

## Le service public de l'équarrissage

*A la demande du président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation du Sénat, formulée en application de l'article 58-2 de la LOLF, la Cour des comptes a contrôlé en 2005 le fonctionnement du SPE<sup>38</sup>.*

*Parallèlement au contrôle de la Cour, le Gouvernement a décidé, sur le fondement de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, de procéder à une nouvelle réforme du SPE, dont le régime juridique et financier avait déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis 1997. Cette réforme réduit le périmètre d'intervention du SPE, en transfère la gestion à l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions (ONIEP) et fait exécuter le service dans le cadre d'un marché public national.*

*La Cour a réalisé en 2007 un contrôle de suivi de cette réforme. Une audition a été organisée par la commission des finances du Sénat le 26 septembre 2007 au vu des résultats de ce contrôle. Le point a ainsi été fait sur les mesures prises.*

***Si des améliorations ont été apportées à la gestion du service, le recours à un marché public n'a pas permis d'en contenir les coûts en raison des caractéristiques oligopolistiques de ce secteur et que le financement du SPE n'est toujours pas assuré.***

En 1996, la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), dite de la « vache folle », a conduit l'Etat à imposer, dans l'urgence, l'élimination par incinération des matières animales susceptibles de contenir des agents de transmission de cette épizootie qui, transformées en farines et en graisses, représentaient un risque pour la santé publique. Les équarrisseurs ont été requis de détruire les cadavres d'animaux. L'exploitation de leurs sous-produits, sur différents marchés comme l'alimentation animale ou les cosmétiques, limitée auparavant, était interdite.

27) Ce rapport a été publié en annexe du rapport d'information du Sénat n° 432 en date 28/06/2006

Dès lors l'intervention de l'Etat a été jugée nécessaire pour restaurer l'équilibre économique du secteur de l'équarrissage qu'avait organisé une loi de 1975, les équarrisseurs effectuant gratuitement, dans un but d'hygiène publique, la collecte des cadavres d'animaux en contrepartie de leur valorisation sur le marché. Un service public de l'équarrissage (SPE), dont l'exécution matérielle a été confiée aux entreprises privées d'équarrissage, a ainsi été mis en place par une loi du 26 décembre 1996 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997, afin de faire contrôler et financer par l'Etat la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux, des saisies sanitaires en abattoirs et des tissus animaux dangereux pour la santé humaine. La plupart des opérations finales d'incinération sont assurées par des entreprises de cimenterie.

Le service public de l'équarrissage a été jusqu'en 2006 géré dans un cadre départemental par le préfet, chargé de passer les marchés publics avec les entreprises d'équarrissage agréées, et par les directions départementales des services vétérinaires (DDSV), responsables au plan sanitaire du respect de la réglementation et, au plan financier, du contrôle du service fait avant paiement des factures de ces entreprises par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), affectataire des ressources du SPE.

### **L'absence de réelle concurrence**

**La Cour avait remarqué qu'il était sans doute plus réaliste de chercher à renforcer les outils d'évaluation dont dispose l'Etat pour fixer les barèmes de remboursement des prestations des équarrisseurs que de rechercher un renforcement de la concurrence par le seul biais juridique d'appels d'offres.**

L'équilibre de la loi du 31 décembre 1975 reposait sur l'attribution de territoires exclusifs d'intervention, ce qui a encouragé la concentration de ce secteur de longue date dominé par deux entreprises. Or, l'Etat n'a jamais su tirer toutes les conséquences, pour la négociation des tarifs et le contrôle des coûts du SPE, de la structure oligopolistique de ce marché et de la taille, relativement étroite, du segment particulier du traitement des déchets qu'il constitue.

Ce secteur, caractérisé par l'existence de monopoles géographiques locaux, présente en outre des indices de pratiques anticoncurrentielles devant lesquelles la Cour a noté les faiblesses de la réaction administrative.

Les appels d'offre se sont avérés pour la plupart infructueux depuis 1997 et ont débouché sur un système de réquisitions préfectorales peu performant, avant d'être remplacé en 2006 par un marché public national à lots départementaux passé pour trois ans (2006-2009), également insatisfaisant.

Ce marché a certes mis un terme au système de réquisition des équarrisseurs : la Cour avait relevé qu'il ne saurait être un mode de gestion permanent et critiqué le niveau trop élevé des indemnités qu'il autorisait. Depuis le 17 juillet 2006, les prestations de l'équarrissage sont donc réalisées dans le cadre d'un marché dont la responsabilité a été confiée à l'ONIEP. Les résultats décevants de ce marché confirment les doutes formulés par la Cour sur le choix d'une procédure de marché national à lots départementaux.

