

N° 472

# SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 septembre 2007

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le suivi du rapport d'information n° 432 (2005-2006) concernant l'enquête de la Cour des comptes relative au service public de l'équarrissage,*

Par M. Joël BOURDIN et Mme Nicole BRICQ,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>LES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	7
<b>I. LES CONCLUSIONS DU RAPPORT DE 2006</b> .....	9
A. L'EXÉCUTION DÉFECTUEUSE DU SPE.....	9
1. <i>Une concurrence inexistante</i> .....	10
2. <i>Une information lacunaire et des contrôles insuffisants</i> .....	10
3. <i>Une gestion difficile et coûteuse par le CNASEA</i> .....	11
B. UN MODE DE FINANCEMENT INSTABLE.....	11
1. <i>La réforme du financement du SPE par l'article 86 de la loi de finances pour 2006</i> .....	11
2. <i>Les contentieux nés du financement du SPE</i> .....	13
<b>II. UN AN APRÈS : UNE RÉFORME TOUJOURS INABOUTIE, UN FINANCEMENT QUI RESTE À TROUVER</b> .....	15
A. UNE GESTION GREVÉE PAR L'AUGMENTATION DES TARIFS ET DES COÛTS .....	15
1. <i>Un marché de l'équarrissage toujours peu concurrentiel</i> .....	15
2. <i>Une gestion en voie d'amélioration, mais des charges en hausse</i> .....	16
B. UN FINANCEMENT TOUJOURS NON ASSURÉ .....	17
1. <i>Un passif accumulé d'environ 50 millions d'euros</i> .....	17
2. <i>Des instruments financiers fragiles</i> .....	18
3. <i>Les contentieux en cours : une « épée de Damoclès »</i> .....	19
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION DES REPRÉSENTANTS DES MINISTÈRES CHARGÉS DE L'AGRICULTURE ET DU BUDGET ET DE L'OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DE L'ÉLEVAGE ET DE SES PRODUITS</b> .....	21
<b>ANNEXE - OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA COUR DES COMPTES SUR LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE (CONTRÔLE DE SUIVI)</b> .....	41



## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En 2006, **vos rapporteurs spéciaux avaient rendu public**, après une « audition pour suite » à donner le 28 juin 2006, **un rapport sur le fonctionnement du service public de l'équarrissage (SPE)**, s'appuyant sur une enquête confiée à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF.

Le 22 novembre 2006, le Sénat organisait sur le même thème un débat de contrôle budgétaire en séance publique en présence de M. Dominique Bussereau, alors ministre de l'agriculture et de la pêche.

L'ensemble de ces travaux de contrôle avait mis en évidence **de nombreuses défaillances dans la gestion et le financement de ce service public**. Il ressortait notamment que l'Etat était impuissant à mettre en concurrence les opérateurs du SPE, que le contrôle de l'exécution de ce service était lacunaire et que son financement demeurait précaire.

Le 26 septembre 2007, à l'initiative de vos rapporteurs spéciaux et en présence des magistrats de la 7<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes, votre commission des finances a procédé à **une audition de suivi** dans le but d'évaluer quelles démarches avaient été entreprises pour améliorer les conditions d'exécution du SPE et pour en assainir le financement.

Conduite sur la base des conclusions d'un « contrôle de suivi » de la Cour des comptes, cette audition révèle que **la situation diagnostiquée il y a un an par votre commission des finances n'a que peu évolué**.

Si les conditions de gestion du SPE ont connu une certaine amélioration à travers son transfert à l'Office de l'élevage, les charges qui y sont associées sont en augmentation. Par ailleurs, le nouveau marché public lancé en 2006 n'a pas permis de faire émerger une situation véritablement concurrentielle parmi les opérateurs du SPE. Enfin, le financement de ce service public n'est toujours pas pérennisé, alors que continue de peser la menace de contentieux aux coûts potentiellement lourds.

**Ce bilan mitigé conforte vos rapporteurs spéciaux dans la conviction que les travaux de contrôle auxquels ils procèdent doivent faire l'objet d'un suivi régulier**. Ils invitent les responsables du SPE à ne plus différer des réformes dont la nécessité est attestée de longue date.

**La réforme du service public de l'équarrissage : trois initiatives sénatoriales  
pour veiller à sa bonne mise en œuvre**

- Le 28 juin 2006 : votre commission des finances organise une **audition pour suite à donner** sur le fonctionnement du service public de l'équarrissage, en s'appuyant sur les conclusions d'une enquête confiée à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF. Cette audition a donné lieu à la publication d'un **premier rapport d'information**<sup>1</sup> ;

- Le 22 novembre 2006 : un **débat de contrôle budgétaire**, sur la base du rapport de vos rapporteurs spéciaux, a lieu en séance publique en présence de M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche ;

- Le 26 septembre 2007 : votre commission des finances procède à une **audition de suivi** en présence des magistrats de la 7<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes. **Elle fait l'objet du présent rapport.**

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 432 (2005-2006).*

## LES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### Un an après les premières conclusions de vos rapporteurs spéciaux, un bilan plus que mitigé

- 1) Le nouveau marché public de juillet 2006 a **échoué à faire émerger une situation de concurrence** entre les prestataires du SPE. En conséquence, l'Etat demeure impuissant à leur imposer une baisse des tarifs ;
- 2) Les conditions de **gestion** du SPE ont connu une relative amélioration depuis son transfert à l'Office de l'élevage (ONIEP), mais les charges qui en résultent sont en **augmentation** ;
- 3) Le **passif accumulé** du SPE s'élève aujourd'hui à environ **50 millions d'euros**, ce qui dégrade la trésorerie de l'ONIEP et le contraint à allonger ses délais de paiement. Il en résulte des intérêts moratoires, dont le montant serait supérieur au coût de financement supporté par l'Etat ;
- 4) Avant que la réforme engagée au mois de juillet 2007 par le ministère de l'agriculture ne produise ses effets, le SPE pâtit d'un **besoin résiduel de financement** de 16 millions d'euros en 2006 et de 12 millions d'euros en 2007 ;
- 5) Alors que des **contentieux pendants** portent potentiellement sur **1,7 milliard d'euros**, aucune provision n'a été constituée pour faire face à une éventuelle condamnation.

### Les nouvelles recommandations de vos rapporteurs spéciaux

- 1) **Apurer rapidement la « dette du SPE »** et mettre à l'étude un **mode de financement simple du SPE** qui permette une **participation** effective et équitable de l'ensemble des éleveurs ;
- 2) Examiner de façon approfondie les différents **modèles européens et internationaux** de service public de l'équarrissage, et s'en inspirer pour la définition du prochain marché public. En particulier, deux pistes gagneraient à être explorées : d'une part, le **fractionnement du marché public** entre les fonctions de collecte, de transformation et d'élimination ; d'autre part, la recherche d'une **nouvelle forme juridique** définissant le SPE, afin d'obtenir une information complète et de contrôler de façon approfondie les comptes des opérateurs ;
- 3) Alléger le coût du SPE par un **assouplissement des contraintes réglementaires compatible** avec un **haut niveau de sécurité sanitaire** (autorisation de nouveaux modes de traitement, levée des contraintes relatives aux transports dédiés) ;
- 4) Améliorer, au moment de son renouvellement, certaines **clauses du marché public** (choix pertinent de l'unité d'œuvre entre tonnage et passages en ferme, évaluation au plus juste du coefficient forfaitaire fixe de transformation des tonnages en farines, choix d'un mode de facturation fractionné en fonction des étapes du processus) ;
- 5) Engager dès maintenant une réflexion sur les gains potentiels pouvant résulter d'une **valorisation accrue des sous-produits issus de l'équarrissage**.





## I. LES CONCLUSIONS DU RAPPORT DE 2006

Dans leur premier rapport<sup>1</sup>, vos rapporteurs spéciaux avaient relevé que, afin de répondre dans l'urgence aux **crises sanitaires dites de la « vache folle »**, l'équarrissage avait vu son cadre juridique progressivement étendu et renforcé. **Les principales étapes de cette évolution ont été :**

1) la transformation du « service d'utilité publique<sup>2</sup> » en « service public » par la loi du 26 décembre 1996, qui a organisé la collecte et l'élimination des cadavres, des saisies sanitaires en abattoirs et des matériels à risques spécifiés (MRS) ;

2) dès 2002, la prise en charge financière par l'Etat de la collecte, de l'élimination des cadavres, des saisies sanitaires en abattoirs et des MRS ainsi que l'instauration d'un régime indemnitaire au bénéfice des entreprises productrices de farines et de graisses animales (dans le prolongement du régime indemnitaire transitoire mis en place en 2000 à destination des entreprises productrices de farines de risque sanitaire « bas ») ;

3) en 2005, la confirmation de l'extension à la transformation du champ des opérations susceptibles d'être prises en charge par le SPE.

A compter du 1<sup>er</sup> octobre 2005, puis en application de l'article 86 de la loi de finances pour 2006, **l'évolution favorable de la situation sanitaire a conduit le législateur à limiter le champ du SPE** à la seule collecte, transformation et élimination des animaux trouvés morts en exploitation (ATME) et des cadavres d'animaux et matières animales lorsque leur élimination était nécessaire dans l'intérêt général<sup>3</sup>.

**L'évolution de ce cadre juridique a mis en lumière un certain nombre de dysfonctionnements et d'anomalies dans l'exécution et le financement du SPE.**

### *A. L'EXÉCUTION DÉFECTUEUSE DU SPE*

S'agissant de **l'exécution** du SPE, les principales défaillances mises en lumière en 2006 tenaient à **l'absence de réelle mise en concurrence des opérateurs** du service, à **l'insuffisance des contrôles** et à la faible qualité de la **gestion** mise en œuvre par le Centre national pour l'adaptation de la structure des exploitations agricoles (CNASEA)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 432 (2005-2006).

<sup>2</sup> Le SPE avait été qualifié de service d'utilité publique en application de la loi du 31 décembre 1975.

<sup>3</sup> La collecte des déchets d'abattoirs et des cadavres chez les vétérinaires et les particuliers relevant désormais de contrats commerciaux.

<sup>4</sup> Le CNASEA a fait l'objet d'un rapport d'information de votre rapporteur spécial, Joël Bourdin, n° 276 (2003-2004).

## 1. Une concurrence inexistante

Le rapport de 2006 avait révélé que l'application de la loi du 31 décembre 1975<sup>1</sup>, si elle avait permis d'assurer la couverture exhaustive du territoire par les sociétés opératrices du SPE, avait abouti à la **mise en place d'un duopole dominé par deux filiales d'entreprises à l'époque publiques** (Elf Aquitaine et Entreprise minière et chimique).

**L'émergence d'un marché concurrentiel sur lequel les prix se formeraient librement a donc été compromise** par la concentration de l'industrie de l'équarrissage et les monopoles territoriaux dont disposaient leurs établissements agréés, ajoutés à la dispersion et à la complexité des circuits de transport et de traitement des déchets et des cadavres.

Cette absence de concurrence, combinée à l'urgence suscitée par la forte dégradation de la situation sanitaire, a **conduit les préfets à recourir systématiquement, dès 1997, à la réquisition des entreprises d'équarrissage**. Cette procédure, théoriquement réservée à des situations exceptionnelles, a été **érigée en mode de gestion courante**, ainsi qu'en témoignaient les décisions de prix fixés pour de longues périodes qui accompagnaient les arrêtés de réquisition.

Vos rapporteurs spéciaux relevaient, sur la base de l'enquête de 2006 de la Cour des comptes, que cette pratique avait **suscité une hausse du coût du SPE**, les autorités publiques étant privées des références qui leur permettraient de fixer l'indemnisation sur la base d'un prix commercial et se voyant imposer par les entreprises des tarifs incorporant tous les éléments produits par les équarrisseurs sans pouvoir les discuter<sup>2</sup>.

## 2. Une information lacunaire et des contrôles insuffisants

La bonne exécution du SPE s'est, en second lieu, heurtée à l'absence d'information économique fiable et à la faiblesse des contrôles mis en œuvre.

Dans les faits, l'administration a dû **se contenter des statistiques d'origine professionnelle pour fixer les montants d'indemnisation**, le contrôle des informations fournies par les bénéficiaires des indemnités, et notamment de la comptabilité des exploitations d'équarrissage, étant extrêmement malaisé.

---

<sup>1</sup> Loi n° 75-1336 du 31 décembre 1975 relative à l'équarrissage.

<sup>2</sup> Cette analyse a été corroborée par les investigations de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), qui avait constaté que les tarifs relevant du SPE étaient plus élevés que ceux des prestations correspondantes exercées à titre privé, pour lesquelles la concurrence semblait avoir exercé un effet modérateur, notamment dans les zones où la concurrence transfrontalière pouvait jouer.

Le rapport précité de 2006 avait, par ailleurs, mis en évidence le **caractère hétérogène et peu approfondi du contrôle du service fait confié aux directions départementales des services vétérinaires (DDSV)**. Il avait ainsi été relevé :

1) que ces contrôles tendaient à ne concerner que la cohérence entre les déclarations des producteurs de déchets et celles des établissements d'équarrissage ;

2) que l'obligation de pesée n'était que très partiellement respectée ;

3) que certains abattoirs ne se conformaient pas à l'obligation de transmission de la copie de leurs déclarations fiscales ou produisaient des déclarations insincères ;

4) que le contrôle de la collecte en ferme ne s'exerçait que sur documents et par sondage *a posteriori* ;

5) que la complexité de la réglementation relative à la collecte des vertèbres chez les bouchers compliquait singulièrement son contrôle.

### **3. Une gestion difficile et coûteuse par le CNASEA**

Les difficultés rencontrées dans l'exécution du SPE résidaient en dernier lieu dans la **gestion opérée par le CNASEA**. Cette gestion s'est en effet caractérisée :

- par un **décalage de trésorerie permanent** entre les besoins et les ressources depuis la création de la taxe d'abattage par la loi de finances initiale pour 2004, dû à la publication tardive du décret fixant les modalités de calcul de la taxe ;

- par l'existence de **frais de gestion conséquents**, au demeurant comptabilisés en réduction des recettes brutes de la taxe d'abattage, état de fait que la Cour des comptes avait qualifié de « *ni transparent ni régulier* » ;

- par le maintien de **délais de paiement longs** entraînant le paiement d'**intérêts de retard**.

## ***B. UN MODE DE FINANCEMENT INSTABLE***

### **1. La réforme du financement du SPE par l'article 86 de la loi de finances pour 2006**

Pour assurer le financement des aides accordées aux professionnels de l'équarrissage, plusieurs dispositifs ont été successivement mis en œuvre, mais se sont heurtés aux résistances des professionnels assujettis à ces taxes et aux critiques de la Commission européenne, comme le montre le tableau suivant.

