'un maillon supplémentaire, situé en aval, d'une chaîne déjà longue d'acteurs aux compétences variées. Il serait au contraire souhaitable que l'EPRUS soit à même d'assurer le meilleur chaînage possible des acteurs, dans un contexte où le manque de coordination des structures est le problème le plus souvent évoqué au sujet du fonctionnement du système sanitaire français.

2.– Les actions relatives à la gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises

Au cours des dernières années, l'apparition de nouveaux risques, qu'ils soient bioterroristes ou liés à la menace de pandémie grippale, a conduit à la réorganisation du système administratif de gestion des urgences sanitaires : à la suite de l'épisode de la canicule de 2003, la direction générale de la santé avait mis en place en son sein un département consacré spécifiquement aux situations d'urgence et aux crises, dont les contours sont encore appelés à évoluer avec un nouvel arrêté en date du 11 mai 2007.

Le département des urgences sanitaires (DUS) intègre désormais les missions de la cellule de gestion des risques de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS), ainsi que de la partie santé des missions du service du Haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS). Il est chargé de la politique et de la doctrine d'emploi du corps de réserve sanitaire et du « stock national santé » géré par l'EPRUS dont il a la tutelle ; il prépare les plans de prévention et de réponse aux urgences sanitaires. En cas d'alerte, il est responsable du fonctionnement du centre opérationnel de réception et de régulation des urgences sanitaires et sociales (CORRUSS) et assure le pilotage opérationnel de la réponse et la coordination des différents acteurs.

S'agissant de la préparation de la réponse aux urgences, outre la gestion du « stock national santé », les plans déjà existants, tels que le plan pandémie grippale et le plan canicule, sont régulièrement actualisés. L'annexe « peste charbon tularémie » du plan « biotox » a été finalisée en 2007, tandis que des exercices (variole, canicule, pandémie grippale) avec retours d'expérience sont menés. L'alerte s'est quant à elle matérialisée, pour le plan canicule, en juillet 2006, avec le déclenchement du niveau de mise en garde dans de nombreux départements. Enfin, des situations exceptionnelles, telles que les épidémies de méningite ou encore l'épidémie de chikungunya à la Réunion et à Mayotte, ont donné lieu à la mobilisation de moyens logistiques propres.

Sur le plan budgétaire, la subvention de l'État à l'EPRUS modifie sensiblement la configuration des moyens alloués à la gestion des urgences sanitaires. À périmètre constant, les crédits s'établissent à 10,88 millions d'euros, soit une diminution de 11,5 % par rapport à 2007.

Une partie de la subvention de l'Institut de veille sanitaire (InVS), qui s'établit à 5,9 millions d'euros, figure sur cette action, tandis que l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) bénéficient chacune d'une dotation de 0,1 million d'euros au titre de la gestion des crises.

Les crédits restants, soit 4,7 millions d'euros, se répartissent de la manière suivante.

– Les opérations relevant du programme civil de défense (PCD) au titre des missions du haut fonctionnaire de sécurité et de défense bénéficient de 1,6 million d’euros, destiné à permettre la mise à disposition des services d’aide médicale d’urgence (SAMU) des moyens nécessaires à l’exercice de la médecine d’urgence en situations exceptionnelles.

– La poursuite du dispositif de déclaration des événements indésirables graves (EIG), expérimenté auprès des professionnels de santé par quatre équipes régionales, mobilisera 0,6 million d’euros.

– Les frais de dépistage de la rage, pour environ 2 000 diagnostics, s’élèveraient à 0,5 million d’euros.

Par ailleurs, seront financés le fonctionnement de la plateforme de gestion des alertes et l’organisation des retours d’expérience (0,4 million d’euros), la constitution d’une réserve pour faire face à des situations d’urgence et la gestion des situations de pollution environnementales (0,5 million d’euros), des études et des exercices destinés à rendre opérationnels les plans de réponse aux urgences sanitaires (0,25 million d’euros), la surveillance des moustiques exotiques (0,25 million d’euros), et enfin, un certain nombre de frais engagés par le département des urgences sanitaires (DUS) et par la délégation interministérielle à la lutte contre la grippe aviaire (DILGA) pour un montant de 0,64 million d’euros.

C.– DES AGENCES PARTICIPANT À L’ÉLABORATION DE LA RÉGLEMENTATION

Les pouvoirs publics sont amenés à définir des normes et une réglementation spécifiques pour encadrer et orienter les activités humaines susceptibles d’avoir un impact sanitaire, dont la mise sur le marché ou l’emploi de certains produits. Pour accomplir cette mission, l’expertise apportée par les agences sanitaires s’avère indispensable : elles seules peuvent en effet apporter l’appui technique et scientifique qui éclaire la prise de décision de l’administration.

En amont de la production des règles, ces instances conçoivent et préconisent les actions protectrices. C’est tout le sens des avis rendus par les agences sanitaires, mais également des recommandations qu’elles émettent sur la base des avis d’experts. En aval de la norme, le respect de sa mise en œuvre doit être assuré : c’est pourquoi doivent être mis en place des inspections spécifiques, des contrôles des produits et des enquêtes relatives au respect de la réglementation sanitaire.

Les actions de production et de mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et d’autres dispositifs seront dotées de 18,3 millions d’euros en 2008, soit une légère progression, de 1,1 % par rapport à 2007. Plus de 68 % des crédits sont alloués aux agences de sécurité sanitaire, au titre de leur rôle essentiel en matière d’appui à la prise de décision et

de suivi de l'application de la réglementation. L'évolution de leur subvention est rappelée par le tableau suivant.

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION AUX AGENCES POUR LEUR PARTICIPATION À LA RÉGLEMENTATION

(en millions d'euros)

	2007	2008 (p)
AFSSAPS	4,67	7,07
ABM	2,97	3,34
AFSSA	1,89	1,96
AFSSET	0,04	0,04
Total	9,55	12,4

Source : projet annuel de performances

La part de la subvention aux agences relative à leur rôle en matière de réglementation progresse sensiblement, de près de 30 % par rapport à 2007. Parmi elles, la dotation à l'AFSSAPS augmente fortement. Si l'on tient compte de la subvention au titre des autres actions du programme, la dotation totale représente 8,1 millions d'euros, soit une hausse de plus de 50 % par rapport à 2007, après toutefois, une baisse importante constatée entre 2006 et 2007, puisque la subvention de l'État a alors été divisée par trois.

1.– De l'évaluation au contrôle des produits de santé : l'AFSSAPS, l'exemple d'une agence compétente sur l'ensemble de la chaîne

Créée par la loi du 1^{er} juillet 1998 pour succéder à l'agence du médicament, l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) est chargée d'évaluer les bénéfices et les risques liés à l'utilisation des produits de santé. Plus largement, elle garantit la qualité, l'efficacité et le bon usage de ces produits. Sa compétence a été élargie en 2006 à l'autorisation des recherches biomédicales portant sur les produits de santé.

Comme les autres agences, l'AFSSAPS est une instance d'évaluation et d'expertise, mais au contraire des autres, elle est également investie d'une délégation de puissance publique, au titre des 80 000 décisions, principalement d'autorisations de mise sur le marché, qu'elle délivre chaque année. Outre ses fonctions d'évaluation avant et après la mise sur le marché, et de contrôle des produits en laboratoire, l'AFSSAPS procède également à des inspections sur les sites de production, de distribution ou d'essais cliniques. Elle est à ce titre investie d'un pouvoir de police sanitaire.

Le tableau suivant retrace le budget de l'agence pour 2007.

BUDGET 2007 DE L'AFSSAPS

(en milliers d'euros)

Recettes		Dépenses	
Subvention de l'État	5 354	Personnel	64 258
Autres subventions et dotations	416	Fonctionnement	35 542
Ressources fiscales	73 519	Investissement	16 725
Ressources propres et autres	37 235		
Total	116 525	Total	116 525

Source : projet annuel de performances

L'agence est notamment destinataire de deux taxes additionnelles, l'une relative aux demandes d'autorisations de recherches biomédicales, l'autre qui porte sur le chiffre d'affaires des spécialités pharmaceutiques : leur rendement respectif en 2007 est de 2,3 millions d'euros et de 9,75 millions d'euros.

En 2007, la subvention de l'État a été fortement revue à la baisse en raison du niveau important atteint par le fonds de roulement de l'établissement. Le prélèvement opéré au cours de l'année 2007 s'est établi à 21,9 millions d'euros, principalement destiné au financement du programme d'investissement de l'agence. Dès lors, au 1^{er} janvier 2008, ce fonds devrait s'établir à 21,5 millions d'euros : la poursuite des projets d'investissements de l'établissement, pour un coût de 6 millions d'euros pour le projet informatique et de 5 millions d'euros de travaux et d'équipement des laboratoires, conduirait le fonds de roulement à rejoindre un niveau prudentiel à la fin de l'année 2008, à hauteur de 8,2 millions d'euros.

Après la création de 7 emplois en 2007, le nombre des emplois prévisionnels de l'agence pour 2008 s'établit à 988 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une progression de 3 emplois dans le cadre du projet VEGA, d'installation de laboratoires à Lyon. Il faut souligner que ces emplois font tous l'objet d'une rémunération par l'opérateur, et se situent donc hors du plafond d'emplois.

L'augmentation de la dotation de l'État pour 2008 est liée principalement au rebasage de la masse salariale à hauteur de 1 million d'euros : en effet, les moyens alloués à l'établissement s'avéraient insuffisants pour couvrir le financement de l'ensemble des ETPT autorisés. Il est donc prévu de remédier à cette sous-dotation, afin de permettre à l'agence d'utiliser à plein son plafond d'emplois. Ce rattrapage devrait permettre à l'établissement de recruter 10 à 13 emplois supplémentaires, selon les prévisions faites par son directeur général, M. Jean Marimbert, lors de son audition par votre Rapporteur spécial.

Les autres éléments explicatifs de la revalorisation de la subvention de l'État correspondent à la contribution de l'AFSSAPS au programme de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008, au financement d'une étude commune menée avec l'institut national du cancer (INCA) sur l'utilisation des traitements hormonaux substitutifs de la ménopause, ainsi qu'aux mesures générales de rémunération.

Un contrat de performance est actuellement en cours de discussion entre l'agence et l'État. Il bute actuellement sur la définition des moyens prévus, l'agence se refusant à la condition d'une absence de création d'emplois pour la période retenue. **Votre Rapporteur spécial signale à cet égard son attachement à la démarche de contractualisation entre les opérateurs et leur tutelle.** S'agissant de l'amélioration de l'efficacité de l'établissement, un objectif d'amélioration du traitement de la délivrance des autorisations de mise sur le marché (AMM) figure dans le projet annuel de performances : l'indicateur associé fixe une cible de 100 jours pour la délivrance d'une AMM nationale, et de 30 jours pour la notification d'une décision d'AMM en reconnaissance mutuelle. En 2007, les résultats atteints sont respectivement de 130 jours et de 30 jours. Par ailleurs, l'établissement s'est engagé à réduire à 60 jours le délai d'envoi de ses rapports d'inspection tout en augmentant sensiblement leur nombre. Enfin, une intensification du nombre des contrôles en laboratoire a-t-elle été menée entre 2003 et 2006. L'engagement de l'agence dans une démarche d'évaluation de sa performance est indéniable.

L'établissement doit faire face à des tâches supplémentaires, dans le champ de la cosmétovigilance et de la biovigilance, mais également en termes d'inspections. Par ailleurs, les obligations de surveillance du marché des médicaments s'intensifient sous la pression communautaire. En raison d'une pression accrue sur l'agence, liée aux missions nouvelles qui lui sont confiées, par la loi d'une part, par les textes communautaires d'autre part, il conviendrait de faire aboutir au plus tôt la conclusion du contrat de performance.

2.– L'agence de la biomédecine poursuit sa montée en charge

Successeur, à partir de 2005, de l'établissement français des greffes (EFG), l'agence de la biomédecine (ABM) a hérité de ses missions relatives au prélèvement et à la greffe d'organes, de tissus et de cellules. Mais elle intervient également dans quatre grands domaines : la reproduction, l'embryologie et la génétique, et la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires.

L'extension de ses compétences a été accompagnée par une progression des moyens budgétaires alloués à l'établissement. L'agence a en effet intégré le registre français des greffes de moelle au 1^{er} janvier 2006, et les personnels – 18 postes – qui lui sont dédiés. Le coût de cette intégration s'élève à près de 20 millions d'euros par an.

L'agence participe à plusieurs actions du programme *Veille et sécurité sanitaires* : au titre de la production et de la mise en œuvre des règles, pour laquelle elle bénéficie de 3,3 millions d'euros en 2008, l'agence délivre des autorisations d'activité et des agréments aux professionnels de santé pratiquant le diagnostic prénatal. En matière de veille, elle suit et évalue les activités thérapeutiques et biologiques et s'assure de leur transparence : elle est dotée pour cette mission de 3,3 millions d'euros. Mais c'est en matière d'information et de formation que l'agence reçoit la participation la plus importante, à hauteur de

4,6 millions d'euros pour 2008 : en effet, elle est activement engagée dans la promotion du don d'organes auprès du grand public et assure l'information et la formation des professionnels de santé sur son champ de compétences.