En effet, la plupart des réponses à l'appel d'offres ont été uniques pour chaque lot et la profession a pu ainsi juxtaposer les mêmes monopoles territoriaux que dans le passé, l'administration n'ayant eu le choix entre deux offres concurrentes recevables que dans un seul département<sup>39</sup>.

Au total, selon l'analyse transmise à la Cour par le ministère de l'agriculture et de la pêche, « la répartition des candidatures correspond plus ou moins à la carte actuelle des entreprises réquisitionnées en vue de l'exécution du SPE » ; ce ministère, assisté par l'ONIEP, a difficilement obtenu une baisse de prix de 9 %, par rapport à l'offre initialement remise.

La Cour relève que le recours, dans ce marché public, à des lots départementaux est incohérent avec l'organisation économique et la gestion technique des prestations d'équarrissage et ne permet pas un contrôle approfondi des tarifs des équarrisseurs. En outre, le marché a été conclu pour une prestation globale, incluant la collecte qui représente les deux tiers des charges, la transformation et l'incinération par les cimentiers, ce qui accroît l'opacité qui continue de caractériser l'économie du secteur.

---

39) Sur les 92 lots du marché, 88 ont fait l'objet d'une candidature unique. De plus, pour les quatre départements qui ont fait l'objet d'une pluralité de candidatures, celle-ci est très relative, puisque pour trois d'entre eux, l'une des deux candidatures déposées n'est pas recevable au plan technique.

### **L'augmentation des tarifs**

Contrairement aux attentes de l'Etat et à ce qu'ont obtenu les abatteurs fin 2005 dans le cadre de contrats privés pour les prestations d'équarrissage ne relevant pas du service public (-15 % en moyenne), une forte hausse des prix a été observée lors de la passation du marché public. Cette augmentation obère les allègements de charges escomptés de la réduction de périmètre du service public. En effet le SPE supporte, dans le cadre du marché public, une hausse moyenne de 19 % de ses tarifs. Cette augmentation ne peut être présentée comme une actualisation raisonnable des barèmes antérieurs, qui d'ailleurs avaient été régulièrement révisés à la hausse sous le régime des réquisitions ; au surplus ces tarifs avaient déjà subi une augmentation de 6,3 % entre 2003 et 2006, les prix de l'incinération ayant pourtant parallèlement baissé de 35 % au cours de la même période pour encore diminuer de 15 % dans le marché public. L'administration explique pour partie la hausse des tarifs par l'alourdissement des contraintes réglementaires, pourtant en voie d'allègement, et par l'augmentation du prix des carburants.

Dans ces conditions, la diminution des dépenses relevant du SPE qui représentaient 191 M€ en 2005 et devraient s'élever à 150 M€ en 2007, est essentiellement imputable à la régression de 40 % des volumes de déchets traités depuis la réforme de 2005, qui a réduit le périmètre des dépenses publiques à la prise en charge de l'élimination des cadavres d'animaux trouvés morts en exploitation. En revanche, à périmètre constant, les dépenses du SPE ainsi réduites auront augmenté de 15 % entre 2005 et 2007.

Certes, l'écart entre les prix obtenus des équarrisseurs par les abattoirs d'une part et par le SPE d'autre part tient compte d'une structure différente des prestations. La Cour s'interroge néanmoins sur l'ampleur de la hausse des tarifs dans le marché public. Elle s'étonne également que l'Etat n'ait pu obtenir des équarrisseurs la répercussion des progrès de productivité résultant de la concentration et de l'industrialisation du secteur, dont les investissements de modernisation ont été soutenus par des aides publiques nationales et européennes.

Des comparaisons avec d'autres pays européens, connaissant aussi une situation de faible concurrence, révèlent des différences de tarifs substantielles et des prix sensiblement plus faibles qu'en France dans certains pays. Les éléments en la possession de l'administration, peu homogènes, sont de ce fait peu exploitables.

La Cour recommande que, dans la perspective de la révision du marché public passé pour trois ans, l'Etat, sans exclure la recherche et la sanction des pratiques anticoncurrentielles, renforce ses instruments de négociation et de contrôle. Il serait utile, à cet égard, d'établir des comparaisons systématiques tant avec les tarifs pratiqués en dehors du périmètre du SPE qu'avec les barèmes en vigueur dans les pays européens voisins, qui paraissent, en première analyse, avoir mieux maîtrisé leurs coûts.