**L'évolution des modalités de financement du service public de l'équarrissage (1975-2005)**

	<b>Description du dispositif</b>	<b>Fin du dispositif</b>
<p><b>1975-1996</b></p> <p>« <b>Le subtil équilibre de la loi de 1975</b> »</p>	<p>La loi n° 75-1336 du 31 décembre 1975 pose le <b>principe de gratuité</b> du service rendu par les équarrisseurs aux éleveurs. Cette gratuité est <b>compensée</b> par la possibilité offerte aux équarrisseurs de <b>valoriser les sous-produits</b> issus de l'équarrissage.</p> <p>Si le prix de vente des produits finaux ne permet pas de couvrir les frais de collecte, une indemnité est versée aux équarrisseurs.</p>	<p>A la suite à la crise de la « <b>vache folle</b> », la valorisation des sous-produits issus de l'équarrissage est restreinte. En effet, à partir de 1996, la destruction des déchets animaux interdits à la consommation animale et humaine est obligatoire. Dès lors, <b>le « subtil équilibre »<sup>8</sup> de la loi de 1975 est compromis.</b></p>
<p><b>1997-2003</b></p> <p>« <b>L'instauration de la taxe sur les achats de viande et produits assimilés</b> »</p>	<p>Entre 1997 et 2003, l'enlèvement et la destruction des cadavres d'animaux, des déchets d'abattoirs et des MSR, sont assurés gratuitement au profit des éleveurs et des abattoirs.</p> <p>Ce dispositif est financé par l'instauration, en loi de finances initiale pour 1997, de la <b>taxe sur les achats de viande et produits assimilés</b>, encore appelée « taxe d'équarrissage ».</p> <p>Cette taxe est :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assise sur la valeur (hors TVA) des achats de viandes et de produits assimilés ;</li> <li>- recouvrée dans les mêmes conditions que la TVA ;</li> <li>- payée par les entreprises de distribution dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente était supérieur ou égal à 2,5 millions de francs ;</li> <li>- les taux d'imposition ont été respectivement fixés à 0,5 % et à 0,9.</li> </ul> <p>Cette taxe a subi quelques aménagements (taxe additionnelle temporaire, extension de l'assiette et relèvement des plafonds).</p>	<p>La taxe sur les achats de viande et produits assimilés est <b>supprimée</b> le 1<sup>er</sup> janvier 2004, à la suite du recours formé par les professionnels de la grande distribution devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Dans sa décision du 20 novembre 2003 (arrêt GEMO), la <b>CJCE qualifie</b> le versement du produit de la taxe, non notifiée aux autorités européennes, d'<b>aide d'Etat</b> incompatible avec le droit européen de la concurrence.</p>
<p><b>2004-2005</b></p> <p>« <b>L'instauration de la taxe d'abattage</b> »</p>	<p>Conformément aux lignes directrices de la commission européenne concernant les aides d'Etat liées aux tests EST (encéphalopathie spongiforme transmissible), aux animaux trouvés morts et aux déchets d'abattoirs de juin 2003, le financement du SPE repose, entre 2004 et 2006, sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une <b>subvention de l'Etat</b>, pour l'élimination de tout ou partie des cadavres en exploitation agricole ;</li> <li>- une <b>contribution des éleveurs de porcs et de volailles</b> pour 25 % des coûts de transformation des cadavres d'animaux collectés dans leurs exploitations, à payer directement aux équarrisseurs ;</li> <li>- une <b>taxe d'abattage</b>, ou taxe sur les abattoirs, introduite par la loi de finances pour 2004 et perçue auprès des abattoirs agréés ;</li> <li>- le règlement par les bouchers-charcutiers artisans de la prestation d'enlèvement et de transformation aux équarrisseurs, quand celle-ci dépasse 1.000 euros par an. Les bouchers-charcutiers artisans bénéficient en effet d'une aide plafonnée à 1.000 euros par an et par entreprise, financée par la taxe d'abattage.</li> </ul> <p>La Commission européenne a approuvé ce dispositif le 30 mars 2004.</p>	<p>Le mode de financement du SPE introduit en 2004 a révélé ses limites :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la <b>taxe d'abattage a fait l'objet d'une contestation des abatteurs</b> en raison de l'exonération des éleveurs autres que les éleveurs de porcs et de volailles : les abatteurs n'ont pas accepté de payer pour ces éleveurs ;</li> <li>- le <b>recouvrement</b> par les établissements d'équarrissage <b>de la participation des éleveurs de porcs et de volailles a été rendue difficile</b> ;</li> <li>- le <b>rendement de la taxe d'abattage a été moins élevé que prévu.</b></li> </ul> <p>Il en a résulté un <b>besoin résiduel de financement</b> du SPE de <b>93 millions d'euros</b> pour la période 2004-2005.</p>

<sup>8</sup> Expression employée par les parlementaires rapporteurs de la loi n° 96-1139 du 26 décembre 1996 relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et modifiant le code rural (M. André Angot, député et M. Roger Rigaudière, sénateur).

**Le dispositif retenu et approuvé par la Commission européenne en 2004 n'a pas permis d'assurer l'équilibre financier du SPE.** Les besoins résiduels de financement se sont élevés à 93 millions d'euros pour la période 2004-2005.

Face à ce constat, le gouvernement et le Parlement ont convenu que la seule solution possible aux problèmes de financement de l'équarrissage était de **réduire le périmètre du SPE** à la collecte et à la destruction d'animaux trouvés morts, et de revenir à des relations contractuelles pour le traitement des déchets d'abattoir.

Le **projet de loi de finances pour 2006** proposait ainsi un nouveau mode de financement du SPE fondé sur une **taxe d'abattage dont l'assiette a été réduite** au seul poids de viande des animaux abattus, la partie de la taxe pesant sur les déchets d'abattoirs étant éliminé du fait de la réduction du périmètre du SPE.

Au titre de 2006, le financement du SPE devait dès lors être pris en charge :

- 1) par le **budget de l'Etat** pour 44 millions d'euros ;
- 2) par la **participation des éleveurs de porcs et de volailles** à hauteur de 8 millions d'euros ;
- 3) par le produit de la **taxe d'abattage** pour un montant de 84 millions d'euros.

Votre commission des finances notait, cependant, en 2006 que la charge budgétaire future du SPE allait être soumise à des **aléas**, notamment en raison des **incertitudes pesant sur les coûts de service** résultant du nouvel appel d'offres et sur la **participation effective des éleveurs**.

## **2. Les contentieux nés du financement du SPE**

Les dispositifs successifs de taxation mis en œuvre pour financer le SPE ont suscité le mécontentement des professionnels, qui ont intenté des actions contre l'Etat.

La grande distribution a en effet contesté **la taxe sur les achats de viande** en vigueur de 1997 à 2004, au motif que le versement de son produit constituait une aide d'Etat partiellement non notifiée à la Commission européenne et contraire au droit communautaire de la concurrence.

La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a donné raison à la grande distribution, mais la Commission européenne a validé rétroactivement le dispositif dans la limite du montant qui lui avait été notifié, soit 829 millions d'euros, et sous réserve que l'Etat rembourse partiellement les sommes perçues sur le marché intérieur, et intégralement la taxe ayant frappé les viandes importées entre 1997 et 2000.

Les remboursements dus étaient évalués à 1,8 milliard d'euros par la grande distribution en 2004. L'Etat ayant choisi de les plafonner à 400 millions d'euros, une nouvelle campagne de réclamations et de contentieux a débuté en 2005 afin d'obtenir le remboursement intégral des sommes versées au titre de la taxe.

## II. UN AN APRÈS : UNE RÉFORME TOUJOURS INABOUTIE, UN FINANCEMENT QUI RESTE À TROUVER

### A. UNE GESTION GREVÉE PAR L'AUGMENTATION DES TARIFS ET DES COÛTS

#### 1. Un marché de l'équarrissage toujours peu concurrentiel

La réforme du SPE votée dans le cadre de la loi de finances pour 2006 prévoyait l'instauration d'un système d'appels d'offres nationaux à lots départementaux. Vos rapporteurs spéciaux avaient alors douté de la capacité de ce système à instaurer une concurrence effective.

Ces doutes sont aujourd'hui confirmés dans la mesure où le secteur de l'équarrissage reste caractérisé par l'existence de monopoles géographiques locaux, situation qui résulte de la concentration des structures industrielles entre deux groupes<sup>9</sup>. Dès lors, **88 des 92 lots départementaux du nouveau marché ont fait l'objet d'une candidature unique.**

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que **l'émergence d'une situation concurrentielle dans le secteur de l'équarrissage constitue peu ou prou une vue de l'esprit**, dans la mesure où les coûts d'entrée sur le marché sont très élevés. De nouveaux intervenants devraient, en effet, se doter d'installations performantes, obéissant à d'exigeantes prescriptions réglementaires et par conséquent très coûteuses. De surcroît, et ainsi que l'observe la Cour des comptes, le marché des prestations spécifiques au SPE est restreint, couvrant un tonnage annuel de 430.000 tonnes (contre 5,3 millions de tonnes abattues pour la consommation humaine).

Faute de concurrence, **l'administration ne dispose pas d'une réelle maîtrise des tarifs des prestations d'équarrissage.** Une **hausse de l'ordre de 19 % des tarifs des prestations d'élimination** des animaux trouvés morts en exploitation a en effet résulté du nouveau marché public (soit un passage de 241,1 euros hors taxe par tonne à 287 euros entre le premier et le second semestres 2006).

Cette hausse s'est produite **alors même :**

1) que le **prix moyen des prestations d'incinération avait baissé de 15 % sur la même période**, baisse qui aurait pu ouvrir la voie à une diminution globale du prix de l'élimination ;

2) que les **prix pratiqués par les équarrisseurs auprès des abattoirs avaient baissé de 15 %** après l'exclusion des déchets d'abattoir du champ du SPE en octobre 2005. Il est résulté de cette baisse une diminution du chiffre d'affaires annuel des équarrisseurs d'environ 10 millions d'euros, tandis que la hausse des tarifs pratiqués dans le cadre du SPE procurait un surcroît de chiffre d'affaires de 20 millions d'euros.

---

<sup>9</sup> SARIA Bio-Industries et CAILLAUD.

Selon vos rapporteurs spéciaux, cette évolution divergente des tarifs des prestations d'équarrissage, fournies dans le cadre du SPE ou en dehors de ce cadre, ne s'explique pas totalement par la différence de structure de coûts<sup>10</sup> des prestations SPE et hors SPE. Ils partagent, en outre, les interrogations de la Cour des comptes sur l'absence de répercussion sur les tarifs de l'équarrissage pratiqués dans le cadre du SPE, des **gains de productivité** résultant de la concentration du secteur et de l'industrialisation des prestations constatés sur la période récente.

## 2. Une gestion en voie d'amélioration, mais des charges en hausse

Vos rapporteurs spéciaux observent que le transfert de la gestion du SPE à l'Office interprofessionnel de l'élevage et de ses produits (ONIEP) a permis d'en **améliorer les conditions**.

L'ONIEP a créé en son sein une **structure de gestion** administrative, financière et comptable mobilisant 16,8 équivalents temps plein et doté le SPE d'une **comptabilité autonome**, conformément aux exigences de la Commission européenne. L'Office abrite également un « **Comité de l'équarrissage** » composé des représentants des fédérations professionnelles concernées et de l'administration susceptible d'améliorer le pilotage de ce service public. Toutefois, la gestion du SPE **manque encore d'objectifs et d'indicateurs de performance clairs**, carence à laquelle le prochain contrat d'objectifs avec l'ONIEP devrait, selon le ministère de l'agriculture et de la pêche, remédier.

Il convient également de prendre acte de **l'amélioration de la qualité des contrôles du service fait**, bien que les imperfections liées aux difficultés à déterminer le poids des enlèvements et le rendement en farines des cadavres persistent.

Le schéma d'exécution retenu permet enfin **de ne pas faire supporter à l'ONIEP les éventuels défauts de contribution financière des éleveurs**. Le recouvrement de ces contributions est en effet réputé effectué par les opérateurs du SPE.

Ces améliorations des conditions de gestion du SPE doivent toutefois être tempérées par **l'alourdissement des charges** constaté. Si la réduction progressive du périmètre du SPE a entraîné une baisse globale des dépenses de 19,5 % entre 2005 et 2007 (de 191 à 150 millions d'euros), **à périmètre constant, les dépenses liées à la seule élimination des ATME ont augmenté de 14,5 %** sur la même période (de 131 à 150 millions d'euros)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Différence probablement amplifiée par le découpage départemental, qui ne correspond pas aux implantations et aux zones de chalandise des centres d'équarrissage et d'abattage.

<sup>11</sup> La Cour des comptes observe par ailleurs que cette augmentation des dépenses est concomitante d'une baisse des tonnages collectés.



Vos rapporteurs spéciaux jugent cette augmentation des charges d'autant plus préoccupante que, selon la Cour des comptes, « *une hausse des coûts du SPE risque de se produire dans le cadre d'exécution établi par le marché public, dont certaines clauses constituent des sources d'incertitudes* ». Il en va ainsi :

1) au stade de la **collecte**, du **risque lié au choix du tonnage**, plutôt que du nombre de passages en fermes, comme unité d'œuvre. Tant que les opérateurs ne seront pas équipés de systèmes de pesée performants, des imprécisions pourront en effet emporter une hausse des coûts ;

2) au stade la **transformation**, du risque de rémunérer indûment les opérateurs en raison de l'inscription dans le marché public d'un **coefficient technique forfaitaire fixe de transformation des tonnages de déchets collectés en farines vraisemblablement surévalué**<sup>12</sup> ;

3) au stade de l'achèvement du processus **d'élimination**, du risque, lié au choix d'un mode de **facturation global**, de ne pas voir répercuter certaines baisses de coûts affectant une des étapes qui constituent la prestation globale (collecte, transformation, élimination).

## ***B. UN FINANCEMENT TOUJOURS NON ASSURÉ***

Un an après la réforme du financement du SPE, vos rapporteurs spéciaux réitèrent leurs observations quant à **l'insuffisance persistante de ce financement** : la **dette** accumulée s'élève aujourd'hui à près de **50 millions d'euros**, **l'équilibre financier du SPE** n'est toujours **pas assuré**, et les **contentieux** administratifs font peser un risque de charge financière supplémentaire pour l'Etat.

### **1. Un passif accumulé d'environ 50 millions d'euros**

Le besoin de financement de l'ONIEP pourrait atteindre, à la fin de l'exercice 2007, près de 50 millions d'euros. Il est la conséquence du **transfert à l'office de l'élevage du passif de la CNASEA** d'un montant de 32,7 millions d'euros, et de **l'insuffisance des ressources reçues par l'office pour sa première année de gestion**.

Or, cette situation financière tendue dégrade la trésorerie de l'ONIEP et le contraint à allonger ses délais de paiement. Il en résulte une charge nouvelle d'**intérêts moratoires**, dont le montant serait supérieur au coût de financement supporté par l'Etat.

---

<sup>12</sup> Ce coefficient est de 28 %, alors que le taux de transformation mentionné dans le rapport annuel du Syndicat des industries françaises des coproduits animaux est de 27 %.

## 2. Des instruments financiers fragiles

La difficile prévision du coût du SPE, les difficultés récurrentes de recouvrement de l'ensemble des contributions des éleveurs, ainsi que le moindre rendement qu'escompté de la taxe d'abattage, ont **systematiquement contraint l'Etat à majorer la charge budgétaire du SPE**, soit jusqu'en 2005, par des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative, soit, comme en 2006, par un redéploiement de crédits à l'intérieur du budget de l'office de l'élevage, à partir des crédits affectés à l'élimination des farines.

**En 2006**, le coût global du SPE s'est finalement élevé à 141 millions d'euros, contre 136 millions d'euros initialement prévus. Afin de tenir compte de ce « **surcoût** », lié au passage du régime des réquisitions à la passation de marchés publics, qui a provoqué une hausse des coûts du SPE, et à la difficulté récurrente de recouvrement de l'ensemble des contributions des éleveurs, une **dotation complémentaire** a été nécessaire : **16 millions d'euros** ont ainsi été redéployés depuis le budget de l'office de l'élevage à partir des crédits consacrés au stockage et à l'élimination des farines. A cela s'ajoute la consommation, au titre de cet exercice, de 34 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative en 2005, si bien que **la subvention de l'Etat s'est élevée en exécution à 92 millions d'euros, contre 44 millions d'euros initialement prévus.**

**Pour 2007**, même avec une prévision de dépenses ramenée à 150 millions d'euros et la mise en œuvre de mesures nouvelles annoncées par le ministre de l'agriculture au mois de juillet 2007, les ressources du SPE devraient être insuffisantes et atteindre tout au plus 138 millions d'euros (subvention de l'Etat de 44 millions d'euros ; produit de la taxe d'abattage de l'ordre de 90 millions d'euros ; contribution des éleveurs de 4 millions d'euros). Le **besoin résiduel de financement du SPE** au titre de 2007 s'élèverait donc à **12 millions d'euros**. Comme pour 2006, il serait envisagé de procéder à un redéploiement des crédits budgétaires de l'ONIEP d'un montant de 3,6 millions d'euros.