Le projet annuel de performances comporte un objectif d'accroissement du nombre des greffes, dont la responsabilité incombe à l'agence de la biomédecine : la cible fixée est de 5 000 greffes annuelles, donneurs décédés et donneurs vivants confondus. En 2007, le niveau atteint est d'environ 4 200 greffes annuelles. Cet objectif peut sembler ambitieux : il est toutefois possible à atteindre, car, comme l'a indiqué lors de son audition, Mme Carine Camby, directrice de l'agence de la biomédecine, à votre Rapporteur spécial, les prélèvements d'organes sur personnes décédées ont progressé de 32 % sur les cinq dernières années, tandis que les greffes rénales à partir de donneurs vivants ont progressé de 20 % en 2005. L'atteinte de l'objectif suppose néanmoins des efforts soutenus, dans la mesure où le vieillissement de la population implique une hausse continue du nombre des demandeurs de greffes. Or, aujourd'hui, 12 500 demandeurs sont toujours en attente de greffe.

Au total, la subvention de l'État à l'agence s'établit à 11,3 millions d'euros pour 2008, en hausse de 12,5 % par rapport à 2007.

Le budget de l'agence pour 2007 est retracé dans le tableau suivant.

BUDGET 2007 DE L'AGENCE DE LA BIOMÉDECINE

(en milliers d'euros)

Recettes		Dépenses	
Subvention de l'État	10 026	Personnel	17 743
Autres subventions et dotations	20 323	Fonctionnement	36 439
Ressources propres et autres	26 094	Investissement	2 261
Total	56 443	Total	56 443

Source : ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports

Le prélèvement sur fonds de roulement devrait avoisiner les 6 millions d'euros au 31 décembre.

En 2007, l'agence a obtenu la création de 7 postes supplémentaires, qui ont porté son plafond d'emplois à 238 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Pour 2008, ce plafond s'inscrit en hausse de 12 équivalents temps plein travaillé (ETPT) qui correspondent aux besoins estimés par l'agence dans le cadre du contrat de performance pour la période 2007-2010, qu'elle a signé avec sa tutelle en mars 2007.

La hausse de la subvention de l'État tient ainsi compte de la création de ces 12 postes jugés nécessaires au regard des nouvelles missions assignées par la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique. Elle intègre également la mise en œuvre du schéma directeur des systèmes d'information visant notamment à améliorer la gestion des listes d'attente de greffes et l'évaluation des activités relevant de l'agence, ainsi que l'organisation des états généraux de la bioéthique, qui doivent se tenir au début de l'année 2009 pour préparer activement les travaux de révision de la loi de bioéthique prévue dont l'échéance est prévue en août 2009.

3.– Le financement des autres sous-actions

Les 5,5 millions d'euros restants sont répartis entre :

– la mise en œuvre des 25 plans régionaux de santé environnement, qui mobilisent 3,3 millions d'euros en 2008 ;

– l'élaboration de référentiels et de normes relatives notamment aux risques liés aux eaux d'alimentation, à l'air extérieur et aux déchets, pour 0,4 million d'euros ;

– le développement des systèmes d'information SISE-EAUX et SISE HABITAT, à hauteur de 0,3 million d'euros ;

– la poursuite du plan de prévention des légionelloses, pour 0,3 million d'euros ;

– le contrôle des risques liés au plomb et au bruit, pour un montant de 0,3 million d'euros.

Sont également financés, pour des montants moindres, des mesures de lutte contre l'habitat indigne, des travaux et recherches sur la qualité de l'eau, la prévention des intoxications liées à la consommation des coquillages, ainsi que la réorganisation de la direction générale de la santé via la mise en place du département des urgences sanitaires, et enfin, le soutien aux activités de coopération internationale dans le domaine de la santé et de l'environnement.

D.– LA DIFFUSION DE L'INFORMATION ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION : DEUX DÉFIS ESSENTIELS POUR ASSURER LA SÉCURITÉ SANITAIRE

L'importance prise par les enjeux de sécurité sanitaire rend indispensable une information continue du public, mais également le développement des capacités de communication en cas de crise, de même qu'une formation adaptée des professionnels de santé, et de l'ensemble de la population, dans le but de développer une culture partagée du risque dans la société.

Pour 2008, 10,5 millions d'euros sont requis au titre des actions de formation et d'information relatives à la sécurité sanitaire, en diminution de 3,3 % par rapport à 2007.

Une part de la subvention accordée à chaque agence est destinée à couvrir ces opérations, qui passent le plus souvent par des campagnes de communication, en faveur du don d'organes par exemple, ou par la diffusion d'informations sur la gestion de crises sanitaires. Elles représentent 94,3 % du total des crédits de l'action. Le tableau suivant retrace la contribution de l'État aux dépenses de formation et d'information des agences.

**PART DE LA SUBVENTION AUX AGENCES DESTINÉE
À L'INFORMATION ET A LA FORMATION**

(en millions d'euros)

	2007	2008 (p)
InVS	4,45	4,47
ABM	4,09	4,6
AFSSET	0,38	0,38
AFSSAPS	0,22	0,33
AFSSA	0,1	0,1
Total	9,23	9,89

Source : projet annuel de performances

Outre la contribution propre des agences sanitaires au titre de leurs missions respectives, des dispositifs particuliers font l'objet d'un financement en 2008.

En matière de santé environnementale, il s'agit de la poursuite de l'information du public sur les risques liés à certains contaminants de l'alimentation et de l'eau, à hauteur de 0,1 million d'euros, l'organisation de colloques sur les risques sanitaires environnementaux, et spécifiquement sur la qualité des eaux, le biosurveillance, les déchets d'activité de soins à risque infectieux, l'ambroisie et les périmètres de protection des captages, pour un montant total de 128 000 euros, et enfin, l'information des professionnels de santé sur la prévention des risques sanitaires. Par ailleurs, les actions de communication sur les risques liés à l'utilisation et à l'exposition aux pesticides seront poursuivies dans les départements d'outre-mer, et mobiliseront 120 000 euros. La mise en place du règlement pédiatrique passe par une formation spécifique des professionnels concernés, pour un coût de 70 000 euros.

Enfin, 152 000 euros sont relatifs à la communication de la direction générale de la santé (DGS), qui opère par voie d'insertions dans la presse médicale, la réalisation d'un bulletin d'information électronique sur les risques émergents et les alertes sanitaires à destination des professionnels de santé, la publication de son rapport annuel, ainsi que par la réalisation d'une évaluation du service « DGS Urgent », qui figure parmi les indicateurs de performance du programme *Veille et sécurité sanitaires*. L'objectif consiste à « améliorer le niveau d'information des professionnels de santé et du public sur la gestion des risques » ; deux indicateurs lui sont associés : l'un mesure le nombre des professionnels de santé inscrits à la messagerie « DGS Urgent », l'autre le pourcentage des communiqués de presse repris par la presse. S'agissant du premier indicateur, fin 2006, plus de 28 000 professionnels de santé étaient abonnés de manière volontaire à ce service, tandis qu'un opérateur privé relaie, en complément, ces messages à plus de 50 000 médecins qui télétransmettent leurs feuilles de soins. La cible fixée à 30 000 inscrits à la messagerie semble relativement peu ambitieuse au regard des résultats déjà atteints. De même, l'indicateur mesurant le taux de reprise des communiqués de presse apparaît peu volontariste, avec une cible fixée à 50 % en 2009, qui doit être atteinte dès 2007. On doit toutefois souligner que le champ des communiqués pris en compte s'est

élargi : initialement limité aux seuls communiqués de la DGS, il est désormais étendu aux communiqués des services déconcentrés, repris par la presse locale, et des agences sanitaires.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial juge regrettable la disparition en 2008 de la subvention allouée à l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) au titre de ses missions d'information et de communication relatives à la sécurité sanitaire, et qui s'est élevée à 6,5 millions d'euros en 2006 et 7,5 millions d'euros en 2007. L'INPES a en effet mis en place une communication spécifique dans le cadre du plan canicule, pour sensibiliser le grand public et les personnes âgées aux risques liés aux vagues de chaleur et les informer des mesures simples de protection qui peuvent être prises. Il a également assuré la communication sur la grippe aviaire, et a apporté son appui à la communication de crise lors de l'épidémie du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS). Son domaine d'action vient d'ailleurs d'être étendu à la sécurité sanitaire environnementale. Aucune dotation n'est prévue sur ce plan en 2008, mais sa suppression n'est accompagnée d'aucune justification. Or, la subvention de l'État à l'INPES, qui figure sur la mission *Santé*, ne comportera en 2008 aucune ligne spécifique destinée à la communication dans le champ de la sécurité sanitaire.

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

I.– LES EXERCICES 2006 ET 2007 : UN BUDGET QUI DOIT S'ADAPTER AUX CRISES

A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006 ET 2007

1.– Un suivi rigoureux de l'exécution budgétaire en 2006 pour une analyse des coûts complets encore très partielle

L'année 2006 a constitué le premier exercice d'application complète de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, qui implique, en année n+1, une justification devant le Parlement de l'exécution des crédits votés en loi de finances initiale pour l'année n. L'appropriation de cette démarche ne sera bien entendu que progressive : toutefois, elle permet d'ores et déjà d'observer les difficultés de gestion rencontrées par les responsables, et d'identifier les améliorations qui doivent être apportées dans l'exécution des crédits.

Le tableau suivant présente les principaux mouvements de crédits intervenus au titre du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* en 2006.

MOUVEMENTS DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2006

(en euros)

	AE	CP
Crédits ouverts en LFI	835 772 740	536 805 087
Fonds de concours	30 007 312	30 007 312
Report de crédits	27 632 123	28 435 341
Décrets d'avance / de transfert	46 029 439	46 029 439
Loi de finances rectificative	-3 570 070	-4 500 000
Total crédits ouverts	935 871 544	636 777 179

Source : rapport annuel de performances

Au total, 766,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 601,4 millions d'euros de crédits de paiement ont été dépensés en 2006, soit une sous-consommation des crédits respectivement de l'ordre de 18,1 % et de 5,6 %.

a) *Une justification précise des dépenses engagées au titre de l'action Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale*

Sur 19,9 millions d'euros de crédits ouverts à ce titre en 2006, 18,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 17,6 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés.

Pour la détection et la surveillance des risques sanitaires et phytosanitaires, les plans de surveillance et les inspections, conduits par les agents des services régionaux de la protection des végétaux (SRPV), ont mobilisé 5,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 4,3 millions d'euros de crédits de paiement, tandis que les transferts de crédits aux fédérations régionales de groupement de défense contre les organismes nuisibles (FREDON) dans le cadre de leur collaboration avec les SRPV en matière de surveillance, de contrôle et de biovigilance, ont représenté 6,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 7,3 millions d'euros de crédits de paiement.

En matière de contrôle des conditions de production des végétaux, le coût des contrôles sur les intrants s'est établi à 2,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 millions d'euros de crédits de paiement. La gestion des foyers n'a réuni qu'un million d'euros en autorisations d'engagement et 0,9 million d'euros de crédits de paiement. Enfin, 1,3 million d'euros ont été consacrés à la mise en place d'essais au titre de l'homologation et de la mise sur le marché des intrants. La promotion des modes respectueux de l'environnement a quant à elle représenté 1,8 million d'euros d'autorisations d'engagement et 1,7 million d'euros de crédits de paiement en 2006.

L'écart constaté entre la prévision et l'exécution tient à l'abondement en provenance de fonds de concours, dont le montant s'est révélé inférieur aux prévisions – 1,9 million d'euros contre 2,5 millions d'euros prévus –, mais également au maintien d'une mise en réserve résiduelle à hauteur de 0,7 million d'euros en autorisations d'engagement et de 0,4 million d'euros en crédits de paiement, ainsi qu'à une sous-exécution de l'ordre d'un million d'euros, liée à des retards pris sur certaines opérations.

Votre Rapporteur spécial souligne à cet égard l'excellent degré de précision atteint dans l'explicitation des mouvements de crédits intervenus en cours d'année ainsi que dans la justification des dépenses.

b) D'importants mouvements de crédits au titre de la lutte contre les maladies animales

Les différentes mesures de protection des animaux et de lutte de contre les maladies animales ont fait l'objet en 2006 d'une forte surconsommation de leurs crédits, respectivement de 38,7 % et de 31,9 % : initialement prévues à hauteur de 123 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 132,3 millions d'euros en crédits de paiement, les dépenses ont représenté 170,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 174,5 millions d'euros de crédits de paiement.

Le tableau suivant retrace les mouvements intervenus en cours d'année.

**ÉVOLUTION EN 2006 DES CRÉDITS AFFECTÉS À LA LUTTE
CONTRE LES MALADIES ANIMALES**

(en millions d'euros)

	CP
Crédits ouverts en LFI	77
Décret d'avance influenza aviaire	14,6
Décret d'avance ESB	28,5
Report de rattachement de fonds de concours	25,4
Total	145,5
Fonds de concours 2006 reportés sur 2007	29,2

Source : rapport annuel de performances

La lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) a mobilisé des moyens importants en 2006, compte tenu de la mise en place d'un dépistage systématique chez les ovins, après découverte d'un cas de maladie : ainsi, 37,7 millions d'euros ont financé ces mesures de dépistage, alors que 6,8 millions d'euros seulement étaient prévus à ce titre dans le projet annuel de performances pour 2006. En cours d'année, 28,5 millions d'euros ont été ouverts par décret d'avance pour financer ce dispositif.