De tels redéploiements ne constituent pas une solution tenable, dans la mesure où ils **modifient le schéma de financement approuvé par le Parlement et la commission européenne** et entravent ainsi la sincérité budgétaire.

**S'agissant des réformes annoncées au mois de juillet 2007**, vos rapporteurs spéciaux émettent des doutes quant à leur efficacité. Ces mesures devraient s'appuyer :

- d'une part, sur une nouvelle **augmentation des taux de la taxe d'abattage**, qui porterait ainsi son produit à 92 millions d'euros contre 90 millions d'euros prévus en 2007 et 79 millions d'euros en 2006 ;

- d'autre part, sur **l'extension aux éleveurs de bovins du versement d'une contribution actuellement payée par les éleveurs de porcs et de**

**volailles**, afin de porter le produit de cette contribution à 12 millions d'euros contre 4 millions d'euros en 2007.

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur **la faculté de l'Etat à recouvrer cette somme, eu égard aux difficultés déjà rencontrées pour obtenir la participation des éleveurs de volailles.**

### **3. Les contentieux en cours : une « épée de Damoclès »**

S'agissant du contentieux sur la taxe sur les achats de viande, la situation n'a pas évolué depuis un an. Bien que le contentieux porte sur **1,7 milliard d'euros, aucune provision** n'a été constituée pour faire face à une éventuelle condamnation.

Par ailleurs, au mois de septembre 2006, les abatteurs ont introduit un recours devant le Conseil d'Etat au sujet de **la taxe d'abattage**, contestant notamment les augmentations régulières que connaît cette taxe.

Vos rapporteurs spéciaux déplorent que, là non plus, rien ne semble avoir été provisionné dans les comptes de l'Etat pour faire face à ce nouveau risque de contentieux, ce qui conduit à s'interroger sur la **sincérité desdits comptes.**



**TRAVAUX DE LA COMMISSION**

**AUDITION DES REPRÉSENTANTS DES MINISTÈRES  
CHARGÉS DE L'AGRICULTURE ET DU BUDGET ET DE  
L'OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DE  
L'ÉLEVAGE ET DE SES PRODUITS**

Présidence de M. Jean Arthuis, président

Séance du mercredi 26 septembre 2007

## **Ordre du jour**

Audition de suivi sur le rapport n° 432 (2005-2006) relatif au service public de l'équarrissage de M. Joël BOURDIN et de Mme Nicole BRICQ, rapporteurs spéciaux.

---

### **La séance est ouverte à 9 heures 35**

**M. Jean Arthuis, président** – Nous reprenons nos travaux. Nous étions réunis plus tôt pour une audition pour suite à donner. La présente réunion constitue davantage une « piqûre de rappel ».

La Cour des comptes a réalisé, entre les années 2005 et 2006, à la demande de la commission des finances, et en vertu de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête portant sur le fonctionnement du service public de l'équarrissage (SPE). Ayant à cœur de valoriser les travaux de la Cour des comptes, et de favoriser la concrétisation de ses recommandations, la commission des finances avait procédé le 28 juin 2006, comme cela est la règle, à une audition pour suite à donner. Au cours de celle-ci, le président de la 7ème chambre de la Cour des comptes avait formulé plusieurs critiques portant, non pas sur l'activité des équarrisseurs en elle-même, mais plutôt sur la gestion et le financement du service public de l'équarrissage.

S'agissant de la gestion du service public de l'équarrissage, la Cour des comptes a mis en évidence un certain nombre de failles, notamment l'impuissance de l'Etat et de ses représentants locaux à faire jouer les règles de concurrence et de passation des marchés publics, l'insuffisance du contrôle du service fait par les équarrisseurs, ainsi que les difficultés financières associées à la gestion du SPE.

Du point de vue financier, la Cour des comptes a souligné les incertitudes économiques et financières liées à la mise en œuvre de la réforme votée en loi de finances initiale pour 2006. La Cour des comptes a ainsi estimé que le recours à un appel d'offres national pour l'exécution de ce service ne suffirait pas à instaurer d'emblée un régime de concurrence dans une profession très concentrée. En outre, la Cour des comptes avait indiqué que des incertitudes continuaient de peser sur le bilan financier du service public de l'équarrissage, étant donné les contentieux administratifs coûteux en cours, et les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics à obtenir des éleveurs une participation significative.

L'ensemble de ces débats a fait l'objet d'un rapport d'information de nos collègues Joël Bourdin, rapporteur spécial de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », ainsi que de Nicole Bricq, rapporteure spéciale de la mission « Sécurité sanitaire ». Sur la base de ce rapport, un

débat en séance publique a été organisé au mois de novembre 2006. La présente audition a donc pour but, un an après ce débat, de dresser un premier bilan de la réforme du service public de l'équarrissage engagée en 2005, en formation dite de « petit hémicycle », soit dans les mêmes conditions de publicité qu'en séance publique. La commission attend donc des réponses sur les résultats de la procédure d'appel d'offres lancée en juillet 2006, son impact quant à la situation concurrentielle du secteur, les coûts du SPE, ainsi que sur le contrôle du service, son financement et l'état d'avancement des contentieux.

Nous recevons, pour la Cour des comptes, M. Christian Descheemaeker, président de la 7<sup>ème</sup> Chambre, MM. Jean-Pierre Lafaure et Francis Brun-Buisson, conseillers maîtres, et M. Jean-Pierre Sékély, rapporteur. Le ministère de l'agriculture et de la pêche est représenté par Mme Monique Eloit, directrice générale adjointe de l'alimentation, chef des services vétérinaires de France, ainsi que par M. Eric Allain, directeur général adjoint des politiques économique, européenne et internationale. Nous entendrons également M. Yves Berger, directeur général de l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses produits (ONIEP) et M. Adrien Mianowski, adjoint au chef du bureau « Agriculture » à la direction du budget du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Je donne sans plus tarder la parole à M. Christian Descheemaeker, président de la 7<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes, qui a bien voulu conduire des travaux complémentaires afin de dresser un premier bilan de la réforme du service public de l'équarrissage.

**M. Christian Descheemaeker** – Mon exposé sera un résumé des observations consécutives au contrôle de suivi mené par la Cour des comptes. Le document officiel sera transmis aux membres de la commission sous quelques jours, sous la signature du Premier président.

Je rappellerai brièvement les évolutions du cadre technique et juridique du service public de l'équarrissage depuis 2005. J'aborderai ensuite l'exécution du service public, ainsi que la question de son financement.

A partir du 1<sup>er</sup> octobre 2005, le champ des prestations du service public de l'équarrissage a été réduit à l'élimination des animaux trouvés morts. Il s'agit donc là d'une restriction sensible par rapport au système antérieur, toute une série de déchets ayant été exclue du champ du SPE. Nous nous en tiendrons ici au fonctionnement du service public, tout en gardant à l'esprit que les équarrisseurs ont à traiter, par voie contractuelle, bien d'autres déchets. Ce second aspect constitue un autre pan, bien plus important en volume, de leur activité.

La réforme transférait à l'ONIEP, dès juillet 2006, la gestion de l'exécution du marché. Ceci représentait, aux yeux de la Cour des comptes, une amélioration très nette. En effet, le système précédent présentait un fonctionnement critiquable, dans lequel le préfet prenait des réquisitions alors que le directeur général du CNASEA était l'ordonnateur des sommes versées aux équarrisseurs. Désormais, le directeur général de l'ONIEP est devenu

l'unique ordonnateur. C'est là, du point de vue administratif, un net progrès. Je rappelle enfin que, depuis juillet 2006, l'exécution du service public de l'équarrissage est réalisée dans le cadre d'un marché public national conclu, par lots départementaux, pour trois ans.

Tout d'abord, l'augmentation des tarifs et des coûts pèse lourdement sur la gestion du service public de l'équarrissage. La mise en concurrence, qui a abouti au marché de juillet 2006, n'a pas produit d'effets positifs sur l'exécution du SPE. Au contraire, les tarifs ont sensiblement augmenté. Le secteur reste caractérisé par l'existence de monopoles géographiques locaux, liés à la concentration ancienne des structures industrielles. En France, deux groupes, Saria et Caillaud, se partagent ainsi cette activité. Au cours de leur existence, tous deux ont appartenu à des groupes publics français, sans pour autant s'être situés dans le giron direct de l'Etat.

Le marché public à lots départementaux passé en mai 2006 n'a pas permis l'apparition de nouveaux intervenants. Ainsi, 88 lots sur 92 ont fait l'objet d'une candidature unique, dans la continuité de la période précédente. Du point de vue des finances publiques, un autre motif d'inquiétude est apparu lors de ce marché, avec une augmentation de 19 % du prix moyen. Pour rappel, l'équarrissage recouvre trois prestations : la collecte des cadavres, leur transformation en farine ou en graisse, puis leur incinération. Le coût de la prestation est ainsi passé de 241 à 287 euros entre le premier et le second semestre 2006. La hausse des prix des carburants explique peut-être en partie cette augmentation.

On constate parallèlement, lors d'un examen plus approfondi du secteur, que les équarrisseurs ont réduit le coût de leurs prestations hors service public. Même si une différence de tonnage sépare l'activité de service public et l'activité privée, il apparaît que, tandis que le prix de la prestation de service public augmentait, le tarif moyen de la prestation privée diminuait.

La Cour des comptes ne peut que constater les faits. Elle observe également que des comparaisons internationales laissent apparaître des différences de tarifs substantielles. Celles-ci appellent toutefois une méthodologie commune, ce qui n'est pas le cas. La Cour des comptes recommande donc la conduite d'une étude reposant sur un dispositif unique

Il apparaît que, si l'organisation du service public de l'équarrissage s'est améliorée, les charges s'alourdissent. L'ONIEP gère mieux l'exécution de ce service, autant du point de vue de la facturation que du contrôle des tournées ou des stocks. Sans doute, la situation précédente n'était-elle guère satisfaisante. Il convient toutefois de mettre les progrès constatés au crédit de l'ONIEP.

Les dépenses globales, au titre du service public de l'équarrissage, sont passées de 191 à 154 millions d'euros. Cette diminution est toutefois principalement le fait de la réduction de son périmètre d'activité. Les projections révèlent, à périmètre constant, une importante hausse du coût du service, de 131 millions d'euros en 2005 à 154 millions d'euros en 2007.



L'exécution du service elle-même comporte des risques d'augmentation supplémentaire des coûts. Trois risques principaux ont été recensés. Il apparaît, au stade de la collecte, un risque de surévaluation des volumes enlevés. La méthode selon laquelle le volume enlevé est estimé fait l'objet de différentes critiques. Le tonnage est-il un meilleur indicateur que le nombre de passages réalisés au cours d'une tournée ? Le taux de transformation en farine représente un deuxième risque. Ces farines sont principalement utilisées comme combustible. Le marché retient un taux de transformation de 28 %. Or une modification de ce pourcentage, dans la réalité, déséquilibre le résultat économique du service public, en faveur du prestataire. Le troisième risque se situe au stade de l'élimination. Il semblerait que la diminution du coût de l'incinération ne soit pas répercutée sur le SPE. C'est pourtant un facteur important de diminution des coûts.

Le financement du service public de l'équarrissage n'est pas assuré. Le compte du SPE, tel que tenu par l'ONIEP, révèle une insuffisance de financement persistante. Un passif hérité du CNASEA transmis, en même temps que des factures impayées, n'est toujours pas résorbé. L'ONIEP n'a pas réussi, au cours de son premier exercice de gestion, à restaurer son équilibre financier. En effet, l'ONIEP n'a pas reçu les sommes nécessaires, et affiche désormais une prévision d'insuffisance de financement atteignant 50 millions d'euros pour la fin de l'année 2007. L'Office n'a plus d'autre solution que de rééchelonner ses paiements, au-delà de 45 jours, entraînant ainsi le paiement d'intérêts moratoires.

**M. Jean Arthuis, président** – A combien s'élèvent ces derniers ?

**M. Christian Descheemaeker** – Je ne dispose pas du chiffre actuel. En revanche, sous la gestion de la CNASEA, ces intérêts atteignaient 412.000 euros pour la période 2003-2006. 250.000 euros d'intérêts ont été enregistrés au seul titre de l'année 2003, contre un montant nul en 2004. Selon les années, la situation de trésorerie a connu des états extrêmement variables.

**M. Jean Arthuis, président** – Ce montant représente 1 % de la dette. Cela paraît peu élevé. Ce point semble révéler la relation ambiguë que semble entretenir le créancier avec l'opérateur de l'Etat. Conscient de produire une facture d'un montant élevé, il n'applique pas strictement les intérêts moratoires qui lui sont dus. Cela semble révéler un arrangement pour le moins étrange...

**M. Christian Descheemaeker** – A l'époque, la période de paiement n'était pas de 45 jours, mais de six mois.

Outre cette insuffisance de financement persistante, la charge budgétaire du service public de l'équarrissage a systématiquement augmenté en cours d'exercice. Chaque fin d'année voit ainsi apparaître, malgré une véritable volonté de rigueur initiale, un net dépassement budgétaire. Lors de l'exercice 2006, la loi de finances initiale allouait au service public de l'équarrissage une subvention de 44 millions d'euros, majorée de 34 millions par la loi de finances rectificative, auxquels s'ajoutent 16 millions d'euros de

redéploiement de crédits de l'ONIEP. En tenant compte de l'abattement de 2 millions réalisé au titre de la régulation, le montant final atteint 92 millions d'euros, soit un moment très éloigné des premières prévisions.

**M. Jean Arthuis, président** –100 % d'augmentation !

**M. Christian Descheemaeker** – Cette situation démontre l'insuffisance des recettes face aux charges du service.

A l'heure actuelle, le financement du service public de l'équarrissage n'est toujours pas assuré. Il représente une dépense globale de 150 millions d'euros. Or les ressources présentes atteignent au plus 138 millions d'euros, soit une insuffisance de financement de 12 millions d'euros. Cette prévision prend en compte l'application d'une taxe d'abattage devant apporter 90 millions d'euros et une contribution des éleveurs de 4 millions d'euros. Il existe des possibilités de moduler les taxes évoquées mais, pour l'instant, le compte n'y est pas.

Outre les 12 millions d'euros de besoin de financement, le contentieux représente une véritable épée de Damoclès. Les montants en jeu sont d'un ordre autrement important. La Cour des comptes ne peut toutefois se prononcer sur ce sujet, puisque la décision finale en reviendra au juge administratif.

**M. Jean Arthuis, président** – Vous évoquez ici le contentieux que la grande distribution a formé devant la Cour de justice des communautés européennes, contestant la taxe sur les achats de viande qu'elle avait dû acquitter au titre de l'équarrissage. A combien s'élève ce contentieux ?

**M. Christian Descheemaeker** – Il atteint 1,3 milliard d'euros d'une part, pour le contentieux portant sur la taxe sur les achats de viande, et plusieurs centaines de millions d'euros d'autre part, pour la taxe d'abattage.

**M. Jean Arthuis, président** – Ce montant est-il provisionné dans le bilan de l'Etat ? Peut-être la Cour des comptes, qui vient de certifier les comptes, dispose-t-elle de cette information ?

**M. Christian Descheemaeker** – A ma connaissance, non. Peut-être le Président Babusiaux a-t-il connaissance de cette information.

Je souhaiterais apporter quelques éléments de conclusion. Ce système a été élaboré dans le contexte de la crise dite de la « vache folle », qui avait entraîné la dévalorisation de nombreux sous-produits. L'adaptation des normes sanitaires françaises aux normes européennes est susceptible de faire évoluer positivement la situation, en autorisant à nouveau certaines valorisations. Celles-ci induiraient une nette diminution des dépenses.