Il convient toutefois de noter que les tests entrepris sur les élevages bovins ont quant à eux représenté 35,6 millions d'euros en 2006, contre moins de la moitié des crédits prévus initialement à ce titre. Enfin, 19 millions d'euros de dépenses correspondent à des charges à payer sur l'exercice antérieur.

Au total, ces actions ont également bénéficié du rattachement de fonds de concours à hauteur de 25,4 millions d'euros, contre 29,2 millions d'euros initialement prévus.

La gestion des maladies hors EST a, pour sa part, mobilisé au total 49,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 51,5 millions d'euros de crédits de paiement. Les prévisions du projet annuel de performances s'établissaient à 37,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 34,2 millions d'euros de crédits de paiement. L'écart est lié à l'exigence d'indemnisation des éleveurs qui a nécessité des dépenses largement supérieures aux prévisions, ainsi qu'à la surveillance des élevages : ainsi, d'une part 2,9 millions d'euros ont été ouverts par décret d'avance en cours d'année, et d'autre part, la mise en réserve de 8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5 millions d'euros de crédits de paiement a été levée pour faire face au surplus de foyers de tremblante détectés suite à la mise en place du dépistage systématique chez les ovins et caprins.

La mise en place de plans d'urgence contre les épizooties, dont les crédits étaient prévus à hauteur de 1,4 million d'euros, a également conduit à des dépenses bien plus importantes, de l'ordre de 8,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 5,7 millions d'euros en crédits de paiement. Par ailleurs, la lutte contre l'influenza aviaire a alourdi les charges, notamment avec des dépenses liées à la constitution et à la maintenance d'une banque de vaccins, ainsi que les

subventions exceptionnelles versées à l'office international des épizooties (OIE), pour un montant de 3,3 millions d'euros. Ainsi, 14,6 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts par décret d'avance pour la lutte contre l'influenza aviaire.

En définitive, l'exécution des crédits destinés à la lutte contre les maladies animales et à la protection des animaux apparaît peu lisible : certes, la gestion de ces crédits est soumise à de nombreux aléas, comme en témoigne l'ouverture de crédits supplémentaires liée à l'apparition de foyers de maladies, ce qui explique une forte surconsommation des crédits, ou plutôt les difficultés à établir des prévisions fidèles. Néanmoins, **les crédits supplémentaires ne rendent pas compte de l'ensemble des postes ayant occasionné des dépenses supérieures aux prévisions**. Dès lors, force est de conclure que la sous-consommation des crédits des autres actions, - les dispositifs d'identification des animaux, de protection des animaux de rente et des animaux de compagnie, ainsi que le contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire -, a rendu possible le financement de la lutte contre les maladies animales, EST et hors EST. Un tel transfert de crédits, qui peut certes se révéler légitime, doit être justifié : or, aucune information n'est donnée quant aux raisons de la moindre dépense sur ces actions.

c) Les nouvelles missions de l'AFSSA engagent des dépenses supérieures aux prévisions

Près de 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 51,6 millions d'euros de crédits de paiement ont été dépensés sur l'action en 2006, soit une surconsommation respectivement de 4,4 % et de près de 10 %. L'essentiel des crédits consiste dans la subvention pour charges de service public qui incombe à l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), qui a représenté 45,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 44,7 millions d'euros en crédits de paiement, alors que la dotation initiale s'élevait à 41,7 millions d'euros. La différence s'explique par :

– le transfert d'emplois mis à disposition de l'agence par le ministère de l'Agriculture et désormais rémunérés par elle (1,8 million d'euros) ;

– une levée partielle de la mise en réserve, pour financer l'activité liée au traitement des dossiers transférés à la nouvelle direction du végétal et de l'environnement au sein de l'agence (3,2 millions d'euros) ;

– une dotation exceptionnelle en provenance de l'action *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* (2,4 millions d'euros) destinée à solder des créances antérieures à 2006 ;

– un versement complémentaire du ministère de la santé au laboratoire de Ploufragan en charge de la lutte contre la pandémie grippale (1 million d'euros) ;

– et enfin, un complément de la subvention d'investissement de 2005 (2,4 millions d'euros).

d) Une évaluation elliptique des charges pour la maîtrise des risques alimentaires et l'élimination des farines et des coproduits animaux

L'action *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* est caractérisée par un taux d'exécution relativement faible, de 74,8 % en autorisations d'engagement et de 81,1 % en crédits de paiement, qui est à mettre au compte du redéploiement de crédits par fongibilité vers l'action *Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires*.

Ainsi, ce sont principalement les dépenses d'inspections non permanentes situées en aval dans les chaînes alimentaires et l'indemnisation des éleveurs dans le cadre de la lutte contre les salmonelles, qui ont été inférieures aux prévisions : 1,9 million d'euros de crédits de paiement consommés contre 3,4 millions d'euros prévus initialement pour les premières, et 6,9 millions d'euros de crédits de paiement contre 9,4 millions initialement prévus pour les secondes. Cette sous-consommation est accentuée par le rattachement de fonds de concours pour un montant de 310 000 euros contre 150 000 euros prévus initialement.

Votre Rapporteur spécial souligne son inquiétude quant au montant des charges à payer sur cette action. À cet égard, la présentation du rapport annuel de performances pêche par son caractère elliptique.

Dotée de 405,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 98,5 millions d'euros de crédits de paiement, l'élimination des farines et des coproduits animaux se caractérise quant à elle par un faible taux d'exécution en termes d'autorisations d'engagement, à hauteur de 65 %. Celui-ci atteint néanmoins plus de 95 % pour les crédits de paiement.

Cette forte sous-consommation est liée à une surévaluation des autorisations d'engagement pour dettes dans le cadre du service public de l'équarrissage réformé en 2006, mais également au retard pris pour la passation des marchés publics liés au déstockage des farines animales.

e) La mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation

Les moyens en personnel des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) ainsi que certains moyens de fonctionnement courant ont mobilisé 248,5 millions d'euros de crédits de paiement.

Par rapport à la dotation initiale, le taux d'exécution des crédits est de 97,4 %. Au sein de la dotation, 93 % des crédits consommés ont financé 4 969 équivalents temps plein travaillé, à hauteur de 231,3 millions d'euros. Une légère sous-consommation caractérise les dépenses de personnel, liée principalement à des départs en retraite plus nombreux que prévus, ainsi qu'à un surcalibrage de la contribution du ministère au compte d'affectation

spéciale *Pensions*. Il convient également de souligner qu'un mouvement de fongibilité asymétrique a affecté les dépenses de personnel inscrites sur ce programme, pour un montant de 2,4 millions d'euros, et renvoie au transfert de près de 30 équivalents temps plein travaillé (ETPT) à l'AFSSA. Les 17,2 millions d'euros de dépenses restantes concernent principalement les moyens de fonctionnement des directions départementales des services vétérinaires (DDSV), ainsi que leurs loyers et charges locatives.

*

* *

L'analyse des coûts complets par action de politique publique qui clôt la présentation de l'exécution budgétaire du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* est particulièrement indigente. En effet, elle fait état d'écarts particulièrement importants entre les coûts directs générés au titre de certaines actions, et l'exécution budgétaire. Des charges non décaissées sont ainsi identifiables, et atteignent près de 22 millions d'euros au titre de l'action *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale*, 17 millions d'euros pour l'action *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux*, et un peu moins de 100 millions d'euros dans le cadre de la politique d'élimination et farines et des coproduits animaux. Le rapport annuel de performances précise qu'en raison d'une différence de comptabilisation des charges entre le début et la fin de l'exercice, aucun commentaire ne peut être fait sur les montants obtenus.

En l'état, votre Rapporteur spécial en conclut que, telle qu'elle est présentée, l'analyse des coûts complets s'avère inutile. Or, celle-ci est d'une importance capitale, puisqu'il s'agit d'identifier les charges à payer qui n'apparaissent pas au niveau du strict suivi de l'exécution effectué au regard de la prévision en loi de finances initiale. Elle doit permettre d'identifier les actions souffrant d'une sous-dotation, et par conséquent les politiques qui accumulent les charges. Il est donc indispensable que cette analyse fasse l'objet de toutes les attentions et des commentaires les plus précis possibles.

2.– L'exécution budgétaire en 2007 : la nécessité de diminuer les reports de charge

La loi de finances initiale pour 2007 a doté le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* de 500,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 553,5 millions d'euros de crédits de paiement.

Le caractère sensible de la sécurité sanitaire, et notamment de son financement qui peut donner lieu à l'engagement en urgence de crédits en cours d'année, explique que le programme ait été peu touché par des annulations : au 1^{er} octobre 2007, seuls 0,6 million d'euros d'autorisations d'engagement et 0,2 million d'euros de crédits de paiement au titre des crédits mis en réserve ont été prélevés à destination du financement du plan d'action renforcé pour les sans-abri (PARSA), de la construction de logements sociaux, ainsi que de la préparation du système de santé à la survenance d'une pandémie grippale.

De son côté, la lutte contre les maladies animales bénéficie d'un abondement par voie de fonds de concours en provenance de l'Union européenne, lié au cofinancement des tests réalisés sur les animaux. Son rattachement tardif conduit généralement à reporter la quasi-totalité des crédits sur l'exercice suivant : c'est également le cas en 2007 pour un abondement à hauteur de 28 millions d'euros.

En revanche, l'extension rapide du virus de la fièvre catarrhale dans les élevages français a nécessité l'ouverture le 25 octobre dernier, par voie de décret d'avance, de 6,5 millions d'euros pour l'indemnisation des éleveurs de bovins et d'ovins morts de la maladie et le financement des visites des vétérinaires sanitaires ainsi que la surveillance sérologique de l'ensemble du territoire.

Une mise en réserve de crédits, à hauteur de 0,15 % pour les crédits de personnel et de 4,3 % pour les autres crédits, a été appliquée au programme, pour un montant de 11,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 14 millions d'euros en crédits de paiement. Une levée partielle de cette réserve est intervenue, pour 1,5 million d'euros au titre de la prise en compte des dépenses de personnel à la charge des opérateurs de l'État.

Le tableau suivant récapitule les principaux mouvements de crédits intervenus en cours d'année.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION EN 2007

(en euros)

	AE	CP
Crédits ouverts en LFI	500,57	553,5
Fonds de concours	0,19	0,19
Reports de fonds de concours	28,05	28,05
Report de crédits	1,74	7,32
Décret d'avance	0,24	0,24
Décret d'avance FCO	6,50	6,50
Décret d'avance, annulation de crédits	-0,61	-0,19
Décret de transfert	-0,12	-0,12
Total crédits ouverts	534,82	595,49

Source : ministère de l'Agriculture et de la pêche

Le programme est caractérisé par un niveau d'endettement toujours relativement important, quoiqu'en diminution progressive. Sur le plan de la lutte contre les maladies animales, le report de charges s'élève à 53,7 millions d'euros en 2007 et représentera encore 50,7 millions d'euros en 2008 : il correspond aux dettes contractées auprès des laboratoires, chargés des analyses à la suite des prélèvements opérés sur les animaux. L'Union européenne qui procède au remboursement partiel ou intégral de ces frais a en conséquence réduit de près de 2 millions d'euros sa participation en 2007, en raison de cette dette non acquittée.

Les déséquilibres générés par le système des réquisitions régissant le service public de l'équarrissage jusqu'en 2006 ont également généré une dette, qui

s'élève à 47,5 millions d'euros en 2007. La réforme opérée devrait néanmoins conduire à une résorption progressive de celle-ci, après une stabilisation sur l'exercice 2008.

Enfin, le projet annuel de performances pour 2008 fait état d'un report de charges estimé à 35 millions d'euros au titre des farines animales, sans plus d'explications quant à son origine et aux voies d'apurement envisagées. Selon les informations fournies par M. Yves Berger, directeur de l'office de l'élevage, qui gère les marchés passés pour l'élimination des farines animales, aucune résorption de cette n'est prévue en 2008. **Votre Rapporteur spécial juge cette situation d'autant plus préoccupante que les délais nécessaires à la conclusion des marchés de déstockage conduisent à une consommation irrégulière des crédits en cours d'année, qui servent alors de prétexte au redéploiement de ceux-ci sur d'autres actions.**

B.- UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE BIEN ENGAGÉE

La démarche de performance qui jalonne le programme *Sécurité et qualité sanitaires* de l'alimentation est globalement satisfaisante. Aux 7 objectifs et 9 indicateurs de 2006, se sont substitués 5 objectifs et 7 indicateurs en 2007, tous conservés en 2008, qui vont donc permettre d'inscrire l'évaluation de la performance dans la durée.

Surtout, la qualité des indicateurs doit être soulignée. Pour exemple, la mesure du taux d'incidence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et de la tremblante caprine associée à l'action *Lutte contre les maladies animales*, constitue un indicateur pertinent pour l'évaluation de la performance dans ce domaine. L'objectif d'élimination des farines animales au moindre coût pour l'État s'inscrit également pleinement dans cette démarche. Il faut néanmoins souligner la faible incidence qui est aujourd'hui celle de l'ESB : l'intérêt présenté par l'indicateur retraçant son taux ainsi que le coût unitaire de sa surveillance épidémiologique s'amointrit donc au fur et à mesure des années.

Globalement, l'appropriation de la démarche de performance semble réelle. Il s'agira, à l'avenir, de développer et d'affiner les cibles fixées, qui ne semblent en effet pas toujours ambitieuses. C'est le cas de l'indicateur relatif au *Taux d'infection à Salmonella enteritidis des élevages de poules pondeuses*, qui fixe une cible de 3 % pour 2010, alors même que la prévision actualisée pour 2007 s'établit à 2,5 %. Outre que cet indicateur souffre du biais propre à tout indicateur de contrôle – à savoir la fixation dans un premier temps d'une prévision d'augmentation des résultats pour un objectif final de diminution, en raison de l'intensification du contrôle -, la cible avancée n'est par révélatrice d'une amélioration réelle de la performance recherchée. Il faudra également élargir rapidement l'indicateur aux principales zoonoses qui font l'objet de mesures de lutte en application de règlements communautaires, comme il l'a été prévu par la direction générale de l'alimentation (DGAL).

On peut toutefois regretter l'absence d'évaluation relative l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), principal opérateur du programme, et qui assure des missions phares au titre de la sécurité alimentaire, à travers l'évaluation des risques sanitaires et nutritionnels des aliments, mais également l'évaluation et le contrôle des médicaments vétérinaires, ainsi que l'évaluation des produits phytopharmaceutiques. **Au regard de l'importance crucial du rôle de l'agence, votre Rapporteur spécial estime indispensable son intégration pleine et entière dans la démarche de performance.**

II.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2008 : L'ENGAGEMENT RÉSOLU DANS LA VOIE DES RÉFORMES STRUCTURELLES

La discussion du projet de loi de finances pour 2008 s'inscrit dans un contexte marqué par la succession des crises sanitaires – avec une menace toujours importante liée à l'influenza aviaire, et la propagation rapide aux régions du nord et de l'est de la France du virus de la fièvre catarrhale –, et les travaux du Grenelle de l'environnement, qui a émis des recommandations importantes dans le domaine du suivi et de l'évaluation des organismes génétiquement modifiés (OGM), tout en préconisant une suspension de la commercialisation et de la culture des OGM.

Ces deux éléments ne font que souligner l'importance que revêt une politique destinée à assurer la sécurité alimentaire. La maîtrise globale des risques sanitaires et phytosanitaires suppose la mise en place d'un système de veille, mais également l'instauration de contrôles sur l'ensemble des produits destinés à la consommation humaine et animale. La sécurité alimentaire implique également la promotion de modes de production répondant aux attentes sociales. Par ailleurs, le ministère de l'Agriculture engage ses services dans un projet de modernisation, dont les premières mesures seront mises en œuvre dès 2008.

On peut alors légitimement s'étonner de la baisse des crédits prévue sur ce programme pour 2008 : avec 490 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 500,6 millions d'euros de crédits de paiement, la diminution est respectivement de 2 % et de 1,3 %, comme l'indique le tableau suivant.

ÉVOLUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2007	PLF 2008	Évolution (en %)	2007	PLF 2008	Évolution (en %)
Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	15,4	15,5	+0,9	16	19,1	+19,6
Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	99,8	103,5	+3,7	108,2	106,2	-1,9
Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	26,7	23	-14	26,8	23,3	-12,8
Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	50,8	56,3	+10,8	50,9	54,7	+7,5
Élimination des farines et des coproduits animaux	48,6	28,5	-41,4	94,8	82,3	-13,2
Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	259,2	263,2	+1,5	256,8	260,6	+1,4
Total	500,6	490	-2,1	553,5	546,3	-1,3

Source : projet annuel de performances

Cette diminution du budget s'avère être principalement **le résultat de l'efficacité de la politique de déstockage des farines animales**, dont le dernier marché, conclu à la fin de l'année 2007, devrait aboutir en 2010 : dès 2008, une baisse sensible des crédits demandés au titre de l'élimination des farines animales en atteste.

A.– LES MOYENS HUMAINS AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE

Les effectifs du ministère de l'Agriculture chargés de la mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation ne sont pas tous rassemblés sur ce programme, qui ne retrace que **les moyens en personnel des directions départementales des services vétérinaires (DDSV), soit 5 012 équivalents temps plein travaillé pour 2008, financés à hauteur de 243,4 millions d'euros pour 2008**. Les moyens humains des services centraux de la direction générale de l'alimentation (DGAL), ainsi que ceux des services régionaux de la protection des végétaux des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF-SRPV) figurent quant à eux sur le programme support *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* au sein de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*.

Si l'on comprend aisément cette répartition liée à la polyvalence des personnels, chargés de fonctions de gestion des questions agricoles au même titre que des problèmes de sécurité alimentaire, **le caractère fragmenté de l'action support interdit d'obtenir une vision à coûts complets de la politique conduite**. Dès lors, il conviendrait de réfléchir à l'éventualité d'un regroupement de l'ensemble des effectifs du ministère de l'Agriculture sur sa mission phare. En contrepartie, le volet d'analyse des coûts complets du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* devrait être enrichi, afin de retraduire le déversement précis des moyens humains et des dépenses afférentes par action, en indiquant la clé de répartition retenue, ce qui n'est aujourd'hui pas encore le cas.

L'incohérence de la situation actuelle est redoublée par la présence, sur cette action support, des moyens de fonctionnement courant des DDSV, ainsi que des crédits de communication interne, et en partie externe, des services centraux la direction générale de l'alimentation, qui réuniront près de 18 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 16 millions d'euros de crédits de paiement pour 2008.

Au total, en incluant les dépenses relatives au parc automobile et aux équipements informatiques, également retracés ici, **les crédits globaux de l'action support atteignent 263,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 260,6 millions d'euros de crédits de paiement, en hausse respectivement de 1,5 % et de 1,4 %.**

1.– L'effort de rationalisation des effectifs des services vétérinaires

Les dépenses de personnel des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) représentent 93,4 % du total des crédits, pour un plafond d'emplois de 5 012 équivalents temps plein travaillé (ETPT), en baisse de 124 ETPT par rapport à 2007.

Cette diminution est le résultat de la réforme de l'État engagée dès 2004, avec en particulier l'objectif du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Ainsi, sur un total de 375 départs définitifs pour l'ensemble du ministère de l'Agriculture, 176 suppressions d'ETPT de titulaires seront réalisées en 2008 : elles correspondent dans le cadre de ce programme à 35 suppressions pour 69 départs définitifs. La différence entre le solde des entrées et des sorties et la variation du plafond d'emplois entre 2007 et 2008 s'explique par l'extension en année pleine des suppressions d'emplois déjà intervenues en 2007, ainsi que par des transferts entre programmes et des mesures de périmètre.

Votre Rapporteur spécial souligne l'efficacité de l'effort entrepris par le ministère en vue de la diminution de ses effectifs : elle permet de contenir la hausse mécanique des charges de personnel, et de lutter contre leur très forte rigidité : globalement, l'alourdissement des charges est limité à 1,5 % entre 2007 et 2008.

Leur évolution par catégorie d'agents est présentée par le tableau suivant.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE PERSONNEL PAR CATÉGORIE D'AGENTS

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

	Plafond autorisé 2007	Plafond 2008 (p)	Évolution	Montant 2008
A administratifs	106	105	-1	12,4
A techniques	998	960	-38	39,01
B et C administratifs	705	698	-7	28,61
B et C techniques	3 327	3 247	-80	163,28
Enseignants	0	2	+2	0,09
Total	5 136	5 012	-124	243,4

Source : projet annuel de performances

Sur un total de 243,4 millions d'euros, 159,5 millions d'euros correspondent aux rémunérations d'activité des personnels, les cotisations et contributions sociales représentant quant à elles 77,5 millions d'euros. Le reste des dépenses, à hauteur de 6,4 millions d'euros, renvoie à des prestations sociales et des contributions diverses.

2.- Une présentation fragmentaire des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement courant des DDSV s'élèvent à 16 millions d'euros de crédits de paiement en 2008 : elles s'inscrivent en légère baisse, de l'ordre de 0,8 %, par rapport à 2007.

S'agissant des dépenses de fonctionnement à proprement parler, qui représentent 9,6 millions d'euros, la diminution est de 4,4 % à périmètre constant par rapport à 2007. Ainsi, les dépenses d'équipement informatique, de fournitures, de matériels et de mobilier, d'entretien du parc automobile, mais également les frais de déplacement, de services, de reprographie et d'entretien général s'inscrivent en baisse pour chacun de ces postes.

La gestion immobilière des directions départementales mobilisera 5,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 4,5 millions d'euros de crédits de paiement ; l'augmentation importante de ces derniers par rapport à 2007, de l'ordre de 28 %, est liée en réalité à des ajustements effectués entre les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et les DDSV. Outre ces ajustements, la progression des crédits, qui demeure néanmoins importante, est destinée à couvrir l'augmentation de 6,8 % des loyers et de 4 % des charges relatives aux fluides et à l'occupation des sites.

Les autres dépenses regroupent les actions sanitaires et sociales en faveur des agents des DDSV, ainsi que le financement de la formation continue : leur évolution est récapitulée par le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE ET DE FORMATION CONTINUE DES DDSV

(en euros)

	2007	2008 (p)	Évolution (en %)
Actions sanitaires et sociales	741 481	731 106	-1,4
Formation continue	655 549	1 031 377	+57,3
Total	1 397 030	1 762 483	+26,2

Source : projet annuel de performances

La forte progression qui caractérise les dépenses de formation continue est liée au transfert des dépenses auparavant exécutées au bénéfice des DDSV sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*.

Enfin, il convient d'ajouter à cet état des dépenses de fonctionnement des services vétérinaires, leurs dépenses dites d'équipement, qui représentent 1,8 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,2 million d'euros en crédits de paiement pour 2008. Ces crédits sont destinés à l'achat de véhicules et d'équipements informatiques et télématiques lourds.

Cette action retrace également les actions nationales de communication, qui concernent la participation au salon international de l'agriculture et à diverses manifestations, l'impression de plaquettes et de livrets sur la qualité et la sécurité sanitaires, la confection du rapport annuel d'activités, la diffusion de supports d'information et l'organisation de séminaires des services déconcentrés : elles s'établiront à 140 000 euros en 2008.

Au total, les dépenses de fonctionnement courant s'avèrent donc stables, quoique marquées par des changements de périmètre, qui témoignent des difficultés posées par la répartition actuelle des crédits support du ministère de l'Agriculture. Ceci ne fait que confirmer l'exigence de rationalisation que votre Rapporteur spécial a déjà formulée : en effet, on comprend mal que les crédits alloués à la communication de la DGAL, au demeurant résiduels, figurent sur cette action, alors même que les dépenses de fonctionnement courant de la direction et ses moyens en personnel, qui représentent 203 ETPT pour 2008, émargent sur le programme support de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*.

On ne peut que réitérer la demande de remanier la ventilation des crédits de fonctionnement, qu'ils concernent les moyens humains ou les dépenses de fonctionnement courant, afin d'améliorer la lisibilité du programme, donc de parvenir à présenter clairement les moyens d'ensemble mis en œuvre au service d'une politique publique, ce qui constitue l'une des finalités premières de la LOLF du 1^{er} août 2001.

B.– LES RISQUES LIÉS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE

La promotion de la sécurité alimentaire suppose un contrôle approfondi des conditions de production des végétaux qui doivent garantir la santé publique et la protection de l'environnement. La question des organismes génétiquement modifiés se situe naturellement au cœur de ces enjeux.

La prévention et la gestion des risques inhérents à la production végétale impliquent en premier lieu l'organisation de la surveillance biologique du territoire, afin de prévenir l'introduction ou le développement des organismes nuisibles aux végétaux et par conséquent, de limiter en aval l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. La responsabilité de la conduite de ces actions est confiée à la sous-direction de la qualité et de la protection des végétaux (SDQPV), relayée sur l'ensemble du territoire par les services régionaux de la protection des végétaux (SRPV).

Ces instances travaillent en étroite collaboration avec les fédérations régionales de groupements de défense contre les organismes nuisibles (FREDON), constituées sous la forme d'associations et qui regroupent des professionnels, et s'appuient sur l'expertise du laboratoire national de protection des végétaux (LNPV) rattaché à la direction générale de l'alimentation.

Pour 2008, les moyens qui leur sont consacrés s'établissent à 15,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 19,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit une progression de 19,6 % pour ces derniers par rapport à 2007.

1.– Le suivi des risques sanitaires et phytosanitaires

La surveillance biologique s'exerce sur les végétaux et produits végétaux, dans le cadre d'une prospection des organismes nuisibles de quarantaine, ainsi qu'au niveau de la qualité des eaux et des sols en vue de la détection d'éventuels pesticides persistants, métaux lourds ou dioxines, et enfin, à l'égard des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans le champ de la biovigilance, qui passe par le suivi des parcelles cultivées, qui couvrent 22 000 hectares environ en France. Les moyens mobilisés pour 2008 s'élèvent à 9,4 millions d'euros, en très légère baisse par rapport à 2007.

En matière de surveillance du territoire, 2,2 millions d'euros financent le plan de lutte contre la sharka, des inspections conduites dans les territoires d'outre-mer, ainsi que la réalisation des plans de surveillance du territoire.