**M. Jean Arthuis, président** – Ce système apparaît bien bancal. Peut-être Madame Eloit, que j'invite à prendre la parole, pourra-t-elle nous rassurer sur les perspectives à venir ?

**Mme Monique Eloit** – Merci de votre optimisme, Monsieur le Président. Le directeur général de l'alimentation est certes responsable du

programme 206 auquel le budget relatif au financement du service public de l'équarrissage est rattaché, mais dans les faits, les aspects financiers et la gestion liés à ce domaine sont sous la responsabilité de la direction générale des politiques économique, européenne et internationale du ministère de l'agriculture et de la pêche. Je laisserai donc mes collègues répondre sur ces questions. Cette direction assure la gestion effective du budget.

Monsieur le Président Descheemaeker voyait des perspectives favorables dans d'éventuelles évolutions normatives en matière de valorisation. Depuis plusieurs mois, la France rejoint progressivement la réglementation communautaire, notamment en matière de valorisation des déchets. L'amélioration générale de la situation, tant en France qu'en Europe, laisse espérer un allègement significatif des mesures sanitaires. La Commission européenne a présenté, l'année passée, une feuille de route portant sur la révision de la réglementation liée à ces maladies. De nombreux groupes de travail sont actuellement à l'ouvrage. Ainsi, la revalorisation de nouveaux déchets est envisageable dès cette année.

La valorisation de certains cadavres particulièrement volumineux, tels ceux des non ruminants, pourrait être autorisée dans le courant du mois d'octobre par l'Agence française de sécurité sanitaire.

**M. Eric Allain** – Je reviendrai sur les différents aspects financiers évoqués par le Président Descheemaeker. Depuis 2006, la nouvelle gestion par l'ONIEP du service public de l'équarrissage s'est traduite par de nombreuses améliorations.

Il convient d'évoquer l'augmentation des coûts apparue lors de la mise en place du marché de 2006. La concentration historique des acteurs de ce secteur a contraint le ministère à n'attribuer que 13 lots, des procédures de marché négocié ayant été ouvertes ensuite. Il reste un marché à conclure pour le département du Rhône.

La hausse du cours des carburants a sans doute influé sur cet accroissement des coûts ainsi qu'un effet de rattrapage. Cela a laissé le maître d'ouvrage impuissant au moment de la passation des marchés.

S'agissant de la comparaison internationale, la Cour des comptes notait, dans un contexte réglementaire pourtant homogène, une grande hétérogénéité des prix. Malgré tout, la fiabilité des comparaisons n'est pas assurée : les réglementations sanitaires nationales, l'organisation économique des producteurs ou encore la concentration du secteur sont autant d'éléments influant fortement sur les prix. Nous reprenons à notre compte la recommandation de la Cour des comptes encourageant la conduite d'une comparaison reposant sur un protocole d'enquête rigoureux. Il s'agira ainsi de mieux situer la performance du système français au regard de ceux des Etats voisins.

Je laisserai l'ONIEP s'exprimer sur les questions ayant trait à la gestion.

En ce qui concerne le coût du SPE, un mode d'évaluation à la tonne a bien été privilégié, pour différentes raisons. Ce système garantit en premier lieu la traçabilité des produits. Il permet en second lieu un contrôle sûr des prestations effectuées. Sans doute existe-t-il encore une marge d'erreur dans la pesée des carcasses relevant du service public de l'équarrissage. Pour autant, elle ne permet pas de remettre en cause un système fondé sur l'évaluation des volumes.

Des clauses de révision du marché existent, notamment en cas d'évolution du cadre réglementaire et des conditions de valorisation des sous-produits. Aucune révision n'a pu à ce jour être mise en œuvre, mais cela n'est pas exclu.

Sur la question du déficit cumulé de 50 millions d'euros, la question n'est pas résolue.

**M. Jean Arthuis, président** – A combien s'élève la dette ?

**M. Eric Allain** – Elle s'élève à 30 millions d'euros à ce jour.

M. Jean Arthuis, président – Le Conseil des ministres approuve en ce moment même le projet de loi de finances pour 2008. Quel montant avez-vous prévu au titre du service public de l'équarrissage ?

**M. Eric Allain** – La contribution de l'Etat atteint 44 millions d'euros. L'équilibre du service public de l'équarrissage résulte de décisions prises le 19 juillet 2007. Le coût prévisionnel est maintenu à 151 millions d'euros, en laissant de côté les 50 millions d'euros, qui sont un report de charges.

M. Jean Arthuis, président – Ils devront pourtant être pris en compte un jour. Quelle interprétation donnez-vous de la sincérité des comptes ?

**M. Eric Allain** – La demande budgétaire du Ministère est construite sur la reconduction de la subvention du SPE. Aucune solution n'a pour l'heure été identifiée quant à la résorption de ce report de charge.

**M. Jean Arthuis, président** – Ce système ne tient pas la route ! L'ONIEP a reçu des compliments de la Cour des comptes. Je l'invite à s'exprimer à son tour.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial** – Compliments relatifs, par rapport au CNASEA !

**M. Jean Arthuis, président** – Le CNASEA est pour un modèle de gestion !

**M. Yves Berger** – L'ONIEP a effectivement mis en place un dispositif rénové. Avec un effectif identique à celui du CNASEA, nous avons pu alléger notre dispositif de paiement et de contrôle des factures. Des contrôleurs de terrain répondent à l'ensemble des besoins exprimés et sont susceptibles, selon les cas, de répondre à des demandes ponctuelles.

Le service public de l'équarrissage est confronté à un problème de financement, d'une part, et à un problème de gestion quotidienne, d'autre part.

Lors du transfert du service, l'ONIEP a ainsi reçu plus de 4.000 factures anciennes.

**M. Jean Arthuis, président** – Encaissez-vous la contribution des éleveurs ?

**M. Yves Berger** – Non. Cette contribution existe déjà pour les élevages porcins, qui traitent directement avec les équarrisseurs. Un système équivalent est actuellement à l'étude pour les éleveurs de volailles. Jusqu'à présent, les équarrisseurs facturaient directement aux éleveurs le coût du ramassage. Des travaux sont en cours pour la filière ovine et bovine. Il s'agit là d'une source de financement estimée à 12 millions d'euros.

**M. Jean Arthuis, président** – On va en récupérer deux cette année !

**M. Yves Berger** - Le secteur de la volaille a connu un certain retard dans la mise en place de son dispositif. Les éleveurs de bovins vont, quant à eux, tenir leurs engagements quant à la mise en œuvre d'une contribution effective début 2008. Les sommes nouvelles, d'un montant sans doute modeste, seront le fait du nouveau dispositif. Tout retard pris dans la mise en place des nouveaux taux de taxe coûte 250.000 euros par semaine. Dès lors, je m'explique difficilement l'absence de coordination interministérielle pour signer un arrêté prêt depuis deux mois.

**M. Jean Arthuis président** – Les ministères doivent intervenir à leur tour. Comment expliquer cette inertie ?

**M. Eric Allain** - Ces projets d'arrêtés ont été transmis au ministre du budget fin juillet.

**M. Adrien Mianowski** - Ils se trouvent en ce moment dans les mains du directeur de cabinet adjoint du ministre. Ce dossier devrait donc rencontrer une résolution imminente.

**M. Jean Arthuis, président** – C'est comme au rugby, on se passe le ballon !

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale** – Oui, mais les passes en avant sont interdites...

**M. Jean Arthuis, président** – Il conviendrait effectivement de régler tout cela au plus tôt. Le représentant du budget souhaiterait-il apporter des observations complémentaires ? Confirmez-vous le montant de 44 millions d'euros ? Cela ne semble donc pas représenter fidèlement les prévisions. La parole est désormais à Nicole Bricq.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale** – Je ne reprendrai pas le détail des interventions précédentes. Nous constatons toutefois, aujourd'hui, le peu d'avancées réalisées en dépit des réformes mises en place, et même une dégradation d'année en année de la situation financière du SPE. Deux questions essentielles subsistent : celle tout d'abord du marché public en lui-même, sa structure et son fondement qui n'ont pas permis d'assurer une mise

en concurrence des prestataires, comme nous l'avions déjà précisé dans notre rapport de 2006 ; celle ensuite du financement du SPE.

Il convient tout d'abord de revenir sur la structure du marché, afin de tirer des conclusions pour l'avenir du dispositif. On ne peut continuer à entretenir une illusion, une fiction quelque part, de financement. Les sommes ne sont pas fondamentalement importantes mais relèvent d'un certain nombre de dysfonctionnement et carences.

En ce qui concerne le marché, je m'interroge sur le choix d'une approche globale de celui-ci, c'est-à-dire portant sur l'ensemble de la chaîne de traitement (la collecte, le traitement et l'élimination). Pour bien connaître le coût de traitement d'autres types de déchets, il me semble que d'autres systèmes auraient pu être retenus.

Je souhaiterais savoir si vous avez procédé à une analyse des coûts de l'ensemble des éléments de la chaîne. En effet, dans un système de marché global, la structure de coût d'un maillon de la chaîne peut se répercuter sur l'ensemble de celle-ci.

Je souhaiterais maintenant revenir sur le choix du tonnage comme unité d'œuvre car les réponses apportées précédemment ne m'ont pas convaincue.

M. Allain indiquait que le système de tonnage assurait des garanties de traçabilité et facilitait le contrôle du service fait. Or, le critère du tonnage, en supprimant la partie forfaitaire liée au passage en ferme, pénalise les éleveurs de bovins concernés par des tonnages importants. Il conviendrait donc de prendre également en compte la fréquence des collectes.

En outre, je m'interroge sur les raisons ayant conduit au choix de lots départementaux, car l'examen de la carte des centres de traitement et de collecte et même, pourrait-on dire, la cartellisation du secteur de l'équarrissage, remet en cause la pertinence du choix de l'échelle départementale. Celle-ci ne correspond à aucune réalité opérationnelle.

Enfin, le fondement juridique retenu pour le SPE – le marché de prestation de service-, empêche la Cour des comptes, semble-t-il, d'investiguer les comptes des acteurs privés intervenant dans le dispositif. D'autres systèmes, comme notamment la délégation de service public, autorisent au contraire les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes à procéder à ce type d'enquête. Celle-ci peut ensuite se prononcer sur les progrès réalisés par les délégataires. La structure actuelle, si elle est conservée, et si son fondement juridique est maintenu, ne permettra aucune amélioration significative de la situation. Les mêmes causes continueront de produire les mêmes résultats.

Par ailleurs, en ce qui concerne le financement, je souhaite revenir sur la fiction aujourd'hui entretenue. Combien de temps, pensez-vous, que les abatteurs, qui subissent d'ores et déjà les augmentations régulières de la taxe d'abattage, vont durablement supporter cet état de fait, alors que les autres

filières ne paient pas ? C'est une fiction que de continuer à fonder un budget sur une contribution des éleveurs. Les éleveurs ne paieront pas les 12 millions d'euros nécessaires. Dès lors, la question de la pérennité du service public de l'équarrissage se pose. L'Etat, mauvais payeur, semble incapable, dans les conditions actuelles, de peser sur le marché face aux équarrisseurs. Si vous disposez d'éléments infirmant ce que je viens de dire, je les attends avec impatience. Mme Monique Eloit ayant déjà répondu sur la question de la valorisation, je retire ma question.

**M. Jean Arthuis, président** – La parole est au co-rapporteur, Joël Bourdin.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial** – Beaucoup de choses ont été dites. Deux problèmes se posent. Le premier concerne la gestion, l'autre, l'équilibre entre les recettes et le financement. Au cours de la dernière période, le volume collecté a diminué, alors que les prix ont augmenté. Pareil constat interpelle, et demande un examen attentif de la structure de marché. Il est certain que le duopole n'est pas la structure la plus favorable au jeu de la concurrence.

Ce constat m'inspire différentes questions. Les coûts fixes sont-ils si importants dans ce secteur ? Constate-t-on la même chose dans le secteur privé de l'équarrissage ?

**M. Jean Arthuis, président** – Nous savons que pour les marchés ne relevant pas du service public, les coûts ont baissé. Alors que les tarifs des prestations éligibles au SPE ont augmenté de 19 %, les tarifs hors SPE ont, eux, diminué.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial** – Il semble donc que nous soyons confrontés à un problème de répartition interne des coûts. Il semble y avoir une imputation défavorable des coûts au SPE. C'est là une simple interrogation que je soumets sans suspicion aucune.

Il conviendrait d'identifier le maillon de la chaîne de traitement sur lequel pèsent les coûts fixes, et peut-être envisager un fractionnement du marché public, en distinguant la fonction de collecte, de traitement et d'élimination.

**M. Jean Arthuis, président** – Le transport représente deux tiers du coût total de la prestation. Si, à l'évidence, le traitement ne peut être le fait que d'opérateurs spécialisés, ayant préalablement consenti de lourds investissements, il semblerait que le transport puisse, quant à lui, voir jouer la concurrence.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial** – Ma question reste entière. Toujours au sujet de la gestion, le mode de contrôle m'interpelle. Les contrôles réalisés ne semblent pas assez affirmés, et paraissent susceptibles d'amélioration.

Enfin, ma dernière remarque portera sur les recettes. Il me semble nécessaire de réfléchir à un mode de financement plus clair, reposant sur une participation plus équilibrée des différentes filières.

**M. Jean Arthuis, président** – J’inciterai les représentants des ministères à regrouper, dans un premier temps, les réponses ayant trait au mode opératoire du service. Est-il possible de scinder collecte et traitement ? Pourquoi une approche globale du marché a-t-elle été retenue ? De quelle autorité ce type de décision ressort-il ?

**M. Eric Allain** – Ces décisions entrent dans le champ de compétence du ministère de l’agriculture. A cette époque, il s’agissait de la direction générale des politiques économique et internationale (DGPEI).

**M. Jean Arthuis, président** – Quels éléments ont conduit le ministre de l’agriculture à ne pas dissocier le marché de la collecte de celui du traitement ?

**M. Yves Berger** - Je me permettrai donc de répondre à cette question car précédemment au 16 juillet, l’office de l’élevage a été en quelque sorte conseiller technique sur ce sujet, avec la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) non représentée ce matin et avait aidé à l’élaboration du cahier des charges du marché public. Nous nous étions interrogés sur la pertinence d’une éventuelle séparation des lots. A l’époque, cette solution avait été écartée car, jusqu’en 2005, nous avons été confrontés à plusieurs appels d’offres infructueux. Nous craignons donc de devoir reconduire un processus de réquisition. En proposant des lots groupés, nous espérions éviter que la collecte soit assurée sans que le traitement des déchets et leur élimination ne soient garantis. C’est donc la volonté de sortir du processus de réquisition qui a motivé le recours à des lots groupés.

Sans doute, comme le notait Mme Bricq, l’échelon départemental n’est-il pas le niveau le plus pertinent. En revanche, il n’était, à l’époque, pas possible d’agir autrement. C’est une décision qu’il convient de replacer dans le contexte du système de réquisitions départementalisées. Elle avait pour principal objectif la sécurité de la réponse à l’appel d’offre.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale** – Qu’en est-il aujourd’hui ?

**M. Yves Berger** – Il serait sans doute possible, désormais, de procéder différemment. Le contexte a changé, nous avons une meilleure connaissance du secteur et nous entretenons des rapports plus étroits avec la plupart des intervenants. Cependant, la procédure d’appel d’offres fait que les prix doivent rester fixes pour une période de trois ans. Nous connaissons aujourd’hui les coûts d’élimination des farines. Toutefois, il n’est pas possible, dans l’appel d’offres actuel, de faire évoluer la situation. Nous devons attendre pour cela la reconduction du marché.



**M. Jean Arthuis, président** – Il convient de commencer dès aujourd'hui à préciser les contours de ce prochain appel d'offres. Or vous convenez de la possibilité de séparer collecte et traitement. A votre connaissance, arrive-t-il que les prestataires sous traitent le transport ou la collecte ?