Une dotation de 140 000 euros est également prévue au titre de la mise au point de méthodes de surveillance des risques biotechnologiques, en particulier des OGM. Elle verra également la création d'un observatoire permettant de mieux structurer et développer les actions de surveillance.

Enfin, l'expertise du laboratoire national de protection des végétaux (LNPV) sera soutenue à hauteur de 2,6 millions d'euros, d'une part pour assurer son fonctionnement, d'autre part pour appuyer ses analyses relatives aux parasites et aux OGM, ses fonctions de recherche appliquée et de veille technologique.

Le LNPV, service à compétence nationale et constitué d'un réseau de laboratoires spécialisés dans la mise au point de méthodes de détection, est actuellement en cours de restructuration. La réforme vise à recentrer ses missions sur l'évaluation du risque dans le domaine phytosanitaire ainsi qu'à rassembler ses forces sur un nombre restreint de sites, de 13 actuellement à 8 sites en 2008. La réorganisation du laboratoire suppose la construction de nouveaux équipements à Angers, afin de faire de ce site un pôle spécialisé au niveau mondial. Les travaux à mener dans ce cadre représentent un coût de 2,2 millions d'euros pour 2008.

2.- Le contrôle des conditions de production des végétaux

Les produits phytopharmaceutiques ne peuvent être utilisés qu'après obtention d'une autorisation de mise sur le marché délivrée par le ministre de l'agriculture. Dès lors, les actions de contrôle de la distribution et de l'utilisation de ces produits, menées par les services régionaux de la protection des végétaux (SRPV) s'organisent autour de deux volets.

– **Dans le domaine des intrants**, les contrôles portent sur les bonnes pratiques d'utilisation et de distribution des produits phytosanitaires, tandis que des essais préalables à la mise sur le marché, mais également de post-homologation, sont effectués. En aval, des analyses des résidus de pesticides sur des échantillons de végétaux peuvent être requises. Depuis 2006, ces contrôles sont couplés au dispositif de conditionnalité des aides directes communautaires, qui explique la hausse nombre des analyses et des contrôles qui en découlent.

– **Dans le domaine de la santé des végétaux**, les contrôles portent sur les pépinières et aux points d'entrée communautaire, et des opérations d'éradication sont menées en cas de détection d'organismes de quarantaine.

Par ailleurs, des plans d'analyse de résidus de pesticides encadrent la surveillance des végétaux et des essais d'OGM.

Pour 2008, les crédits demandés sont destinés à financer :

– la gestion des foyers, qui passe par le traitement obligatoire des productions végétales, et l'indemnisation des producteurs, à hauteur de 2,9 millions d'euros ;

– les plans de contrôle de l'utilisation des intrants, pour 0,9 million d'euros d'autorisations d'engagement et 2,2 millions d'euros de crédits de paiement ;

– les inspections et contrôles à l’exportation en vue de la délivrance du certificat phytosanitaire, qui mobilisent 0,9 million d’euros ;

– et enfin, les essais officiels d’évaluation de l’efficacité et de la sélectivité des pesticides avant leur mise sur le marché, et les équipements qu’ils requièrent, pour 0,6 million d’euros.

La mise en place d’un réseau de remontées d’informations liées à l’utilisation des pesticides est également envisagée, sur le modèle du réseau de surveillance et d’alerte sanitaire relatif à l’utilisation des pesticides, déployé en 2004, et qui recense les intoxications liées aux pesticides et biocides.

Enfin, il convient de signaler la mise en œuvre d’une réforme du système d’indemnisation des producteurs de végétaux, en application de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, qui apporte aux professionnels une garantie d’indemnisation en cas de destruction de végétaux, mais la conditionne, notamment, à la mise en place de mécanismes de solidarité.

Votre Rapporteur spécial approuve ces mesures de responsabilisation des professionnels, qui devraient entrer en vigueur dès 2008 pour certaines filières végétales. Il considère que les pistes de leur extension à la filière animale mériteraient d’être étudiées.

3.– Vers une agriculture raisonnée

La mise en œuvre du plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides pour la période 2006-2009 inclut des mesures d’encouragement des modes de production maîtrisant l’utilisation des produits phytopharmaceutiques, à travers la diffusion de bonnes pratiques agricoles et l’expérimentation d’itinéraires techniques moins dépendants de l’utilisation des pesticides auprès des agriculteurs volontaires.

En 2008, 0,8 million d’euros permettront la poursuite des études et des essais pour la lutte agrobiologique ainsi que de mise au point de méthodes de lutte, la gestion de la diffusion des bonnes pratiques agricoles par le biais des stations agrométéorologiques d’avertissements agricoles, et enfin, le développement de modèles de prévision des risques phytosanitaires.

C.– LA LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES : DES MOYENS QUI ÉVOLUENT AU GRÉ DES CRISES SANITAIRES

Le défi représenté par le risque de propagation de l’influenza aviaire ou par la récente diffusion de la fièvre catarrhale ovine illustre la portée de la politique de lutte contre les maladies animales, qui sera dotée en 2008 de 103,5 millions d’euros d’autorisations d’engagement, en hausse de 3,7 % par rapport à 2007, et de 106,2 millions d’euros de crédits de paiement, en diminution de 1,9 % sur la même période.

Votre Rapporteur spécial souligne la difficulté d'évaluer la progression des crédits retracés à la présente action : leurs variations sont souvent importantes, les dépenses évoluant au gré des épidémies et de la survenue des crises. Le contrôle de la pertinence des moyens mobilisés est donc particulièrement périlleux.

Ce financement national est complété par une participation de l'Union européenne au titre de l'éradication des maladies animales : en 2008, 27,6 millions d'euros sont attendus à ce titre.

1.– La difficile évaluation des moyens de lutte contre les ESST

La lutte contre les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST) concerne principalement l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), dont la transmission à l'homme est possible par voie alimentaire, ainsi que la tremblante des petits ruminants. Elle est organisée autour de la surveillance des cas clinique en élevage et de tests de dépistage opérés dans les centres d'équarrissage et en abattoir, dans le cadre des programmes de lutte harmonisés par la réglementation communautaire.

Pour 2008, la politique de lutte contre les EST requerra 40,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 42,8 millions d'euros de crédits de paiement. Cette dotation s'inscrit en hausse par rapport à 2007, de l'ordre de 27,7 % en termes d'autorisations d'engagement et de 8,7 % en termes de crédits de paiement. La dotation communautaire qui consiste dans le remboursement des tests réalisés au cours de l'année antérieure devrait s'élever à 23,7 millions d'euros, contre 24,8 millions d'euros en 2007.

a) L'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB)

La lutte contre l'ESB est régie par :

– un réseau de surveillance des cas cliniques, mis en place dès 1990 ;

– ainsi que par des mesures, renforcées en 2001, de surveillance de la maladie sur les bovins de plus de 30 mois, par un dépistage systématique à l'abattoir, ainsi qu'un dispositif d'épidémiosurveillance des bovins de plus de 24 mois dans les centres d'équarrissage, dont les conditions ont été allégées en 2004 en raison de l'évolution favorable de la maladie.

En 2006, seuls 8 cas d'ESB ont été détectés sur la base des tests effectués sur plus de 2,5 millions de bovins ; au 1^{er} août 2007, seuls 4 cas avaient été détectés pour l'année en cours.

Par ailleurs, l'éradication de la maladie passe par l'abattage des animaux appartenant à la cohorte du bovin malade et conduit à une indemnisation des éleveurs concernés sur la base de la valeur de remplacement des animaux éliminés.

En 2007, les moyens consacrés à la lutte contre l'ESB ont atteint 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et près de 21 millions d'euros en crédits de paiement. Pour 2008, elle mobilisera 13,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et près de 17 millions d'euros de crédits de paiement, conformément à la répartition présentée par le tableau suivant.

FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE L'ESB POUR 2008

(en euros)

	AE	CP
Achat d'étiquettes et de sachets de prélèvements	45 000	45 000
Frais d'analyses et prélèvements des tests réalisés à l'équarrissage (250 000 tests)	8 463 700	9 034 096
Frais d'analyses et prélèvements des tests réalisés sur les cohortes (200 tests)	13 314	13 314
Participation de l'État à l'achat de kits et réactifs lors des tests réalisés à l'abattoir (2 300 000 tests)	4 846 649	7 539 152
Indemnités aux éleveurs dont les troupeaux sont abattus (10 troupeaux) et frais d'équarrissage et d'incinération	389 734	360 000
Total	13 758 397	16 991 562

Source : projet annuel de performances

La baisse constatée des dépenses est cohérente avec la perspective d'un allègement des programmes de surveillance dont la possibilité est ouverte par le règlement communautaire n° 1923/2006/CE pour les États membres pouvant démontrer l'amélioration de leur situation épidémiologique au regard de l'ESB.

L'ouverture de crédits de paiement supérieurs de 2,7 millions d'euros aux autorisations d'engagement en matière de tests chez les bovins à l'abattoir est destinée à couvrir une partie de la dette contractée auprès des laboratoires d'analyses.

La comparaison avec les frais engagés en 2007 montre un coût proportionnellement beaucoup plus faible en 2008 s'agissant des tests réalisés à l'équarrissage, avec une prévision de 250 000 tests assortie de 9 millions d'euros, contre 215 000 tests prévus en 2007, pour un montant de 13,3 millions d'euros. Ce différentiel demeure non explicite.

b) La tremblante caprine et ovine

En France, plusieurs formes de la tremblante coexistent dans les foyers découverts au sein des troupeaux. De 1997 à 2002, la lutte contre ces maladies reposait sur un système d'épidémiosurveillance clinique, auquel s'est substituée à cette date une campagne de dépistage de la tremblante par utilisation de tests rapides à l'abattoir et à l'équarrissage. Suite à la découverte d'un cas d'ESB caprin en 2005, le dépistage est devenu exhaustif pour cette filière, tandis qu'il a été renforcé chez les ovins à l'abattoir et à l'équarrissage. Depuis le 1^{er} avril 2007, au vu des données recueillies, la surveillance des ovins à l'abattoir a de nouveau été restreinte.

Ainsi, en 2005, 183 000 analyses ont été menées, puis plus de 670 000 en 2007, et 300 000 au 15 août 2007 pour l'année en cours.

Les mesures d'éradication des animaux atteints varient selon la filière considérée : pour les ovins, une élimination sélective des animaux au sein des troupeaux atteints est effectuée sur la base des critères de résistance génétique, tandis que pour l'espèce caprine, l'ensemble du troupeau doit être éliminé.

Pour 2008, le coût représenté par la lutte contre la tremblante est résumé dans le tableau suivant.

FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA TREMBLANTE POUR 2008

(en euros)

	AE	CP
Frais d'analyses des tests de dépistage sur les ovins et les caprins réalisés à l'abattoir (105 000 tests)	4 384 000	4 384 000
Frais de prélèvements et d'analyses des tests de dépistage sur les ovins et caprins réalisés à l'équarrissage (215 tests)	14 257 450	14 257 450
Surveillance clinique des élevages et test de dépistage dans les élevages (12 000 tests)	795 120	795 120
Indemnités aux éleveurs dont les troupeaux sont abattus (260 ovins et 19 caprins) y compris suspicions cliniques (80 cas)	6 978 457	6 394 175
Total	26 415 027	25 830 745

Source : projet annuel de performances

S'agissant des tests réalisés à l'abattoir, l'abandon du dépistage systématique des ovins de plus de 18 mois en 2007 devrait en toute rigueur conduire à une diminution des dépenses à ce titre : or, c'est le contraire qui se produit, avec un coût estimé à 4,4 millions d'euros pour 105 000 tests en 2008, contre 2,9 millions d'euros pour 140 000 tests réalisés en 2007. Auditionné par votre Rapporteur spécial, M. Jean-Marc Bournigal, directeur général de l'alimentation, a rendu compte de cette apparente anomalie : en réalité, en 2007, le dépistage systématique a généré un surcoût de l'ordre de 10 millions d'euros. Le renoncement à des tests exhaustifs dans ce domaine depuis la mi-2007 devrait ainsi permettre une réduction des dépenses sur ce poste.

Le surcoût identifié en 2007 a été financé en partie par le redéploiement de crédits à hauteur de 8 millions d'euros issus de la lutte contre l'influenza aviaire, le renoncement au cours de l'année aux visites sanitaires dans les élevages ayant libéré des moyens.

2.- La stabilité budgétaire de la lutte contre les autres maladies animales

À l'heure où la fièvre catarrhale ovine touche 55 départements, avec plus de 7 200 cas confirmés, la lutte contre les grandes maladies animales contagieuses constitue plus que jamais un enjeu important sur le plan sanitaire comme sur le plan économique.

Pour 2008, la lutte contre ces maladies bénéficiera de 37,9 millions d'euros, en stabilité par rapport à 2007. La répartition prévisionnelle de ces crédits est présentée par le tableau suivant.