**M. Yves Berger** – La collecte est sous traitée dans certains cas. Pour autant, elle demande des équipements dédiés. De plus, selon les situations, d'importantes variations de coûts peuvent survenir. Le ramassage effectué dans les abattoirs, donc hors SPE, ou dans les fermes dans le cadre du SPE, sont deux prestations radicalement différentes. En effet, la prestation livrée à un abatteur privé, proposant un volume concentré et un tonnage adapté aux camions de ramassage, permet relativement facilement d'optimiser les coûts. Il n'en va naturellement pas de même pour le service public de l'équarrissage. Cela étant, je conviens tout à fait de la nécessité de préparer l'avenir au plus tôt.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial** – Nous apprécierions d'obtenir quelques chiffres, pour la discussion budgétaire, sur la part sous-traitée de la collecte.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale** – La réduction des coûts induite par une meilleure valorisation des sous-produits issus de l'équarrissage devra également faire l'objet d'une analyse attentive.

En effet, un intervenant évoquait plus tôt un éventuel ajustement des normes sanitaires au niveau européen : celui-ci offrirait des perspectives de valorisation élargies. Il serait intéressant de procéder à un calcul prospectif permettant d'appréhender les conséquences d'un ajustement des normes sanitaires, et donc d'une meilleure valorisation, sur les coûts du SPE.

**M. Yves Berger** – On ne saurait à ce sujet espérer des résultats rapides. Actuellement, l'ensemble des espèces animales fait l'objet d'un traitement de collecte unique. Toutefois, si certaines espèces devaient faire l'objet de nouvelles autorisations de valorisation, des systèmes de collecte différenciés devront être mis en place et des usines devront être dédiées au traitement de chaque catégorie de sous produits. Se pose alors la question de la rentabilité économique d'un tel système. Des simulations devront être conduites au préalable car ces modifications réglementaires se heurteront sans doute à des difficultés techniques, et on ne saurait donc en espérer une évolution automatique de la situation.

**M. Jean Arthuis, président** – Un deuxième ensemble de questions portait sur l'unité d'œuvre retenue. Pourquoi le seul critère du tonnage a-t-il été retenu et non le nombre de passages en ferme ?

**M. Yves Berger** – La facturation au poids paraît financièrement plus intéressante qu'un système reposant sur le nombre d'enlèvements ou de déplacements. Dans l'élaboration du cahier des charges, l'Office a milité pour le choix du poids. Ce critère reste d'une gestion administrative plus simple.

Ainsi, aujourd'hui, cinq agents à temps plein suffisent, agence comptable incluse, à assurer la gestion administrative du service public de l'équarrissage.

Toutefois, il faut souligner, et cela a été un motif de surprise pour moi, que les données précédant l'année 2006 provenaient du syndicat des équarisseurs.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale** – Le seul indicateur du poids a été retenu alors qu'aucun système informatique embarqué sur les camions n'en permet le contrôle.

**M. Yves Berger** – Il nous importe, avant tout, de connaître le poids qui arrive à l'unité de traitement. Celui-ci doit correspondre à la somme des bordereaux d'enlèvements. Du point de vue du coût du service public de l'équarrissage, l'absence de pesée embarquée ne pose aucune difficulté. L'on procède par différence, en distinguant le poids du camion vide, et celui du camion plein.

**M. Jean Arthuis, président** – Sur la question poids/distance, il conviendrait d'identifier un indicateur qui combine les deux. S'agissant maintenant du marché public, pourrait-on imaginer, puisqu'il s'agit d'un service public, qu'il puisse y avoir concession de service public ? Ainsi, l'administration garderait un accès aux comptes du concessionnaire, et au-delà d'un certain niveau de ressources, le résultat pourrait être réparti entre le concessionnaire et le concédant. Cette formule a-t-elle été envisagée ?

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial** – De la même manière, des simulations devraient être conduites afin d'évaluer les conséquences d'une éventuelle privatisation du service, système que nombre de pays voisins ont retenu.

**M. Jean Arthuis, président** – Dans un système privatisé, certaines exploitations pourraient préférer enfouir les cadavres plutôt que de les traiter. La prestation perdrait dès lors en qualité. Avec un service public, la mutualisation garantit l'enlèvement et le retraitement des déchets. Mais il convient alors de savoir qui doit financer ce service.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale** – Le paysage européen de l'équarrissage est très hétérogène, allant de la privatisation au « tout Etat ». Ces systèmes se différencient tant par leur mode d'organisation que par leurs fondements juridiques. Des expériences ont été conduites, notamment aux Pays-Bas, proposant ainsi en quelque sorte un intéressement à la marge.

**M. Jean Arthuis, président** – Cette hypothèse a-t-elle fait l'objet d'études ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale** – Comme je l'indiquais précédemment, une modification de la forme juridique retenue pour le SPE paraît nécessaire.

**M. Eric Allain** – Le système actuel restera en vigueur jusqu'en juillet 2009. Ses différents acteurs, les éleveurs comme les pouvoirs publics, en ont

bien admis les différentes faiblesses, tant du point de vue de ses modalités de fonctionnement que de son économie générale. Les hypothèses que vous évoquez seront examinées dans le cadre de la réflexion que nous conduirons dans les prochains mois.

**M. Jean Arthuis, président** – Même si cette question relève de la souveraineté des Etats-membres, existe-t-il une réflexion au niveau communautaire sur ce sujet ?

**M. Eric Allain** – Pas à ma connaissance. Toutefois, un même impératif sanitaire doit présider à l'élaboration de ces dispositifs.

**M. Jean Arthuis, président** – Le mode de financement actuel du système est susceptible d'être contesté par la Commission européenne, s'il représente un manquement aux règles de concurrence loyale. Dans ces conditions, il serait intéressant de définir un règlement applicable de manière uniforme sur l'ensemble du territoire européen. Le gouvernement peut-il prendre une initiative en ce sens ?

**M. Eric Allain** – Sur le point de la compatibilité avec le droit communautaire, le système actuel est exempt de critiques, autant en matière de distorsion de concurrence que de financement croisé, depuis que, le 30 mars 2004, la Commission européenne en a approuvé le dispositif de financement.

**M. Jean Arthuis, président** – Pourtant, les montants inscrits en loi de finances initiale, ne sont pas conformes à la réalité du coût du SPE. Je critique votre attitude car vous devriez inscrire une évaluation raisonnable et sincère de la situation, ce qui n'est pas le cas, d'autant plus que deux contentieux sont encore pendants et ne font l'objet d'aucune provision. Le système est donc véritablement insatisfaisant.

**M. Eric Allain** – Il convient de bien distinguer deux situations : le nouveau schéma de financement élaboré en juillet et l'ancien. Le nouveau système a été élaboré en concertation avec les différentes professions et est aujourd'hui équilibré. Pour autant, la résorption du report de charges de 50 millions d'euros reste un problème complexe. Une solution doit être trouvée, mais qui ne peut passer par une contribution massive des élèves.

**M. Jean Arthuis, président** – Terminons sur la question du marché public. La nouvelle procédure d'appel d'offres aura lieu en 2009 mais il convient d'ores et déjà de préparer cette date avec la plus grande rigueur. Dans cette optique, différentes hypothèses devront être évaluées, et des simulations être conduites.

Evoquons à présent le financement du service public de l'équarrissage. Celui-ci repose aujourd'hui principalement sur la taxe d'abattage, une subvention de l'Etat, et une contribution des élèves. Or ce système paraît discriminatoire et aléatoire.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale** – Je souhaiterais revenir sur la réforme de juillet 2007 qui n'est pas encore signée. L'objectif en était

d'assurer la participation de l'ensemble des éleveurs, y compris de bovins, afin d'obtenir une contribution annuelle de leur part atteignant 12 millions d'euros. Comment espérer que l'ensemble des éleveurs acceptera ce système ? Il ne s'agit pas là d'un problème purement financier, mais aussi politique.

**M. Eric Allain** – Cette évolution est aujourd'hui concrète. Deux projets d'arrêtés sont actuellement entre les mains de Bercy.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale** – Pourquoi les éleveurs commenceraient ils aujourd'hui à payer alors qu'ils ont, par le passé, refusé de payer ?

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial** – Quelles sont les catégories d'éleveurs les plus touchés par la taxe d'abattage ?

**M. Eric Allain** – Je précise que cette taxe est répercutée par les abatteurs vers l'aval.

**M. Jean Arthuis, président** – Il n'en reste pas moins, au final, que l'éleveur paie.

**M. Eric Allain** – Le coût du service public de l'équarrissage pour 2007-2008 atteint 97 millions d'euros. La filière « ruminants » y contribuera à hauteur de 62 millions d'euros, auxquels s'ajoute une participation directe des éleveurs de 7,2 millions d'euros. L'Etat apportera une subvention de 27,5 millions. L'Etat finance donc 28 % du SPE, le solde étant assuré par les filières et les professionnels, soit au travers de la taxe, soit au travers de la contribution directe des éleveurs. Il en va de même pour les autres filières. La prise en charge par l'Etat varie selon les cas mais reste voisine de 30 %, sauf pour la filière équine où elle est de l'ordre de 78 %, mais cette filière ne représente qu'un coût de 3 millions d'euros pour le SPE.

**M. Jean Arthuis, président** – Comment sont financées les filières ? A quel moment ces taxes sont-elles perçues ?

**M. Yves Berger** – Un arrêté du 13 juillet 2006 prévoyait une participation de 0,20 euro hors taxe par kilo de cadavre enlevé pour les éleveurs de porcs et de volailles. L'arrêté en cours de signature a légèrement réévalué cette participation et prévoit la création d'une taxe supplémentaire pour les éleveurs de bovins. Cet arrêté crée une obligation pour les éleveurs de contracter une créance de droit privé, et non une contribution.

Dans le système du porc, où une interprofessionnalisation existe déjà, les éleveurs ont choisi de créer une association, ATM (animaux trouvés morts) porc, chargée de lever des cotisations interprofessionnelles, de payer directement les équarrisseurs. Cette dernière mesure va tout à fait dans le sens des équarrisseurs, en allégeant significativement leur charge administrative. La filière des volailles étudie la mise en place d'un système similaire. Il faut espérer que la filière bovine suivra bien en début d'année prochaine. Toutefois, en l'absence d'un système interprofessionnel assurant un rôle

d'intermédiaire, l'équarrisseur enverra des factures individuelles à chaque éleveur.

**M. Jean Arthuis, président** – Ces factures présentent des montants minimes. Ainsi, le coût d'émission et de recouvrement de la facture sera sans doute supérieur à son montant facial...

**M. Yves Berger** – C'était là le pari pris par certains éleveurs : ils estimaient le coût trop faible pour que les équarrisseurs prennent la peine d'envoyer ces factures. Elles leur sont pourtant bien arrivées. Le fruit de cette créance ne rentre donc jamais dans les recettes de l'Office.

**M. Jean Arthuis, président** – L'équarrisseur impute les recettes sur la facture transmise ultérieurement à l'Office.

**M. Yves Berger** – Le système est conçu de manière à ce que tout défaut de paiement de la part des éleveurs soit pris en charge par les équarrisseurs et rien par l'Etat.

**M. Jean Arthuis, président** – Ce sont en fait les éleveurs qui paient. Alors, pourquoi ne pas poser un principe selon lequel l'éleveur paie par kilo de viande abattue une contribution qui serait perçue au moment de l'abattage ?

**M. Yves Berger** – Peut être les éleveurs décideront-ils entre eux de mettre en place pareil système.

**M. Jean Arthuis, président** – Ce type d'organisation nous dispenserait d'un dispositif qui paraît particulièrement complexe.

**M. Yves Berger** – Les éleveurs ont réalisé que les sommes en jeu restaient tout à fait modiques, ne dépassant qu'exceptionnellement 50 euros par an. L'amélioration de la technicité ainsi que la mortalité moindre des élevages y sont pour beaucoup. On responsabilise l'éleveur si on lui fait payer quelque chose individuellement.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial** – Ne serait-il pas intéressant de revenir vers un système de redevance plus simple ? Je comprends le mécontentement des éleveurs de bovins exposés au versement d'une contribution à deux reprises pour une même prestation.

**M. Jean Arthuis, président** – Il conviendrait d'éviter toute double perception. Une perception unique au niveau de l'abattoir devrait être privilégiée.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial** – Peut-être faudra-t-il en changer l'appellation, et préférer le terme de redevance.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale** – Ou encore celui de cotisation volontaire obligatoire.

**M. Jean Arthuis, président** – Il convient d'éviter deux chaînes de facturation parallèles.

**M. Michel Moreigne** – Une solution devra être identifiée dans les meilleurs délais. Il convient d'éviter que l'augmentation des prélèvements ne conduise certains éleveurs à abandonner les cadavres d'animaux sur la voie publique pour se soustraire à leur obligation contributive. A défaut, les collectivités locales devront assumer, une fois encore, les surcoûts du dispositif, en enlevant les cadavres présents sur la voie publique.

**M. Jean Arthuis, président** – C'est effectivement là un risque réel. Certains éleveurs préféreront enfouir les cadavres dans les ornières.

**M. Yves Berger** – Selon une idée largement répandue, en l'absence d'un service public, ou en réaction à une taxe excessive, les éleveurs pourraient éliminer eux-mêmes les cadavres. Mais on pourrait imaginer un système où les cadavres seraient éliminés sur place par les éleveurs selon des modalités encadrées et approuvées. Il s'agit là d'une piste à envisager, même s'il conviendrait bien sûr d'en préciser rigoureusement les modalités.

Par ailleurs, je tiens à signaler qu'il existe actuellement un moyen de contrôle des enfouissements spontanés. L'outil informatique « Cigal », si un éleveur devait faire disparaître de lui-même ses animaux, permettrait de repérer les bêtes d'élevage nées, mais dont la sortie (abattage ou décès) n'aurait jamais été enregistrée. De ce point de vue, le système est fiable et présente certaines garanties en matière de contrôle. Il récolte de manière constante des flux d'information. Il permet d'alimenter la base de données de la direction générale de l'alimentation (DGAL), qui permet elle-même de contrôler l'activité des équarrisseurs.

**M. Jean Arthuis, président** – Cet après midi, Mme Lagarde et M. Woerth viendront proclamer devant la commission des finances que le budget, approuvé ce matin en conseil des ministres, est sincère. Pourtant, le système du service public de l'équarrissage laisse d'ores et déjà prévoir des modifications à intégrer dans la loi de finances rectificative. Quelle somme a été prévue à ce titre ?

**M. Adrien Mianowski** – Pareille estimation paraît précoce.

**M. Jean Arthuis, président** – Vous savez très bien combien doit être prévu. Ne racontez pas d'histoire. Ici la langue de bois est prohibée.

**M. Adrien Mianowski** – Monsieur le président, ce n'est pas de la langue de bois. Les hypothèses de travail sur la loi de finances rectificative n'intègre pas de travaux sur le service public de l'équarrissage.

**M. Jean Arthuis, président** – Si cela devait se passer normalement, combien devriez-vous prévoir ?

**M. Adrien Mianowski** – Joker !

**M. Jean Arthuis, président** – Méfiez-vous. On va demander cela à Mme Lagarde ou M. Woerth cet après-midi. Cette audition n'a pas d'autre objet que de vous aider, les uns et les autres, à définir des procédures et des pratiques qui nous fassent sortir de cette espèce d'ornière, dans laquelle nous

nous trouvons chaque année. On pense qu'on a réglé la question et à chaque audition, on s'aperçoit qu'on est dans la même situation. Donc cela ne peut pas durer. Merci pour tout ce que vous pourrez faire. Soyons-bien conscients que 2009, ça se prépare dès maintenant.

Le temps de l'annualité budgétaire est révolu : l'échelle pluriannuelle devra désormais être privilégiée. Soyons conscients que les meilleures réformes ne sont pas celles portant les résultats les plus rapides. Merci à tous.

Avant de lever la séance, je mets aux voix la publication du rapport.

La Commission est unanimement favorable à la publication du rapport.





**ANNEXE**

**OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA COUR DES COMPTES  
SUR LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE  
L'ÉQUARRISSAGE (CONTRÔLE DE SUIVI)**





**SEPTIÈME CHAMBRE**

**TROISIÈME SECTION**

**OBSERVATIONS DEFINITIVES**  
**SUR LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE**

Contrôle de suivi

## SOMMAIRE

<b>I.</b>	<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>L'AUGMENTATION DES TARIFS ET DES COUTS PESE SUR LA GESTION DU SPE.....</b>	<b>8</b>
<b>III.</b>	<b>LE FINANCEMENT DU SPE N'EST PAS ASSURE .....</b>	<b>16</b>
<b>IV.</b>	<b>CONCLUSIONS.....</b>	<b>21</b>

*LP49748/MNT*

## I. INTRODUCTION

### 1. Contexte et objet du rapport

La Cour des comptes a contrôlé le service public de l'équarrissage (SPE), pour la première fois depuis sa création par la loi du 26 décembre 1996, à la suite d'une demande du Sénat<sup>1</sup> dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF. La demande du Sénat était parvenue à la Cour alors que le Gouvernement venait, sur le fondement de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, de décider une réforme du SPE. Celle-ci a été progressivement mise en place entre l'automne 2005<sup>2</sup> et l'été 2006<sup>3</sup>.

La Cour avait en conséquence conçu ses contrôles afin d'en tirer les enseignements sur la réforme ainsi engagée.

Sur la base de la communication transmise par la Cour le 26 janvier 2006, la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation a procédé, le 28 juin 2006, en association avec la commission des affaires économiques du Sénat, à l'audition des représentants de la Cour et des administrations et établissements publics concernés. Lors de cette audition, qui a confirmé les constats formulés par la Cour, les administrations ont pris un certain nombre d'engagements.

La commission a ensuite publié un rapport d'information, auquel elle a annexé le rapport de la Cour, qui a donné lieu à un débat de contrôle budgétaire lors de la séance plénière du 22 novembre 2006. Le ministre de l'agriculture et de la pêche de l'époque avait notamment annoncé, lors de ce débat, qu'il avait confié à une mission interministérielle une réflexion sur les adaptations à apporter au SPE. La Cour a pu prendre connaissance du rapport de cette mission en juillet 2007.

Par lettre du 18 avril 2007, le Président de la commission a indiqué que celle-ci souhaitait procéder à une nouvelle audition sur le service public de l'équarrissage, qui a été fixée au 26 septembre suivant.

Au vu de cette demande et en suivant ses procédures habituelles, la Cour des comptes a procédé à un contrôle de suivi au cours de l'été. Les réformes intervenues depuis 2005, dont la Cour a pris acte, sont en voie d'être complétées par des mesures annoncées par le ministre de l'agriculture le 19 juillet 2007 concernant les modalités de financement du SPE, qui n'avaient été arrêtées que jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2007, et qui appelaient, de ce fait, de nouvelles décisions de la part des pouvoirs publics.

---

<sup>1</sup> Lettre du président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation en date du 1<sup>er</sup> mars 2005.

<sup>2</sup> Décret du 28 septembre 2005 et projet de loi de finances pour 2006.

<sup>3</sup> Transfert à l'ONIEP de la gestion du marché public national et du SPE.

Les conclusions du nouveau contrôle de la Cour sur le SPE ont été soumises au début du mois de septembre à la contradiction des deux ministères intéressés (le ministère de l'agriculture et de la pêche et le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi) et de l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions (ONIEP). La Cour a ensuite adopté les observations définitives qui font l'objet du présent rapport dont un résumé a été présenté oralement par le président de la Septième chambre de la Cour lors de l'audition organisée le 26 septembre 2007 par la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat.

La Cour des comptes s'est attachée à dresser un premier bilan de la réforme de ce service public de l'Etat, entre 2005 et 2007, afin que les leçons utiles pour l'avenir en soient tirées. Ses observations portent sur les deux principaux aspects du fonctionnement du service public de l'équarrissage :

- l'exécution du SPE (transférée, au mois de juillet 2006, du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) à l'ONIEP), son organisation et ses coûts ;
- l'évolution des dépenses publiques relatives au SPE, qui représentent au total, depuis sa création au 1<sup>er</sup> janvier 1997, environ 2 milliards et demi d'euros, le financement intégral du service n'étant toujours pas, en 2007, assuré.

## **2. L'évolution de l'organisation juridique et technique du SPE**

Le fonctionnement du service public de l'équarrissage a été profondément modifié par les mesures prises, au cours du 2<sup>ème</sup> semestre 2006 et du 1<sup>er</sup> semestre 2007, en application des nouvelles dispositions réglementaires et législatives qui ont réformé ce service<sup>4</sup>.

### **a. Le périmètre du service public de l'équarrissage**

Le champ d'intervention du SPE et la quantité de déchets livrés au SPE ont été réduits (de 40 %), à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2005, par l'exclusion du traitement des déchets des abattoirs, centres de découpe et boucheries<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Décret n° 2005-1220 du 28 septembre 2005, pris en application de la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux, et article 151 de la loi de finances pour 2006, modifiant l'article L. 226-1 du code rural.

<sup>5</sup> D'après les données du SIFCO (Syndicat des industries françaises des coproduits animaux), sur 876 000 tonnes de volumes collectés en 2003 pour le SPE, 411 000 tonnes représentaient les saisies vétérinaires et les MRS (matériaux à risque spécifié) des abattoirs, soit près de 47 % du total.

En vertu des dispositions de la loi de finances pour 2006, le SPE assure exclusivement<sup>6</sup> la collecte, la transformation et l'élimination des animaux trouvés morts en exploitation ou de cadavres d'animaux et matières animales lorsque leur élimination est nécessaire dans l'intérêt général et sous certaines conditions limitatives<sup>7</sup>.

b. L'organisation du service public

La gestion administrative, financière et comptable ainsi que le contrôle de l'exécution du service public par les équarrisseurs ont été transférés le 16 juillet 2006 à un organisme unique : l'Office national de l'élevage et de ses productions (ONIEP), dans le cadre prévu par la loi de finances pour 2006.

Cette organisation répond aux critiques portées par la Cour sur l'éclatement de la fonction d'ordonnateur entre les services vétérinaires de l'Etat et le CNASEA et en particulier sur les irrégularités et les insuffisances qui en découlaient dans la gestion et le contrôle du service.

L'ONIEP a pour mission d'assurer une comptabilité autonome, conformément aux exigences de la Commission européenne, de réorganiser le système de contrôle des volumes de déchets éligibles à l'équarrissage, de l'uniformiser sur l'ensemble du territoire (ce que n'avaient pu réaliser antérieurement les services vétérinaires) et d'en harmoniser les données avec les déclarations des différentes catégories de professionnels concernés.

La réalisation de cet objectif doit être facilitée par la mise en place d'un système informatique centralisé d'analyse des déclarations et des factures reçues, reposant sur un logiciel spécifique (SIGAL) qui devrait être opérationnel au deuxième semestre 2007 au ministère de l'agriculture.

---

<sup>6</sup> Le traitement des matériels à risque spécifié (colonnes vertébrales de bovins) collectés auprès des 15 000 boucheries autorisées à désosser les carcasses sortant du SPE au 1er janvier 2006, l'aide qui leur est attribuée pour l'année 2006 est financée sur le budget du ministère chargé des petites et moyennes industries.

<sup>7</sup> Animaux d'élevage morts en exploitation agricole ; cadavres ou lots de cadavres d'animaux d'élevage mentionnés à l'article L. 226-1 du code rural, morts au cours de déplacements hors de l'exploitation agricole, à l'exception des animaux morts au cours de leur transport vers l'abattoir ou dans le cadre d'une activité de spectacle ; cadavres ou lots de cadavres d'animaux de toute espèce de plus de 40 kilogramme morts dans les fourrières, les refuges mentionnés à l'article L 214-6 du code rural et les parcs zoologiques ; cadavres, ou lots de cadavres d'animaux de plus de 40 kilogrammes de toute espèce et dont le propriétaire est inconnu ou inexistant ; cadavres ou lots de cadavres d'animaux de toute espèce dont la destruction, pour des raisons de santé et de salubrité publique est décidée par le préfet de département, à l'exception des cadavres d'animaux abattus sur ordre du préfet dans le cadre des mesures de lutte contre les maladies animales réputées contagieuses.



c. L'exécution du service

Depuis le 17 juillet 2006, l'exécution du SPE est réalisée, pour l'essentiel, dans le cadre, de droit commun, d'un marché public national à lots départementaux<sup>8</sup>, passé pour trois ans après renégociation des réponses obtenues en février. La responsabilité de ce marché a été attribuée à l'ONIEP<sup>9</sup>, qui avait participé à sa préparation.

Ce marché a été passé pour l'ensemble des départements métropolitains, à l'exception du Rhône - où l'appel d'offres a été déclaré infructueux et où l'équarrissage continue à faire l'objet, comme par le passé, de réquisitions préfectorales -, et les départements d'Outre-mer, à l'exception de la Réunion.

Les pratiques antérieures de réquisitions préfectorales<sup>10</sup> des entreprises d'équarrissage, critiquées par la Cour sur le plan économique comme sur le plan juridique, ont été néanmoins remplacées par des contrats qui restent départementaux, cadre dont la Cour a observé qu'il n'était pas cohérent avec l'organisation industrielle des prestataires et constituait, de ce fait, un handicap pour le contrôle économique des prestations d'équarrissage et la négociation de leur prix.

---

<sup>8</sup> Lancés par un appel d'offres européen le 29 novembre 2005, ces marchés sont passés pour 3 ans (du 17 juillet 2006 au 16 juillet 2009) et susceptibles d'être prolongés d'un an, deux fois de suite, dans le cadre défini par l'article L. 226-1 modifié du Code rural.

<sup>9</sup> Décret du 13 juillet 2006.

<sup>10</sup> Le dispositif en vigueur n'autorise plus le préfet à recourir à la procédure de réquisition, prévue à l'article L. 2215-1-4° du code général des collectivités territoriales<sup>10</sup>, que lorsque « des circonstances exceptionnelles empêchent la conclusion des marchés publics par l'office » chargé de la gestion du SPE, l'urgence n'étant alors justifiée que par des raisons de salubrité publique<sup>10</sup> qui imposent la continuité de l'exécution du service public de l'équarrissage.

## II. L'AUGMENTATION DES TARIFS ET DES COÛTS PESE SUR LA GESTION DU SPE

### 1. La mise en concurrence des équarrisseurs n'a pas produit d'effets positifs sur l'exécution du SPE, dont les tarifs ont sensiblement augmenté

En premier lieu, la Cour observe que le fonctionnement du service public de l'équarrissage, dans un secteur industriel concentré, repose sur l'exécution d'un marché public dont, comme il était prévisible, les résultats ont été décevants, les tarifs de l'équarrissage ayant subi, dans ce cadre, une hausse importante aux justifications incertaines.

#### a. Les obstacles à la concurrence sont persistants dans le secteur de l'équarrissage

Le secteur de l'équarrissage reste caractérisé par l'existence de monopoles géographiques locaux. Cette situation résulte de la concentration des structures industrielles entre deux groupes<sup>11</sup> - l'un allemand (SARIA) et l'autre belge (CAILLAUD), naguère sous le contrôle d'entreprises publiques françaises.

Le coût de la création de capacités nouvelles de traitement, en concurrence avec un réseau d'équarrisseurs concentrés, aux installations modernes, performantes et satisfaisant à de lourdes normes réglementaires, semble prohibitif. Dans les pays voisins prévaut une situation analogue de monopole ou de faible concurrence.

Le marché des prestations d'équarrissage spécifique au SPE est en réalité relativement restreint : le tonnage de cadavres enlevés à ce titre est de l'ordre de 430 000 tonnes par an<sup>12</sup> (à comparer aux 5,3 millions de tonnes d'animaux abattus vivants pour la consommation humaine), composé pour près des deux tiers par des ruminants, pour 20 % par des porcs et pour 15 % par des volailles.

Parallèlement, l'ensemble des 560 000 tonnes de déchets issues des abattoirs, ateliers de découpe et boucheries est traité hors du cadre du SPE. Selon les chiffres du syndicat des industries françaises des coproduits animaux (SIFCO), sur le volume total de 1,7 million de tonnes de produits collectés par les équarrisseurs en 2005, 36 % relevaient de l'équarrissage et 64 % de l'activité de valorisation des sous-produits animaux.

---

<sup>11</sup> Deux entreprises, Les Etablissements CAILLAUD et SARIA-Bio-Industries contrôlent l'essentiel du marché national de l'équarrissage directement ou indirectement (via des participations dans les entreprises FERSOBIO, POINT, BOUVART, SOPA), comme l'ont montré les résultats du marché public de 2006. Les deux entreprises indépendantes qui subsistent, Monnard-Verdan et l'Equarrissage Moderne du Var, couvrent 5 % du marché de l'équarrissage.

<sup>12</sup> Ce marché ne représente qu'une faible part du marché national de traitement des déchets, lequel couvrait le traitement d'1,690 milliard de tonnes en 2004, d'après les chiffres de l'ADEME.

Cette organisation économique qui permet d'assurer, comme l'avait noté la Cour, un service satisfaisant d'enlèvement des cadavres d'animaux, n'a pas permis d'assurer à l'administration une maîtrise suffisante des tarifs des prestations d'équarrissage.

Le marché public national à lots départementaux passé en 2006 pour 3 ans renouvelables, n'a pas permis l'apparition de nouveaux intervenants, ni l'amélioration des conditions de la concurrence : 88 lots sur 92 ont fait l'objet d'une candidature unique, située dans la continuité de la période précédente et, les deux groupes précités étant la plupart du temps associés aux rares candidatures indépendantes, l'Etat n'a pas obtenu la baisse des prix qu'il souhaitait.

À l'issue de l'appel d'offres, 13 lots correspondant à une candidature unique ont été attribués, dans la mesure où ils ne dépassaient pas l'estimation établie par la personne responsable du marché (PRM) de plus de 10 %.

Pour les 79 lots restants, qui présentaient de fortes augmentations de prix non justifiées par des considérations techniques, une procédure négociée a été engagée par le ministère de l'agriculture, sur proposition et avec le concours de la DGCCRF<sup>13</sup>.

Au total, l'administration n'a eu la possibilité d'effectuer un choix entre deux offres recevables que dans un seul département et n'a pas pu limiter que modérément les fortes hausses demandées par les équarrisseurs.

b. La hausse des barèmes du SPE ne semble pas totalement justifiée par la nécessité d'actualiser les tarifs

La Cour constate qu'une hausse importante, de l'ordre du cinquième, des tarifs des prestations d'élimination des animaux trouvés morts (collecte, transformation des cadavres en farines et graisses, et incinération de ces sous-produits), résulte du marché public de 2006 : leur prix moyen est en effet passé de 241,14 € HT à 287 € HT entre le premier et le deuxième semestre 2006 (soit + 19 %).

Cette hausse résulte, pour l'essentiel, de l'augmentation des tarifs des activités propres aux équarrisseurs (collecte et transformation des cadavres), qui avaient pourtant déjà augmenté en moyenne de 6,3 % entre 2003 et 2006, comme le montre le tableau suivant, basé sur les données du SIFCO<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Dans le cadre de sa mission de surveillance du jeu de la concurrence entre les offreurs lorsqu'ils soumissionnent aux appels d'offres (cf. lettre au ministère de l'agriculture en date du 10 février 2006).

<sup>14</sup> Rapport annuel du SIFCO pour 2006.