FINANCEMENT DES MALADIES ANIMALES CONTAGIEUSES

(en euros)

	AE=CP
Filière bovine	22 702 186
Lutte contre la tuberculose, la brucellose et la leucose	3 189 026
Audit sanitaire et évaluation des exploitations bovines (255 000 exploitations sur 2 ans) par des vétérinaires habilités	15 455 000
Indemnités aux éleveurs	3 717 180
Filière ovine et caprine	3 433 355
Lutte contre la brucellose	1 238 905
Lutte contre la fièvre catarrhale	1 147 150
Indemnités	1 047 300
Filière porcine et sangliers	3 755 480
Lutte contre la maladie d'Aujeszky	1 086 980
Surveillance des élevages, vaccinations et divers	1 868 500
Indemnités aux éleveurs	800 000
Filière avicole	3 381 060
Surveillance des élevages au regard de l'influenza aviaire	726 590
Indemnités aux éleveurs, frais d'abattage et autres	2 654 470
Autres filières (équidés, pisciculture, abeilles, etc.)	1 143 000
Développement des réseaux sanitaires animés par les groupements de défense sanitaire départementaux	3 450 000
Total	37 865 081

Source : projet annuel de performances

À ces moyens d'ensemble destinés à la lutte contre les maladies animales hors EST, il convient d'ajouter une dotation spécifique de 0,5 million d'euros destinée en 2008 à contribuer au fonds de recherche pour la lutte contre l'influenza aviaire.

Votre Rapporteur spécial s'étonne de la faiblesse des moyens alloués à la lutte contre la fièvre catarrhale, qui s'établissent à 1,2 million d'euros au total. Or, d'une part, pour l'année 2007, la dépense totale devrait avoisiner 11,5 millions d'euros, destinée à couvrir :

- les indemnités des éleveurs sur une base forfaitaire de 228 euros par bovin et de 48 euros par ovin, pour un montant de 7 millions d'euros ;

- les mesures de blocage de la maladie, par un maillage du territoire et une limitation progressive de la zone réglementée, pour un montant de 4,5 millions d'euros.

À ce titre, 6,5 millions d'euros ont été ouverts par voie d'un décret d'avance en date du 25 octobre 2007. Il serait souhaitable que le financement complémentaire soit assuré par la levée de la réserve de précaution mise en place au début de l'année 2007.

D'autre part, la prévision pour 2008 ne tient vraisemblablement pas compte de la propagation constatée du virus : au 19 octobre 2007, plus de 5 900 cas sont recensés en France, qui ont conduit à l'extension de la zone réglementée. Il faut donc impérativement que les moyens nécessaires pour juguler l'épidémie soient adoptés avant la fin de l'année, dans la plus prochaine loi de finances rectificative

3.– La chute des crédits affectés aux plans d'urgence contre les épizooties pose la question des modalités de financement des crises sanitaires

La menace que représentent les grandes maladies épizootiques est bien réelle. La France, où des oiseaux sauvages ont été retrouvés morts, contaminés par le virus de l'influenza aviaire au premier semestre 2006, a ainsi déclenché très tôt son plan d'urgence contre une pandémie grippale. D'autres maladies animales, comme les pestes porcines, la fièvre catarrhale ovine ou la fièvre aphteuse peuvent également déclencher de graves épizooties, dont les conséquences sont à la fois directes en termes de pertes de cheptels, et indirectes, dans l'éventualité de la fermeture des marchés des pays partenaires économiques de la France.

Les financements prévus à ce titre visent donc à assurer le caractère opérationnel des plans d'urgence, en donnant aux différents acteurs, et principalement aux directions départementales des services vétérinaires (DDSV), des capacités de réaction suffisantes.

Pour 2008, les plans d'urgence contre les épizooties seront dotés de 5 millions d'euros : par rapport à 2007, la baisse enregistrée atteint 60,8 % en autorisations d'engagement et représente 53,5 % en crédits de paiement.

C'est principalement la lutte contre l'influenza aviaire qui est à l'origine de l'évolution constatée : en effet, alors que plus de 10 millions d'euros de crédits de paiement étaient prévus en 2007, seuls 3,5 millions d'euros y seront consacrés en 2008. La veille assurée au titre du marché public relatif à l'euthanasie des volailles en cas d'épizootie suppose l'affectation de 1,1 million d'euros : celui devrait arriver à échéance en 2008, et la question se posera donc de l'opportunité de sa reconduction. Par ailleurs, 2,3 millions d'euros seront destinés aux visites obligatoires dans les élevages dans les zones considérées à risque d'exposition vis-à-vis de la faune sauvage : la levée partielle des conditions de surveillance est vraisemblablement la cause de la diminution des crédits à ce titre, qui représentaient encore 9,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,2 millions d'euros en crédits de paiement en 2007.

Entre autres, on remarquera pour 2008 l'abandon de la vaccination des élevages, la fin du financement de formations spécifiques des vétérinaires en matière de lutte contre l'influenza aviaire, de même qu'un renoncement aux enquêtes sérologiques dans les élevages, à la surveillance de l'influenza aviaire sur l'avifaune sauvage, et aux alertes sur la base de suspicions des éleveurs.

La diminution des crédits de lutte contre l'influenza aviaire ne signifie pas un relâchement de la veille, ni une démobilisation des pouvoirs publics. Elle retraduit bien plus le caractère apparemment paradoxal du budget alloué à la sécurité sanitaire, qui repose sur un financement pérenne de mesures destinées à gérer des crises par essence imprévisibles. Aussi, en deçà d'un certain seuil d'alerte, est-il naturel de constater une réduction des moyens engagés.

Le reste des financements concerne en effet des dispositifs structurels de formation et d'information des vétérinaires relai – pour un montant de 0,8 million d'euros – et de maintien opérationnel, à travers l'organisation d'opérations-tests de mise en œuvre de plans d'urgence et le renouvellement et la maintenance des équipements techniques d'intervention, à hauteur de 0,6 million d'euros.

4.– Le contrôle de l'alimentation animale, l'identification et la protection des animaux

Les contaminants de l'environnement comme les dioxines, la crise de l'ESB et plus récemment celles de la fièvre aphteuse, de la fièvre catarrhale ovine et de l'influenza aviaire, montrent le caractère essentiel de la traçabilité des animaux et des viandes dans la gestion de la santé publique et animale. Ils révèlent également son rôle indispensable pour développer des marchés en préservant la confiance des opérateurs commerciaux. Régi par la réglementation communautaire, le dispositif d'identification est en place depuis 1997 pour la filière bovine, et son extension aux autres filières est à l'étude. Au total, 10 millions d'euros financent l'identification des animaux en 2008, soit une quasi-reconduction. Ils sont principalement destinés :

– aux subventions aux établissements départementaux de l'élevage (EDE) au titre de leurs missions de gestion de l'identification des animaux par filières, de délivrance de registre d'élevage et de circulation, et d'immatriculation des élevages porcins et avicoles, pour un montant total de 5,7 millions d'euros ;

– ainsi qu'à la mise en place d'une base de données ovine et caprine et la mise à jour des données relatives à l'ensemble des filières, pour un montant de 3,3 millions d'euros.

Le financement des établissements départementaux de l'élevage (EDE), qui sont généralement des services des chambres d'agriculture, pour l'accomplissement des missions de zootechnie, s'inscrit dans une tendance baissière : si la subvention se maintient pour 2008, c'est en raison de la mise en place de l'identification électronique dans les filières bovine et ovine-caprine et la consolidation des données relatives aux élevages de volailles au regard du risque d'influenza aviaire. L'appui financier de l'État devrait donc se maintenir à ce niveau pour les années à venir.

Le suivi sanitaire des animaux suppose également un contrôle permanent de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire, qui sera pourvu de 9,3 millions d'euros pour 2008, en diminution de 9,5 % par rapport à 2007 en crédits de paiement. Le tableau suivant retrace l'évolution de la répartition des crédits pour 2007 et 2008.

**ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DU CONTRÔLE DE L'ALIMENTATION ANIMALE
ET DU MÉDICAMENT VÉTÉRINAIRE**

(en millions d'euros)

	2007		2008 (p)	
	AE	CP	AE	CP
Recherche de résidus de substances indésirables dans les aliments pour animaux	0,66	0,86	0,58	0,58
Recherche de résidus de substances interdites ou médicamenteuses chez l'animal et dans ses produits				
Animaux de boucherie	6,30	6,70	6,30	6,30
Volailles	1,24	1,54	1,15	1,15
Autres espèces (lapins, gibiers, poissons d'élevage)	0,23	0,23	0,28	0,28
Autres produits animaux (lait, œufs, miel)	0,92	0,92	0,49	0,49
Plan antibiorésistance			0,07	0,07
Autres frais (prélèvements, envoi)			0,41	0,41
Total	9,35	10,25	9,28	9,28

Source : ministère de l'Agriculture et de la pêche

D.– LES RISQUES LIÉS AUX ALIMENTS

À l'instar des actions menées pour lutter contre les maladies animales, l'impératif de protection des consommateurs implique un contrôle approfondi des conditions sanitaires de production, d'importation et de commercialisation des aliments d'origine animale ainsi que la détection précoce des risques sanitaires alimentaires.

La mise en œuvre de cette surveillance relève des missions inter-services de sécurité sanitaire des aliments, qui regroupent les directions départementales des services vétérinaires (DDSV) en coordination avec les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) d'une part, avec les directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF) d'autre part. Les DDSV travaillent également en collaboration avec une centaine de laboratoires spécialisés qui effectuent les analyses nécessaires au contrôle.

La prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires seront dotées de 23 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 23,3 millions d'euros de crédits de paiement. Les crédits accusent une baisse de 14 % en termes d'autorisations d'engagement et de 12,8 % en termes de crédits de paiement.

Il s'agit en premier lieu de financer les inspections vétérinaires permanentes prévues dans les abattoirs et les criées ; avec 340 établissements qui traitent chaque année plus de 38 millions de têtes, ainsi que les inspections itinérantes dans les établissements plus en aval de la chaîne alimentaire, dont le nombre est évalué à près de 27 000. Ces inspections donnent toutes lieu à des analyses en laboratoire. Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits mobilisés à ce titre en 2007 et pour 2008.

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES INSPECTIONS SANITAIRES

(en millions d'euros)

	2007	2008 (p)	
	AE=CP	AE	CP
Inspections sanitaires dans les abattoirs et les criées	9,36	5,27	5,37
24 000 analyses microbiologiques en abattoir	1,14	1,14	1,24
170 000 analyses parasitologiques en abattoir (trichines)	1,85	1,80	1,80
400 analyses de recherche d'histamine dans les criées	0,03	0,02	0,02
Frais de blanchissage	0,9	0,9	0,9
Visites en élevage porcin	5,44	1,42	1,42
Inspections dans les autres établissements	3,5	3,47	3,48
Analyses dans les établissements inspectés	3,38	3,17	3,19
Analyses au titre des opérations « alimentation vacances » et « fêtes de fin d'année »	0,12	0,09	0,09
Études sur les risques sanitaires	–	0,2	0,2
Total	12,86	8,74	8,85

Source : projet annuel de performances

La baisse prévue de plus de 30 % des dépenses au titre des inspections sanitaires est principalement imputable aux visites sanitaires dans les élevages porcins, pour laquelle une nouvelle réglementation communautaire entrée en vigueur en 2007 vise à renforcer le contrôle. La France a fait le choix d'un dispositif alternatif avec la réalisation de tests uniquement sur les animaux à risque : de 2007 à 2008, le nombre des exploitations à visiter passe ainsi de 80 000 élevages à 23 000 élevages, tandis que le rythme des visites passe d'un an à deux ans.

Votre Rapporteur spécial regrette l'absence totale d'informations au sujet des réformes mises en œuvre à la suite du rapport d'audit de modernisation concernant l'inspection sanitaire en abattoirs, dont les conclusions ont été rendues en mars 2007.

Outre l'inspection sanitaire, les denrées alimentaires font l'objet de plans annuels de contrôle et de surveillance de la présence éventuelle de contaminants biologiques, chimiques et physiques, qui font l'objet d'un encadrement communautaire. Malgré les efforts de prévention, des non-conformités se traduisant par des alertes sanitaires nécessitent parfois la mise en œuvre d'analyses complémentaires. En raison des exigences croissantes des consommateurs, des professionnels et des autorités européennes, ce poste de dépenses est en expansion dans les dernières années. Le tableau suivant présente la répartition prévue des crédits pour 2008.

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES PLANS DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE

(en milliers d'euros)

	2006	2007	2008 (p)
Plans de contrôle et de surveillance	1 415	1 408	1 389
Programmes d'investigation spécifique	120	360	360
Prévision de 800 alertes de faible ampleur	400	400	400
Prévision de 8 alertes de grande ampleur (9 en 2007)	225	410	358
Total	2 160	2 578	2 506

Source : ministère de l'Agriculture et de la pêche

Le contrôle des denrées alimentaires concerne en troisième lieu la lutte contre les salmonelles, qui sont à l'origine de plus de 40 000 cas confirmés chaque année selon les données de l'institut de veille sanitaire (InVS), les œufs contaminés étant à l'origine de 60 % d'entre elles. Les 5 500 troupeaux font, pour cette raison, l'objet d'un programme de surveillance spécifique qui s'appuie sur la détection de l'élimination des troupeaux contaminés, assortie d'une indemnisation des éleveurs, dont le détail est donné dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES SALMONELLES

(en euros)

	2007	2008 (p)	
	AE=CP	AE	CP
Frais d'analyse de dépistage et de confirmation des foyers de salmonelles	824 182	899 506	863 297
Filière ponte : élimination des volailles infectées	326 700	369 487	338 696
Filières chair : élimination des volailles infectées	99 000	65 019	59 601
Conventions d'appui pour la mise en œuvre de prévention des risques de salmonelles en élevage, et pour l'étude de la prévalence dans la filière porcine	398 482	465 000	465 000
Indemnisations	10 250 000	10 428 134	10 645 599
Filière ponte	6 000 000	8 867 688	9 144 754
Filière chair	2 250 000	1 560 46	1 500 845
Mesures de nettoyage et désinfection	2 000 000	—	—
Total	11 074 182	11 327 640	11 508 896

Source : projet annuel de performances

Pour 2008, les moyens mobilisés au titre de la lutte contre les salmonelles s'inscrivent en très légère hausse par rapport à 2007, à hauteur de 11,5 millions d'euros de crédits de paiement. Elle est liée au renforcement du dépistage pour certaines infections spécifiques prévu par la réglementation communautaire.