**Moyenne des indemnités demandées (en € HT par tonne)  
pour les animaux trouvés morts :**

<b>COLLECTE</b>					
tonnage	492 224	454 959	450 025	227 409	
prix unitaire	<b>149,70</b>	<b>153,98</b>	<b>161,49</b>	<b>159,12</b>	<b>6,29 %</b>
<b>TRANSFORMATION</b>					
prix unitaire	<b>60,68</b>	<b>62,28</b>	<b>63,16</b>	<b>64,52</b>	<b>6,33 %</b>
recette					
<b>SOUS-TOTAL</b>					
prix unitaire	<b>210,38</b>	<b>216,26</b>	<b>224,65</b>	<b>223,64</b>	<b>6,30 %</b>
recette					
<b>INCINERATION</b>					
prix unitaire	100	100	71	65	
soit à 27 %	<b>27,00</b>	<b>27,00</b>	<b>19,00</b>	<b>17,50</b>	<b>- 35,19 %</b>
<b>TOTAL SPE</b>					
prix unitaire	<b>237,38</b>	<b>243,26</b>	<b>243,65</b>	<b>241,14</b>	<b>1,58 %</b>

*Source : SIFCO (rapport annuel 2006)*

En effet, le prix de l'incinération réalisée par les cimentiers, bien qu'il ne représentât en 2006 pas plus que 7 % du coût total du SPE, avait baissé de 35 % depuis 2003, limitant à 1,6 % la hausse du prix moyen global des prestations d'élimination.

Or, d'après les données fournies à la Cour par l'ONIEP, le prix moyen des prestations d'incinération a baissé de dix points supplémentaires dans le cadre du nouveau marché public, en passant de 65 € à 55 € (soit - 15 %). Cet avantage aurait pu ouvrir la voie à une baisse du prix global des prestations d'élimination.

Il n'en a toutefois rien été, alors que, parallèlement, le prix des prestations facturées par les équarrisseurs aux abattoirs a baissé d'environ 15 % après l'exclusion de leurs déchets du SPE en octobre 2005, entraînant une baisse du chiffre d'affaires annuel des équarrisseurs d'environ 10 M€.

À l'inverse, la hausse des tarifs du marché public a permis une progression d'environ 20 M€ du chiffre d'affaires annuel des opérateurs avec le SPE, alors que l'administration ne la justifie, et encore pour la moitié (environ 10 %)<sup>15</sup>, que par l'effet d'un alourdissement des contraintes réglementaires d'une part et, d'autre part, d'une augmentation du coût des approvisionnements en carburants.

Ces charges pèsent néanmoins aussi, du moins en partie, sur les prestations fournies aux abattoirs, même si la mesure de l'écart entre les tarifs des abattoirs et du SPE doit tenir compte d'une structure différente des coûts, sans doute amplifiée par la circonscription départementale choisie pour le service public et dépourvue de cohérence avec les implantations et les zones de chalandise des centres d'équarrissage et d'abattage.

---

<sup>15</sup> La hausse des tarifs étant couverte, en dehors de la contribution des éleveurs, par une augmentation des ressources publiques de 12 M€, les équarrisseurs se sont vus garantir, au total, une augmentation d'au moins 2 M€ de leur chiffre d'affaires annuel.

La Cour ne peut cependant que s'interroger, dans ces conditions, sur l'ampleur de la hausse des tarifs de l'équarrissage pour le SPE, et se demander dans quelle mesure les équarrisseurs restituent au SPE les progrès de productivité résultant de la concentration du secteur et de l'industrialisation des prestations au cours de la précédente décennie.

Certaines comparaisons faites avec d'autres pays européens à partir de la documentation rassemblée par la mission d'inspection révèlent des différences de tarifs substantielles. Ces comparaisons sont toutefois peu exploitables, compte tenu de leur rareté, de leur défaut d'homogénéité et de leur manque de substance.

La Cour recommande que le ministère de l'agriculture procède à une enquête systématique et approfondie des coûts et des tarifs de l'équarrissage dans les Etats de l'Union européenne, afin de disposer de données utiles lors de la renégociation des tarifs du SPE, étant rappelé qu'une clause de révision exceptionnelle du prix unitaire est prévue au cahier des clauses administratives particulières en fonction de l'évolution des données économiques du marché. Ceci n'exclut évidemment pas de procéder à une enquête de prix, au-delà des constats effectués en 2005 par les inspections générales des finances et de l'agriculture.

Ces données internationales pourraient également fournir des précisions intéressantes sur l'organisation économique et sur le statut juridique du service de l'équarrissage dans chaque pays. Pour pallier le défaut de concurrence dans ce secteur, il serait en effet judicieux que l'administration se mette en mesure d'obtenir une plus grande transparence sur les conditions économiques d'exploitation et sur la formation des coûts de l'équarrissage ; à cette fin un accès aux comptes des entreprises serait nécessaire, ce qui pourrait impliquer une évolution du statut juridique des titulaires de ces marchés publics de prestations.

## **2. Les conditions de la gestion et l'alourdissement des charges**

La Cour observe que les conditions de la gestion du SPE sont aggravées par les risques d'un alourdissement de ses charges.

a. L'amélioration des conditions de gestion du SPE

Une structure de gestion administrative, financière et comptable a été mise en place à l'ONIEP<sup>16</sup> où, au total, la gestion du SPE concerne 54 personnes, soit 16,8 ETP<sup>17</sup>. Une comptabilité autonome, répondant aux exigences de la Commission européenne, a été mise en place pour le SPE.

La Cour ayant regretté qu'aucun objectif de performance n'ait été fixé par l'Etat à l'ONIEP, elle prend acte de la réponse du ministère, lui indiquant : « Des objectifs, indicateurs et plans d'action relatifs à la gestion du SPE ont été définis et leur formalisation est prévue dans le cadre de la future convention d'objectifs avec l'office de l'élevage, en cours d'élaboration et dont la mise en œuvre est prévue pour 2008 ».

Cependant, des contrôles du service fait ont été effectués de façon méthodique sur les stocks et les tournées, dans des conditions plus efficaces que sous l'empire de la gestion assurée antérieurement par les services vétérinaires et le CNASEA, dont la Cour avait mis en évidence les carences. Elle recommande que ces contrôles soient poursuivis et approfondis.

Il importe notamment de s'assurer que les constats relatifs aux incertitudes de la détermination du poids des enlèvements et du rendement en farines des cadavres, éléments de base de la rémunération des équarrisseurs, sont suivis de mesures correctrices.

Le SPE est exécuté, sur une base départementale, par les équarrisseurs dont les prestations sont payées par l'Office de l'élevage. Le recouvrement de la contribution des éleveurs est réputé effectué par les opérateurs eux-mêmes. Ce sont ces derniers qui supportent donc les défauts éventuels de paiement de ces contributions, dont l'ONIEP n'est pas tenu responsable.

---

<sup>16</sup> L'établissement a également créé en son sein un « Comité de l'équarrissage », composé de représentants des fédérations professionnelles concernées et de l'administration, qui a tenu trois réunions informelles, entre décembre 2006 et juin 2007, pour préparer les décisions à adopter par les conseils de direction de l'Office. Il est présidé par un représentant des équarrisseurs depuis mai 2007, après avoir été présidé, à titre transitoire, par un représentant de l'ONIEP.

Ce comité pallie le manque d'une instance de pilotage, d'évaluation et de concertation qui s'était fait cruellement ressentir dans le passé, sans pouvoir le compenser complètement, cette absence au niveau interministériel.

<sup>17</sup> Ces effectifs comprennent en particulier les contrôleurs de terrain et les personnels rattachés à l'agent comptable concernés par l'équarrissage.

Selon l'ONIEP, l'équarrisseur se retourne en effet vers le dispositif mis en place par l'interprofession porcine (ATM-Porcs), pour recouvrer cette participation en fonction des tonnages effectivement enlevés<sup>18</sup>. ATM-Porcs prélève à cette fin une cotisation interprofessionnelle volontaire de 0,09 € par porc abattu (qui représente environ 1 € par tonne abattue), mais celle-ci est en fait recouvrée par les abatteurs et répercutée sur le bénéficiaire de l'abattage (producteur, coopérative, négociant<sup>19</sup>).

b. L'alourdissement des charges du SPE

Certes, les dépenses globales du SPE ont diminué de 19,5 % entre 2005 (191 M€) et 2007, essentiellement en raison de la régression des volumes de déchets traités par le SPE depuis la réforme.

La réduction de périmètre du SPE a eu pour conséquence que les dépenses d'élimination des déchets à haut risque des abattoirs et des vertèbres pour les boucheries agréées sont désormais assumées par les entreprises dans le cadre de contrats de droit privé. Or ces dépenses représentaient des charges importantes : 91 M€ en 2003, 82 M€ en 2004 et 60 M€ en 2005, comme le montre le tableau ci-dessous.

En revanche, à périmètre constant, les dépenses du SPE, réduit à l'élimination des animaux trouvés morts, auront augmenté de 14,5 % entre 2005, où elles ont atteint 131 M€, et 2007, où elles atteindraient 150 M€ d'après les prévisions établies en juillet, alors que les prévisions associées à la loi de finances s'établissaient à 141 M€.

**Evolution des dépenses du SPE (2003-2007)**

Dépenses (M€)	2003 (exécution)	2004 (exécution)	2005 (exécution)	2006 (exécution)	2007 (prévision)
Budget initial SPE	252	209	180	154	141
Dépenses de l'exercice	231	212	191	141	150
Dont : ATM	140	130	131	141	150
Dont : vertèbres de boucherie	19	18	15	00	00
Dont : déchets d'abattoirs	72	64	45	00	00

Source : Cour des comptes, d'après rapports des inspections, Office de l'élevage et MAP

<sup>18</sup> Les tonnages déclarés peuvent être périodiquement comparés aux données dont dispose l'office par ATM-Porcs, à laquelle a été reconnu un droit d'accès à la base de données SIGAL du ministère de l'agriculture.

<sup>19</sup> Jusqu'à présent, et faute de la création d'un dispositif analogue par la filière volailles, l'équarrisseur se retourne vers les éleveurs individuels pour récupérer leur participation, en fonction des tonnages effectivement enlevés dans chaque exploitation. La mise en place d'un tel dispositif n'a toutefois pas eu lieu comme prévu au 1er janvier 2007, en raison des difficultés créées par l'épidémie de grippe aviaire, et le recouvrement de la participation des aviculteurs est restée impossible, alors même que le SIFCO s'était déclaré prêt à faire une avance aux producteurs afin qu'ils puissent acquérir le matériel informatique nécessaire à la transmission des données.

À l'inverse, ces mêmes dépenses avaient connu une baisse de 6,4 % entre 2003 et 2005, en raison de la diminution des tonnages traités, plus rapide que la hausse des prix des tarifs de réquisition.

**Evolution des dépenses du SPE relatives aux animaux trouvés morts  
(2003-2005)**

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Poids (en tonnes)	492 224	454 959	450 025
Prix HT (en € /t)	237,38	238,62	243,64
Dépense HT (en €)	116 844 133	108 562 317	109 644 091
Dépense TTC (en €)	139 745 583	129 840 531	131 134 333

*Source : SIFCO*

Ce mouvement cesse en 2006, l'application des barèmes du marché public entraînant la hausse des prix analysée plus haut, à compter du 17 juillet 2006, alors même que se poursuit la baisse des volumes collectés: ces derniers ont en effet diminué de 4,5 % entre 2005 (450 000 tonnes) et 2007 (430 000 tonnes), après 8,5 % de baisse entre 2003 (492 000 tonnes) et 2005.

La situation économique du SPE résulte cependant non seulement des tarifs du service public, mais également des conditions d'exécution de celui-ci, encore imparfaites.

En effet une hausse des coûts du SPE risque de se produire dans le cadre d'exécution établi par le marché public, dont certaines clauses constituent des sources d'incertitudes.

Au stade de la collecte existe un risque lié au mode d'évaluation des volumes enlevés<sup>20</sup>, l'unité d'œuvre retenue par le marché public de 2006 étant le tonnage. Or, le niveau actuel d'équipement des équarisseurs en matériels de pesée crée, de fait, une imprécision sur les poids effectivement collectés, dont l'incidence financière peut être plus importante qu'avec le système antérieur du nombre de passages en ferme.

L'ONIEP doit en conséquence continuer d'intervenir régulièrement pour obtenir la généralisation progressive de l'équipement des opérateurs en matériels de pesée pertinents - qui ne sera toutefois achevée qu'en 2009, année terminale du marché - et, parallèlement, l'amélioration des méthodes d'enregistrement des poids collectés.

Au stade de la transformation existe un risque de rémunération induite des opérateurs, en raison de l'inscription, dans le marché public lui-même, d'un coefficient technique forfaitaire fixe de transformation des tonnages de déchets collectés en farines (28 %) surévalué d'un point par rapport au taux de transformation (27 %) qui figure dans le rapport annuel du SIFCO.

---

<sup>20</sup> Les écarts, parfois importants, relevés entre la déclaration de l'éleveur et le poids enlevé ont sans doute aujourd'hui une incidence financière limitée mais ont pour incidence indirecte, en tout état de cause, d'altérer par ailleurs l'équité de la répartition des contributions demandées aux différentes filières d'élevage.



Enfin, au stade de l'achèvement du processus d'élimination, il peut exister un risque de non répercussion sur le SPE des évolutions favorables de coûts qui pourraient affecter l'une ou l'autre des différentes prestations (collecte, transformation et incinération). Le principe du paiement d'un prix non différencié et d'un mode de facturation global, adopté pour l'exécution du marché public, complique en tout état de cause le pilotage de ce marché.

L'ONIEP admet ce point de vue dans sa réponse à la Cour mais indique, sur ce point, que l'option d'un prix non différencié « n'a pas été retenue pour des raisons sanitaires de traçabilité des farines ». Cet argument ne paraît pas convaincant : en effet, le découpage par prestations existait dans le système antérieur au marché public et n'avait pas posé de problème d'organisation ni d'efficacité.

D'ailleurs, l'incinération ne constituant plus une dépense directement facturée au SPE par les cimentiers, comme dans le système antérieur, la baisse tendancielle du coût de l'incinération a, lors de la passation du marché, profité à l'équarrisseur et non au SPE, qui doit payer un prix global, certes révisable mais dont la révision ignore l'évolution du coût de l'incinération en farines.

En outre, la facturation et le paiement globaux de la prestation ont donné lieu à des pratiques contestables, repérées lors du contrôle du service fait. La règle subséquente d'un paiement de la prestation une fois que toutes ses composantes (collecte, transformation et incinération) sont intégralement effectuées n'a en effet pas toujours été respectée, pour ne pas retarder le paiement des prestations effectivement réalisées<sup>21</sup>.

En conclusion, en dépit des améliorations apportées par l'ONIEP au contrôle des dépenses du SPE, la gestion de ce service public est contrainte par les clauses du marché public passé en 2006, qui font peser sur ses coûts un risque de dérive non négligeable.

---

21 Dans le département de la Mayenne, le Groupe SARIA et son co-traitant, le groupe CAILLAUD ont adressé au début du mois de décembre 2006 une demande de paiement pour le mois d'octobre 2006, en précisant que la prestation d'incinération des farines provenant des cadavres collectés par le groupe SARIA n'avait pas été réalisée. Cette demande de paiement indiquait cependant de façon très précise le coût de l'incinération qui aurait dû être réalisée par le cimentier CALCIA (8 492,67 euros TTC). Toutes les factures jointes à la demande de paiement ont été réglées (298 374,07- 8 492,67 euros).

Le 31 janvier 2007 l'ONIEP a reçu un document qui « annule et remplace le précédent », reprenant toutes les rubriques du document précédent et comportant une facture du cimentier LAFARGE qui a assuré, pour le prix qui avait été convenu avec CALCIA, l'incinération des farines du groupe SARIA. Seule la facture du cimentier a donné lieu à paiement.