Enfin, 0,4 million d'euros sont destinés au financement des contrôles à l'importation en provenance des pays tiers, *via* les 33 postes d'inspections frontaliers (PIF), qui procèdent à près de 2 500 analyses annuelles.

E.– UNE MAÎTRISE DES RISQUES SANITAIRES ESSENTIELLEMENT GÉRÉE PAR L'AFSSA

La maîtrise des risques sanitaires nécessite le développement d'une capacité d'expertise à même de fournir une évaluation scientifique et un appui technique pour la mise en œuvre des mesures de gestion de ces risques.

Pour 2008, 58,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 54,7 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour assurer la maîtrise des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires. Une hausse conséquente caractérise les moyens affectés à cette politique, de l'ordre de 10,8 % en autorisations d'engagement et de 7,5 % pour les crédits de paiement par rapport à 2007.

1.– L'AFSSA, opérateur central de la sécurité alimentaire, doit être davantage renforcé

L'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) est la principale instance en la matière : créée par la loi du 1^{er} juillet 1998 relative à la veille et à la sécurité sanitaire, elle exerce ses fonctions d'expertise sur les aliments depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final. Elle est également chargée de l'évaluation et du contrôle des médicaments vétérinaires et, depuis le 1^{er} juillet 2006, de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, en application de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, et pour laquelle elle perçoit une taxe fiscale affectée.

Outre ses ressources propres et les recettes qu'elle perçoit au titre de ses missions dans le secteur du médicament vétérinaire et des intrants végétaux, le financement de l'agence est assuré par des subventions de l'État. Le tableau suivant présente le budget de l'AFSSA en 2007.

BUGDET DE L'AFSSA EN 2007

(en millions d'euros)

Recettes		Dépenses	
Subventions de l'État	59,21	Personnel	54,74
<i>dont subvention du ministère de la santé</i>	6,49		
<i>dont subvention du ministère de l'agriculture</i>	48,72		
<i>dont dotation spécifique du ministère de l'agriculture au titre de la mission d'évaluation des intrants</i>	4		
Autres subventions	7,52	Fonctionnement	34,49
Taxes et redevances	11,69		
Ventes de produits et services	5,35		
Autres ressources	7,49	Investissement	13,70
Recettes d'investissement	4,35		
Reprise sur fonds de roulement	7,32		
Total	102,93	Total	102,93

Source : ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports

En 2007, les activités de l'AFSSA se sont orientées en priorité vers :

– la certification de ses 12 laboratoires nationaux de référence (LNR), qui regroupent plus de 600 personnes, et de ses principaux partenaires ;

– le développement de son expertise en hydrologie ;

– la poursuite de son action de lutte contre la grippe aviaire ;

– la montée en charge, poursuivie également en 2008, de ses activités d'évaluation des produits phytopharmaceutiques, qui a nécessité la création en son sein de la direction du végétal et de l'environnement (DiVE) ;

– la contribution à la structuration du nouvel observatoire des résidus de pesticides (ORP) ;

– le lancement d'un programme d'études de surveillance des accidents alimentaires et l'approfondissement de la collaboration avec l'agence européenne de sécurité des aliments (AESAs) ;

– et le renforcement de l'agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV), chargée de l'évaluation des risques dans ce domaine, mais également des contrôles relatifs à ces produits. En effet, l'Agence a enregistré une diminution notable des recettes de la taxe fiscale affectée dans le secteur du médicament vétérinaire, en raison principalement d'une certaine atonie du marché, du traitement croissant des demandes au niveau européen, ainsi que de la suppression du principe du renouvellement quinquennal. Le plan de renforcement de l'Agence lancé en 2006 et qui devrait s'achever en 2010, s'appuie sur notamment l'extension du champ d'application de la taxe, sa majoration, ainsi que la perception d'un montant annuel fixe par autorisation de mise sur le marché prononcée par l'Agence, toutes mesures qui ont été prises en loi de finances pour 2006. En 2008, la création de 3 emplois supplémentaire au titre du médicament vétérinaire témoigne de la priorité donnée à ce secteur d'activités de l'AFSSA.

L'année 2008 verra la création d'un observatoire de la qualité alimentaire, dans le cadre de la mise en œuvre du plan national nutrition santé, ainsi que la mise en place d'un laboratoire national de référence pour la maladie d'Aujeszky et l'intégration du laboratoire d'analyse des aliments de Rungis au périmètre de l'AFSSA. **À ce titre, la dotation de l'État devrait s'élever à 59,3 millions d'euros, en hausse de 6,4 % par rapport à 2007, dont 52,3 millions d'euros en provenance du ministère de l'agriculture et un peu moins de 7 millions d'euros au titre de la subvention du ministère de la santé.**

S'agissant de la subvention du ministère de l'Agriculture, la répartition des crédits est retracée dans le tableau suivant.

SUBVENTION DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE À L'AFSSA EN 2008

(en millions d'euros)

	AE=CP
Financement des emplois de l'agence	39,84
Fonctionnement de l'agence	1,36
Fonctionnement des laboratoires de l'agence	5,97
Financement des équipements	5,16
Total	52,34

Source : projet annuel de performances

La progression de la subvention couvre, pour 1,9 million d'euros, l'augmentation du taux de cotisation au compte d'affectation spéciale *Pensions*, passé de 39 % en 2007 à 50 % en 2008. Le différentiel est destiné au financement des charges liées à l'évolution de la masse salariale, ainsi qu'à la politique d'investissement de l'agence, pour 1 million d'euros.

Enfin, le plafond d'emplois de l'Agence passera à 997 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour 2008, qui prend en compte les 3 emplois supplémentaires prévus pour l'ANMV. Cet effectif comprend un volant de 45 ETPT recrutés temporairement sur la base d'une convention avec le ministère de l'agriculture, pour l'épuisement du stock des dossiers en attente concernant les demandes d'autorisation de mise sur le marché des intrants végétaux. En revanche, ne sont pas intégrés à cette prévision les 13 ETPT qui sont susceptibles de rejoindre l'AFSSA dans le cadre de la reprise des activités du laboratoire national vétérinaire de Rungis.

Le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'AFSSA pour la période 2007-2011 confirme les fonctions traditionnelles de l'agence et conforte les missions qui lui ont été confiées plus récemment. En contrepartie des objectifs opérationnels et des orientations stratégiques retenues et de la recherche de diversification des ressources de l'Agence, les tutelles se sont engagées au maintien de la dotation destinée à couvrir les dépenses inéluctables, mais également à l'examen d'un plan d'investissement demandé depuis plusieurs années déjà par l'AFSSA. Auditionnée par votre Rapporteur spécial, Mme Pascale Briand, directrice générale de l'AFSSA, a en effet pu faire part des difficultés rencontrées par l'agence pour financer ses investissements. On ne peut donc que se féliciter de cette démarche de contractualisation, qui prévoit un engagement des pouvoirs publics à reconstituer une capacité de financement des investissements pour l'Agence.

Indépendamment des actions menées spécifiquement par l'AFSSA, les crédits prévus au titre de la maîtrise des risques sanitaires financent un appui scientifique et technique à la gestion des risques, qui passe par :

– le soutien accordé au réseau des laboratoires nationaux de référence, qui bénéficieront de 3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1,4 million d'euros de crédits de paiement en 2008 ;

– le concours apporté à l’agence française de normalisation (AFNOR) pour son activité dans le domaine alimentaire aux niveaux national et international, à hauteur de 0,67 million d’euros ;

– et enfin, des conventions d’études et de recherche pour l’amélioration du dispositif de certification et de qualification, ainsi que la conduite de 25 audits dans le domaine de l’accréditation des organismes qui délivrent la qualification d’« agriculture raisonnée », pour un montant global de 0,15 million d’euros.

2.– La question des OGM

Par ailleurs, 110 000 euros sont requis en faveur de l’évaluation des risques liés aux organismes génétiquement modifiés (OGM) : cette somme est destinée à assurer le traitement des dossiers de demande d’autorisation d’essai ou de mise sur le marché d’OGM dont l’évaluation est confiée à la commission du génie biomoléculaire (CGB), instance composée d’experts scientifiques et de représentants de la société civile qui se prononce obligatoirement avant toute autorisation de dissémination volontaire donnée par le ministre chargé de l’agriculture. Cette somme doit permettre le traitement des quelque 100 dossiers déposés chaque année en vue d’une expérimentation ou d’une commercialisation d’un OGM.

Votre Rapporteur spécial souligne à cet égard le caractère peu satisfaisant de l’organisation du système d’évaluation et de contrôle des organismes génétiquement modifiés en France. En effet, s’agissant des demandes d’expérimentation, l’évaluation relève de la CGB, tant au regard des risques pour la santé que des risques environnementaux. S’agissant en revanche de la mise sur le marché des OGM, l’évaluation des risques relève de la CGB pour les aspects environnementaux, mais de l’AFSSA pour les aspects alimentaires. Or, dans le cadre du Grenelle de l’environnement, le groupe de travail dédié aux OGM a préconisé la création d’une Haute autorité des organismes génétiquement modifiés, qui serait chargée de l’évaluation scientifique et socio-économique de ces produits, et réunirait la commission du génie biomoléculaire ainsi que divers organismes de recherche.

Votre Rapporteur spécial considère pour sa part qu’il convient préalablement de repenser le système existant. L’expertise scientifique de l’AFSSA, qui se prononce d’ores et déjà avant toute autorisation de commercialisation d’un OGM, est incontestable et doit dès lors se voir renforcée, au besoin, par une meilleure coordination entre l’agence et la CGB concernant les essais en plein champ d’OGM.

Deux questions demeurent en revanche non résolues dans le système actuel. Il s’agit d’une part de l’entrée en application au 1^{er} janvier 2006 des cinq règlements communautaires plus connus sous le nom de « paquet hygiène » et qui imposent une obligation de résultat aux industriels, à travers la responsabilité de la sécurité des produits qui leur incombe. Sur ce point, il s’avère indispensable de

développer l'accompagnement aux entreprises de la filière agroalimentaire, qui n'ont souvent pas les moyens techniques de procéder aux contrôles permettant de s'assurer de la sécurité des produits. Il s'agit d'autre part du développement des contrôles à l'importation : en effet, si la sécurité alimentaire est assurée en France, rien ne garantit le même niveau d'évaluation et de contrôle des OGM dans le pays tiers. Aussi s'avère-t-il indispensable que l'Agence européenne de sécurité des aliments s'empare de ce sujet, afin de rendre possible un suivi rigoureux des produits entrant sur le marché européen.

Votre Rapporteur spécial suggère que cette question soit traitée dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008, au sein du problème plus large de la gestion des enjeux de sécurité sanitaire, qui gagneraient en effet à figurer dans les axes principaux de la présidence.

Au-delà, il convient également de se pencher sur les moyens de préserver les capacités de recherche sur les organismes génétiquement modifiés : en effet, les essais en plein champ concernent moins de 9 hectares au total en France contre plus de 500 hectares en Allemagne. L'utilisation de zones dédiées à ces essais, qui garantissent la non-dissémination à travers des plantes couvertes, pourrait être étudiée.

F.- L'ÉLIMINATION DES FARINES ANIMALES ET DES COPRODUITS ANIMAUX

Cette action, dotée de 28,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 82,3 millions d'euros de crédits de paiement, retrace l'aide économique apportée aux filières concernées par l'interdiction de certains sous-produits animaux de la chaîne alimentaire. Il s'agit :

– d'une prise en charge partielle du coût de collecte et d'élimination des cadavres d'animaux morts en exploitation agricole et de ceux dont l'élimination relève de l'intérêt général ;

– du financement du coût d'entreposage puis d'élimination des stocks de farines animales constituées jusqu'au 31 décembre 2003 à la suite de la suspension de l'utilisation de ces matières dans l'alimentation animale en novembre 2000.

L'évolution des moyens consacrés à ces deux dispositifs est résumée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉLIMINATION DES FARINES ANIMALES ET DES COPRODUITS ANIMAUX

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2007	2008 (p)	Évolution (en %)	2007	2008 (p)	Évolution (en %)
Service public de l'équarrissage	0	0	0	43,8	44	+0,5
Stockage et élimination des farines animales	49	28,5	-41,8	51,7	38,3	-25,9
Total	49	28,5	-41,8	95,5	82,3	-13,8

Source : projet annuel de performances

1.– Le marché du service public de l'équarrissage peine à se stabiliser

L'office de l'élevage est, depuis le 17 juillet 2006, le gestionnaire du service public de l'équarrissage (SPE). Avant cette date, ce dernier était régi par un système de réquisitions, qui s'est révélé inadapté à la fois au regard des règles de concurrence européennes et des exigences d'efficacité du service. Dès lors, une réforme était indispensable, qui a consisté dans le lancement d'un appel d'offre pour l'attribution, prévue pour trois ans, du marché de prestation de collecte, de transformation et d'élimination des cadavres d'animaux, et cela, pour chaque département.

Afin d'assurer sa mission de gestion du nouveau SPE, l'Office de l'élevage est destinataire des recettes de la taxe d'abattage prélevée sur la filière viande, mais perçoit également une contribution directe des éleveurs au titre du service rendu. Une subvention de l'État vient compléter ces ressources, afin de garantir l'équilibre financier du SPE.

Sur le plan financier, la procédure d'appel d'offre a conduit, à périmètre inchangé, à une augmentation du coût du SPE. Le montant des réquisitions était d'environ 128 millions d'euros, celui du marché national s'élève autour de 151 millions d'euros. Cette augmentation du coût du SPE résulte du blocage des tarifs de réquisition depuis plusieurs années, mais aussi de la structure économique de l'industrie de l'équarrissage. D'une part, celle-ci se trouve en effet dans une situation oligopolistique qui ne favorise pas la concurrence ; d'autre part, c'est une industrie à investissements lourds et à faibles marges.

Le tableau suivant présente l'évolution du coût du service public de l'équarrissage depuis 2004.

FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007 (p)
Coût total par année de prestation	219	187	146	151
Recettes de la taxe	129	107	82	91,4
Contribution des éleveurs	0	1	4	12
Financement de l'État programmé en LFI	34	34	44	44
Financement supplémentaire de l'État	56	45	16	3,6
Total financement État	90	79	60	47,6

Source : ministère de l'Agriculture et de la pêche

En 2006, la diminution du coût global est liée au fait que le périmètre du service public a été ramené aux seuls cadavres morts en exploitation ainsi qu'aux cadavres relevant de l'intérêt général, et cela, afin de responsabiliser progressivement les producteurs de déchets, et de diminuer le coût global du SPE pour l'État. Ce changement de périmètre n'a toutefois pas permis de renouer avec l'équilibre : des redéploiements de crédits ont été rendus indispensables pour financer le dispositif, à hauteur de 16 millions d'euros, issus du financement de l'élimination des farines animales, dont le lancement des marchés a accusé un retard important au cours de l'année.

Au total, en 2006, la dette au titre du service public de l'équarrissage s'est néanmoins aggravée de 4 millions d'euros pour s'établir à 31,2 millions d'euros.

En 2007, le coût du marché sera une nouvelle fois supérieur aux prévisions : la dette pourrait en effet atteindre 47,5 millions d'euros à la fin de l'année. Ce profond déséquilibre a nécessité de revoir à la hausse tant la participation des éleveurs, en l'étendant notamment aux secteurs des ruminants et herbivores, que les taux de la taxe d'abattage. Cette modification de la donne permettrait de limiter le complément de financement de l'État à 3,6 millions d'euros pour 2007. À la logique qui présidait avant cette date et qui impliquait que la dotation de l'État vienne compléter les autres ressources, s'est substituée la logique inverse : désormais, la taxe d'abattage et la contribution des éleveurs doivent constituer la variable d'ajustement, ce qui signifie que toute nouvelle augmentation du coût du SPE en 2008 entraînerait une nouvelle révision à la hausse de ces participations.

Votre Rapporteur spécial approuve ce principe de responsabilisation des filières professionnelles, qui doit être poursuivie. Cette logique permet également d'entrevoir *in fine* une stabilisation de la subvention de l'État, contrairement à ce que pouvaient laisser craindre les financements supplémentaires intervenus chaque année pour assurer l'équilibre du SPE.

Pour 2008, le coût prévisionnel du marché public est estimé à 151 millions d'euros pour le traitement de 431 000 tonnes de cadavres. Toutefois, la stabilisation prévue de la dette à hauteur de 47 millions d'euros à la fin 2008 ne règle pas définitivement le problème. **L'apurement de cette dette doit donc être envisagé : votre Rapporteur spécial considère qu'il serait légitime que l'État**

s'engage sur ce point, ce qui constituerait une contrepartie aux efforts demandés aux filières professionnelles, mais qui suppose le maintien d'une dotation de l'État à un niveau suffisamment élevé pendant quelques années. Sur ce point, on ne peut que s'étonner de l'absence d'autorisations d'engagement prévues au titre du SPE, et cela, pour 2007 comme pour 2008.

COÛT ET FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE EN 2007 ET 2008

	Filière ruminants							Hors marché	Total
	Gros bovins	Veaux	Ovins Caprins	Porcs	Volailles	Équins			
Coût du SPE									
Cadavres en ferme et autres cadavres (tonne)	206 700	17 000	36 800	95 100	60 050	8 500	6 850	431 000	
Coût unitaire du traitement des cadavres (euros/tonne)	366	366	412	287	312	403			
Coût par filière de production (millions d'euros)	75,7	6,2	15,2	27,3	18,7	3,4	4,5	151	
Total filière ruminants	97								
Financement du SPE									
Production de viande (tec) (*)	911 700	604 078	109 311	2 088 321	1 732 752	5 600		5 451 762	
Taxe destinée au financement des cadavres en ferme	Taux (euros/tec)	13	54,5	8,75	7,2	58			
	Produit net (millions d'euros)	49,4	7,3	5,6	17,1	0,31		91,4	
Participation directe des éleveurs	Taux (euros/t-TTC)	29,8	15	26,55	30	50			
	Produit (millions d'euros)		7,2		2,52	0,45		12	
Subvention de l'État (millions d'euros)		27,5		7,7	5,2	2,7	4,5	44	
Ressources exceptionnelles (farines)		28,3		28,2	27,8	77,8	100	29,1	
Total ressources		97		27,3	18,7	3,4	4,5	151	

(*) : Tonne équivalent carcasse
Source : ministère de l'Agriculture et de la pêche

2.– La fin prévisible du déstockage des farines animales

À la suite de la suspension de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux à partir de novembre 2000, des stocks ont été constitués, en l'attente de leur destruction possible, jusqu'au 31 décembre 2003, qui représentent au total 780 000 tonnes de farines animales entreposées sur 24 sites en France.

À ce jour, dix sites ont été vidangés et leurs farines détruites pour un stock global de 44 tonnes tandis que sept sites sont en cours de déstockage avec 163 000 tonnes éliminées à la mi-2007. Il reste toujours sept sites à nettoyer, qui stockent au total 573 000 tonnes de farines animales.

Le tableau suivant récapitule l'évolution du coût total du déstockage des farines animales depuis 2005.

COÛT DU DÉSTOCKAGE DES FARINES ANIMALES

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007			2008 (p)	
			AE	CP	Exécuté	AE	CP
Loyers des sites de stockage	26	25	10	24	21,5	16,5	16,5
Opérations de déstockage	2,1	5,5	39	27,7	16	8	29
Nettoyage et remise en état des sites						4	4
Contentieux	0	1,5			0		
Total	28,1	32	49	51,7	37,5	28,5	49,5
Quantité éliminée (en tonnes)	25 000	68 000	130 000			285 000	
Reste à détruire (en tonnes)	715 000	675 000	545 000			260 000	

Source : ministère de l'Agriculture et de la pêche

On notera le poids croissant des opérations de déstockage et la diminution corrélative des coûts des loyers. En effet, l'élimination a porté sur des volumes réduits jusqu'à la fin de l'année 2005, en raison notamment de la complexité juridique et technique comme des contraintes logistiques de la vidange des sites. Les opérations en cours en 2007 augmentent sensiblement la part des dépenses spécifiques de déstockage, cette hausse étant toutefois compensée pour partie et progressivement par la fin du paiement des loyers pour les sites concernés.

Compte tenu du retard pris dans la passation des derniers marchés de déstockage, il reste toujours au 1^{er} janvier 2008 un stock important de farines à détruire, de près de 570 000 tonnes sur les sept sites déjà évoqués. En conséquence, 11,2 millions d'euros doivent faire l'objet d'un report sur l'exercice 2008, ce qui entraîne mécaniquement une diminution des crédits de paiement demandés dans le présent projet de loi de finances, soit 38,3 millions d'euros.

Aussi, en 2008, une diminution du coût global de l'élimination des farines animales n'est-elle pas encore visible, et cela, d'autant plus que la requalification de la dangerosité des farines stockées en produit à « haut risque » par l'AFSSA a renchéri le coût des derniers marchés conclus d'environ 30 %.

Il convient toutefois de relativiser ce diagnostic : les derniers marchés de déstockage – l'un pour le site lyonnais qui rassemble 43 000 tonnes, le second pour cinq sites regroupant les 530 000 tonnes restantes – ont été conclus à la fin 2007. Dès lors, la diminution des autorisations d'engagement de 49 millions d'euros en 2007 à 28,5 millions d'euros en 2008, soit une diminution de 41,4 %, laisse entrevoir la fin programmée des opérations à l'horizon 2010.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 31 octobre 2007 à 21 heures 15, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Sécurité sanitaire*.

Après l'exposé de **votre Rapporteur spécial, M. Jean-Yves Cousin** a souhaité savoir si la création à moyen terme d'un opérateur unique de la politique de sécurité sanitaire relevait de l'utopie.

Votre Rapporteur spécial a répondu qu'en tout état de cause, il fallait procéder par étapes et non imposer à l'ensemble des agences un plan global préétabli. Il faut dans un premier temps distinguer entre les agences ayant atteint la taille critique et les autres – telle l'AFSSET, par ailleurs dépourvue de moyens opérationnels. Dans un deuxième temps, il convient d'organiser des synergies entre agences dont les missions sont voisines, à l'image de l'AFSSET et de l'AFSSA, pour envisager dans un troisième temps un éventuel regroupement de l'ensemble des agences sous l'égide de l'EPRUS. À ne pas suivre cette progression méthodique, on s'expose à créer dans le futur une nouvelle agence pour chaque crise sanitaire nouvelle.

M. Jean-François Lamour s'est inquiété de la création d'un fonds de précaution face aux crises futures, qui devra être régulièrement apuré ou qui incitera à la dépense. Le décret d'avance récemment examiné par la Commission montre pourtant dans le cas de la réponse sanitaire à la fièvre catarrhale du mouton, qu'il est possible de se passer d'un tel fonds en opérant par simple redéploiement de crédits.

Votre Rapporteur spécial a répondu que la création d'un fonds *ad hoc* se justifiait sur deux points : les montants en cause, qui, s'ils peuvent être couverts par redéploiement de crédits lorsqu'ils sont limités, nécessiteront un abondement exceptionnel, par exemple en cas de survenue d'une épidémie de chikungunya en Corse, et d'autre part l'association éventuelle de tiers au financement de la réponse à une crise sanitaire, les éleveurs par exemple, s'agissant d'une épizootie de fièvre catarrhale.

Suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Sécurité sanitaire*.

ANNEXE

Liste des auditions réalisées par votre Rapporteur spécial

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

M. Gilles Brücker, directeur général de l'Institut de veille sanitaire (InVS), et Mme Caroline Gardette, directrice adjointe

Mme Carine Camby, directrice générale de l'Agence de la biomédecine (ABM)

M. Jean-Philippe d'Issernio, conseiller budgétaire, et M. Jérôme-André Gauthier, conseiller chargé du cheval, des filières animales, des signes de qualité et des organismes génétiquement modifiés, au cabinet de M. Michel Barnier, ministre de l'Agriculture et de la pêche

Mme Pascale Briand, directrice générale de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et M. Olivier Caillou, secrétaire général

M. Jean-Marc Bournigal, directeur général de l'alimentation, M. Olivier Mary, chef de la mission d'administration des services de contrôle sanitaire de la direction générale de l'alimentation

M. Julien Nizri, conseiller budgétaire, et M. François Hébert, conseiller, chef du pôle gestion des alertes et crises sanitaires, au cabinet de Mme Roselyne Bachelot, ministre de la santé, de la jeunesse et des sports

M. Jean Marimbert, directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)

Mme Michèle Froment-Vedrine, directrice générale de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), et de M. Henri Poinsignon, directeur adjoint

M. Yves Berger, directeur de l'Office de l'élevage

M. Éric Chevallier, conseiller chargé de la cellule de crise, du suivi des crises et des conflits et de l'aide humanitaire au cabinet de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes

M. Jacques Hardy, président de l'Établissement français du sang, M. Jean-Marc Ouazan, directeur de cabinet et M. Jacques Bertolinio, directeur des affaires financières

M. Didier Houssin, directeur général de la santé et délégué interministériel à la lutte contre la grippe aviaire, et de M. Pierre Mardegan, directeur du département des urgences sanitaires (DUS) auprès de la direction générale de la santé

M. Hervé Hénaff, directeur des affaires publiques des laboratoires ROCHE

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

Rencontre avec M. Michel Barnier, ministre de l'Agriculture et de la pêche