### III. LE FINANCEMENT DU SPE N'EST PAS ASSURE

Le financement du SPE, qui a subi de multiples évolutions depuis l'origine et en particulier depuis les deux dernières années, est devenu chroniquement déficitaire, en dépit de contributions importantes du budget de l'Etat.

En outre les ressources de ce service public se sont révélées régulièrement insuffisantes et les contentieux non encore soldés relatifs à certaines d'entre elles font peser un risque important sur le budget de l'Etat.

#### Evolution des ressources du SPE

Ressource du SPE (M€)	2004 (exécution)	2005 (exécution)	2006 (initial)	2006 (exécution)	2007 (prévision)	2008 (prévision)
Subvention LFI (exécution)	34	34	44	42	43,76	44,00
Autres ressources budgétaires	0	13	0	16	nd	nd
Total Budget de l'Etat	34	47	44	58		44,0
LFR	70	34	0	0	0	0
Taxe d'abattement	129	122	81 (36 + *45)	79,5	90,47	91,41
Contribution des éleveurs	0	0	8	1,8	4	11,97
Total	<b>233</b>	<b>203</b>	<b>136</b>	<b>139,3</b>	<b>138,2</b>	<b>147,4</b>

1 Redéploiement à partir des crédits budgétaires consacrés aux farines animales

2. Réévaluation de la taxe intervenue en juillet

Source : direction du Budget

#### 1. L'ONIEP n'a pu résorber le déficit du SPE constitué lors du transfert de sa gestion

La Cour rappelle que le constat d'un déficit du compte du SPE figurait déjà dans sa précédente communication, à l'époque de la fin de sa gestion par le CNASEA. Or, elle ne peut que relever la persistance de cette situation déficitaire dans les comptes de l'ONIEP.

##### a. Le passif hérité par l'ONIEP s'établit à 32,66 M€

La dette transférée du CNASEA à l'ONIEP, lors du transfert de gestion entre les deux établissements, s'est élevée à 45,57 M€ au total, en raison du volume alors non financé des factures ressortissant de la période antérieure de réquisitions.

En effet, le CNASEA a transmis 4 077 factures pour un montant total de 43 533 777 €, auquel s'ajoute un montant de 2 043 351 €, au titre des factures à recevoir et de provisions pour contentieux, ce qui porte la dette du SPE transférée à l'établissement à 45 577 128 €.

**Situation du compte du SPE à l'ONIEP lors du transfert de la gestion  
par le CNASEA (en milliers d'euros)**

<b>Dettes transférées</b>		<b>Ressources transférées</b>	
- lors du transfert	43 534	trésorerie	3 915
- complément ultérieur	2 043	taxe abattage	8 999
<b>Total</b>	<b>45 577</b>		<b>12 914</b>
<b>Déficit</b>	<b>32 663</b>		

*Source : ONIEP*

Les ressources perçues en contrepartie par l'Office de l'élevage ont laissé subsister au compte du SPE un besoin de financement non couvert de 32,66 M€.

Le CNASEA, après avoir effectué un dernier paiement de 78 089,42 € le 11 juillet 2006, a versé à l'ONIEP, le 26 juillet, la trésorerie disponible d'un montant de 3 915 381,06 €.

Ce transfert de trésorerie a été suivi de plusieurs versements par le CNASEA des recettes de taxe d'abattage perçues au titre des mois de juin et juillet 2006, pour un montant total de 11 984 102,7 €<sup>22</sup>, montant sur lequel l'Office a toutefois dû, le 25 septembre 2006, reverser 175 880,27 € pour trop perçu de taxe en Haute-Vienne.

Après proratisation des recettes de taxe reçues au titre du mois de juillet et retraitement du trop perçu, les recettes de taxe d'abattage destinées à financer le SPE avant l'entrée en vigueur des nouveaux marchés publics sont de 8 999 327,49 € et, au total, les ressources perçues s'élèvent, avec le transfert initial de trésorerie, à 12 914 708,55 €.

Le déficit enregistré par l'ONIEP à l'issue des opérations financières traduisant le transfert de la gestion du SPE entre les deux établissements publics s'est en conséquence établi à 32 662 419,45 €.

b. Les ressources reçues par l'ONIEP pour la première année de gestion du SPE ne lui ont pas permis de restaurer l'équilibre financier du service

A la clôture de l'exercice 2006, le déficit du SPE figurant dans le compte financier de l'ONIEP s'élève au montant à peine inférieur de 31,2 M€.

En 2006, les subventions du ministère de l'agriculture, d'un montant de 42 M€ (soit 2 M€ de moins que la dotation inscrite en LFI pour 44 M€) ont été versées pour l'essentiel au CNASEA (35,2 M€ en mai)<sup>23</sup>, pour corriger la situation très dégradée de la trésorerie du SPE.

---

<sup>22</sup> Un versement de 6 456 074,40 €, en août, au titre de la taxe d'abattage relative au mois de juin 2006, suivi de deux versements, en septembre, pour un montant total de 5 528 028,30 €, au titre de la taxe d'abattage relative au mois de juillet.

<sup>23</sup> Arrêté de subvention du 20 avril et titre de paiement du 15 mai.

L'ONIEP n'a donc quant à lui bénéficié au total en 2006 que de 66,4 M€ de ressources, dont 6,8 M€ sur le budget de l'Etat, versés en juillet et 39,7 M€ de taxe d'abattage. Pour faire face au paiement de plus de 97 M€ de dépenses engagées, l'office a dû recourir, en sus de ces ressources, à un redéploiement de 16 M€ à partir de sa dotation budgétaire relative au financement du déstockage des farines animales, dont il n'a utilisé qu'une partie sur l'exercice 2006.

Il subsistait donc au total un déficit de 31,2 M€ au titre des paiements relatifs aux réquisitions antérieures transférés par le CNASEA.

Au 16 juillet 2007 - terme de la première année de gestion du SPE par l'Office de l'élevage -, le déficit de financement n'a pu être ramené qu'à 30,6 M€ et, compte tenu de la très faible réserve de crédits budgétaires existante et des prévisions de rentrée de taxes d'abattage, à 50 M€ en fin d'exercice, avant mesures de redressement.

Les ressources reçues par l'ONIEP n'ont en effet pas suffi à couvrir les charges du SPE.

En 2007, l'Office de l'élevage a perçu au premier semestre 41,6 M€ de subventions budgétaires, alors que la dotation inscrite en LFI était de 43,8 M€.

Au total, il aura donc perçu 48,4 millions d'euros de subventions entre le 17 juillet 2006 et la mi juillet 2007, période au cours de laquelle il aura également reçu 85,6 M€ au titre de la taxe d'abattage (soit 4,4 M€ de moins que le produit attendu de 90 M€). Les ressources totales du compte du SPE à l'ONIEP s'élèvent donc à 134 M€ pour cette première année de gestion chevauchant deux exercices comptables.

Dans ces conditions, l'ONIEP s'est vu dans l'obligation de rééchelonner les paiements du SPE, alors qu'il avait réussi, au début de sa gestion, à respecter le délai de 45 jours prévu par le marché public, créant une charge nouvelle d'intérêts moratoires, qui, calculés au taux de l'intérêt légal majoré de deux points (4,95 %), sont onéreux et supérieurs au coût de financement de l'Etat.

## **2. La charge budgétaire du SPE est systématiquement augmentée en cours d'exercice**

La charge du budget de l'Etat relative au SPE a été systématiquement majorée, jusqu'en 2005 par des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative<sup>24</sup> de fin d'année et, à nouveau en 2006, par un virement au compte du SPE des ressources budgétaires de l'ONIEP au titre de l'élimination des farines animales stockées par l'Etat, à hauteur de 16 M€, dont les dépenses ont pu être étalées.

Au total, alors que la subvention de l'Etat inscrite en loi de finances pour 2006 a été fixée à 44 M€, elle a été portée en exécution à 92 M€, successivement par :

---

<sup>24</sup> + 70 M€ en 2004 et + 34 M€ en 2005 pour une dotation en LFI de 34 M€ chaque année, soit + 50 % au total. La gestion budgétaire du SPE a fait l'objet d'une analyse critique dans le rapport de la Cour du 26 janvier 2006, pages 26 et 27.

- outre la diminution de 2 M€ de la subvention versée au SPE sur le budget de l'agriculture ;
- la consommation, au titre de cet exercice, de 34 M€ de crédits ouverts en LFR en 2005 ;
- puis, en fin d'exercice par redéploiement de 16 M€ au sein des ressources d'origine budgétaire de l'ONIEP.

Cette situation résulte notamment de l'importance des montants à payer au titre des exercices antérieurs (77,9 M€ en 2006) qui entretient le déficit analysé plus haut, ainsi que d'un problème récurrent de financement, qui provient de la difficulté de recouvrer l'ensemble des contributions attendues de la filière.

Elle ne permet pas à l'Etat de plafonner son engagement budgétaire à 44 M€, comme cela avait été décidé pour 2005 et 2006, ni de respecter l'équilibre déterminé pour le financement du SPE avec le Parlement et les autorités européennes.

### **3. L'équilibre financier du SPE reste instable**

La difficulté de trouver des compléments de ressources d'un niveau suffisant fait peser une menace de déséquilibre financier sur le SPE.

En effet, même pour une prévision de dépenses ramenée à 150 M€ et après mise en œuvre de mesures annoncées par le ministre de l'agriculture le 19 juillet 2007, les ressources du SPE atteindraient tout au plus 138 M€, ce qui laisserait subsister une impasse de 12 M€, compte tenu d'une dotation budgétaire maintenue proche de 44 M€, d'un produit de taxe d'abattage de l'ordre de 90 M€ (contre 84 M€ prévus en LFI) et d'une contribution des éleveurs de 4 M€ (contre 4 M€ prévus en LFI et 1,8 M€ réalisé en 2006).

Cette impasse, s'ajoutant au besoin de financement de l'ONIEP relatif à la couverture des charges antérieures à sa gestion (30 M€), maintiendrait le déficit du SPE dans la limite de 42 M€ à la fin de l'exercice 2007.

Il serait cependant à nouveau envisagé de couvrir cette impasse par un redéploiement à partir des ressources budgétaires de l'ONIEP affecté au financement des stocks de farines animales (limité à 3,6 M€ d'après les déclarations ministérielles), en dépit des nombreux inconvénients que présente cette forme de financement.

En effet, un tel complément de crédits budgétaires a pour conséquence de modifier le schéma du financement du SPE approuvé par les autorités communautaires, de ne pas être effectué au niveau d'une loi de finances mais à celui des écritures comptables d'un établissement public, et de faire courir au budget de l'Etat d'un étalement des dépenses de déstockage des farines, aggravant celles-ci du montant des loyers et des dépenses d'entretien supplémentaires à payer.

Dans l'hypothèse du recours à un tel redéploiement, l'insuffisance de financement résiduel du SPE en début d'exercice 2008 serait de l'ordre de 38,5 M€.

En année pleine (2008), l'effet des mesures annoncées en juillet risque d'être insuffisant, la dotation budgétaire de l'Etat restant inchangée :

- une contribution serait demandée à tous les éleveurs pour porter le montant total de cette ressource à 12 M€ (contre 4 M€ prévus en 2007) ;
- la nouvelle augmentation des taux de la taxe d'abattage porterait son produit à 92 M€, contre 90 M€ prévus en 2007 et 79 M€ réalisés en 2006.

Les ressources prévues pour 2008 (148 M€) laisseraient dans ces conditions subsister un déficit d'au moins 2 M€, à dépense inchangée et porterait le déficit de l'exercice à 40 M€. La Cour s'interroge cependant sur le réalisme des prévisions de rentrée des contributions demandées aux éleveurs, l'expérience démontrant que les réticences des éleveurs peuvent aboutir à enserrer dans d'étroites limites les contributions réellement collectées auprès d'eux, largement inférieures aux prévisions annuelles<sup>25</sup>. Elles n'étaient pourtant jusqu'à présent demandées qu'aux éleveurs de porcs, qui ont commencé de les payer, et aux éleveurs de volailles, qui ne l'ont pas encore fait. L'extension prévue aux éleveurs de bovins est donc incertaine.

Par ailleurs, la taxe d'abattage, dont le produit représente une contribution de l'ensemble de la filière, éleveurs compris, est contestée au contentieux par ses redevables, les abattoirs, en raison notamment de ses taux, qui ont été régulièrement actualisés.

Enfin, les contentieux en cours concernant le produit de la taxe sur les achats de viandes, pour la période 2000-2003, ne sont pas soldés et continuent à faire peser un risque important sur les finances publiques.

---

<sup>25</sup> 4 M€ prévus en 2006 et 8 M€ prévus en 2007.

#### IV. CONCLUSIONS

Le SPE, mis en place en 1996, constituait, jusqu'en 2005, un exemple d'organisation de gestion de crise destinée à faire face à l'épizootie de la vache folle. Il fonctionne, depuis les réformes de 2005, dans un cadre devenu plus économique, sans que son statut juridique ait changé.

Les réformes se traduisent par des résultats mitigés.

Le marché public de prestations de 2006 a été négocié dans l'absence d'une véritable concurrence entre opérateurs et sa mise en œuvre entraîne une hausse importante des prix des prestations, certaines clauses faisant peser un risque de dérive des coûts sur le budget du service.

Dans ces conditions, le poids de la dépense publique n'a pu être allégé malgré la réduction du périmètre ; les problèmes récurrents de financement du SPE, caractérisés par un déficit permanent, n'ont pu que se trouver amplifiés par la hausse des prix constatée, alors que simultanément les prix des prestations de l'équarrissage ont fortement baissé dès lors qu'ils n'étaient plus pris en charge par le SPE.

La Cour observe que le financement du SPE, qui a jusqu'alors reposé, chaque année, sur des contributions complémentaires du budget de l'Etat, n'est toujours pas assuré en 2007 et en 2008, tandis que les contributions demandées aux éleveurs continuent à paraître incertaines.

Enfin elle rappelle qu'un nombre important de contentieux, d'un montant total de 1,7 milliard d'euros, continue de constituer un risque pour les finances publiques.

Compte tenu de l'insuffisance de crédits constatée lors du transfert de la gestion du SPE du CNASEA à l'ONIEP, des résultats observés pour le premier exercice annuel de gestion par l'ONIEP dans le cadre du marché public, du retard enregistré dans la mise en place de la participation des éleveurs<sup>26</sup>, il paraît souhaitable que la loi de finances pour 2008 prenne désormais en compte de manière réaliste et sincère le financement du SPE.

Par ailleurs le contexte dans lequel fonctionne le SPE continue d'évoluer.

Ce service public gère des aides de l'Etat qui ont pour objet de compenser l'impact, sur les exploitations, de l'interdiction de valoriser les sous-produits animaux (farines et graisses) sur les marchés (notamment des cosmétiques et de l'alimentation animale).

Or, la régression de l'épizootie a permis d'entreprendre une évolution de la réglementation sanitaire et économique, qui tend à rapprocher les normes françaises des normes prévalant, en moyenne, sur le territoire de l'Union européenne.

---

<sup>26</sup> La participation des éleveurs devant passer de 3,6 millions à 12 millions, un mois de décalage représente 700 000 euros de perte de recettes.

Ceci aura pour effet d'alléger progressivement les contraintes pesant sur les professionnels de la filière viande, d'élargir leurs facultés de valorisation des déchets provenant des animaux non ruminants et, par voie de conséquence, d'améliorer l'équilibre de leurs exploitations. Cette évolution ouvre, à terme, la perspective d'un allègement des charges publiques relatives à l'équarrissage, alors que celles-ci continuent aujourd'hui de croître à périmètre constant.



## ANNEXE

Filière ruminant			Equins	Porcs	Volailles	Hors marché	<b>Total</b>
Gros bovins	Veaux	Ovins Caprins					

### Coût du SPE

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

### Financement du SPE

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