### **Les évolutions résultant du transfert de gestion**

**La Cour, dans sa communication de 2006, avait qualifié de dysfonctionnement majeur du SPE les défaillances des directions départementales des services vétérinaires dans le contrôle de l'exécution des marchés et du service fait, ce qui débouchait sur de fréquentes anomalies, non détectées, voire sur des irrégularités manifestes<sup>40</sup>.**

À cet égard, le transfert à un organisme unique, l'ONIEP, de la gestion et du contrôle du SPE, à compter de juillet 2006, répond aux critiques de la Cour sur les irrégularités et les insuffisances qui résultaient de la dissociation de la fonction d'ordonnateur entre les services déconcentrés de l'Etat et le CNASEA. Il est cependant regrettable que l'ONIEP ne soit toujours pas doté du cahier des charges de gestion et des objectifs de performance qui semblaient nécessaires à la Cour et que le ministère de l'agriculture et de la pêche annonce pour 2008 au plus tôt.

Une structure de gestion administrative, financière et comptable a désormais été mise en place à l'ONIEP, qui contrôle le service fait et assure le paiement des équarrisseurs. Les vérifications effectuées de façon méthodique sur les stocks et les tournées sont plus efficaces que le régime antérieur de la gestion partagée par les services vétérinaires et le CNASEA.

Il importe que les contrôles soient systématiquement poursuivis et approfondis.

---

40) Dans un département, par exemple, en raison de graves insuffisances des contrôles, de nombreuses anomalies n'ont pas été exploitées par l'administration. L'attestation de service fait a ainsi été délivrée pour des animaux non morts ou introuvables ; certaines prestations n'étaient pas éligibles en raison de la modicité des poids collectés ; la pesée n'était pas assez précise ; le SPE, gratuit pour l'utilisateur mais financé sur fonds publics, a été utilisé afin de satisfaire à l'obligation, payante, d'élimination des déchets produits par une clinique vétérinaire ; des déplacements systématiques causaient des facturations excessives.

### **Les incertitudes et les risques de l'exécution du service**

L'augmentation du coût du SPE résulte non seulement de l'évolution des tarifs du service public, mais aussi de conditions d'exécution encore imparfaites. Le marché public en cours comporte à cet égard plusieurs clauses techniques qui présentent des risques.

Au stade de la collecte existe un risque lié au mode d'évaluation des volumes enlevés, l'unité d'œuvre retenue pour la facturation étant le tonnage et non plus le nombre de passages en ferme. Or, le niveau actuel d'équipement des équarisseurs en matériels de pesée crée, de fait, différentes incertitudes sur les poids effectivement collectés. Les écarts entre les déclarations des éleveurs et les poids enlevés ont actuellement une incidence financière limitée mais sont de nature à altérer la répartition des contributions entre les différentes filières d'élevage. Il est donc nécessaire que l'ONIEP obtienne la généralisation progressive - qui est prévue - de matériels conformes et adaptés et, parallèlement, l'amélioration des méthodes d'enregistrement des poids collectés.

Au stade de la transformation existe un risque de rémunération excessive 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 Syndicat des industries françaises des coproduits animaux (SIFCO).

Il existe enfin un risque lié au choix d'une prestation globale dans le marché public, qui fait craindre que ne soient pas restituées au service public les évolutions favorables de coûts qui pourraient affecter certaines des prestations (collecte, transformation et incinération). C'est le cas en particulier pour la baisse du coût d'incinération des farines qui bénéficie à l'équarisseur en l'absence de clause du marché relative à sa répercussion. Selon l'ONIEP, l'option d'un prix différencié par prestation n'a pas été retenue « pour des raisons sanitaires de traçabilité des farines », mais cet argument est d'autant moins convaincant que le découpage par prestation existait dans le système antérieur au marché public sans préjudice pour l'organisation et la sécurité du service public.

### **Les carences persistantes de l'information économique et financière**

**Les carences de l'information économique et financière, relevées par la Cour dans sa communication de 2006, ont rendu l'administration, qui redoutait une interruption du service, totalement dépendante des données fournies par les entreprises d'équarrissage.**

Celles-ci ont ainsi su lui imposer leurs prix, en optimisant leurs circuits de collecte en fonction de leurs impératifs de gestion, sans que l'Etat ait pu se mettre en mesure d'homogénéiser ses relevés et de rendre cohérentes ses propres statistiques. Les incertitudes résultant de l'imperfection des outils d'information et d'analyse économique dont disposait l'administration ont contribué à accroître les difficultés du pilotage de ce service public.

Il en est résulté que l'administration n'a pas été en mesure de respecter les engagements du Gouvernement vis-à-vis du Parlement, qui prévoyaient le dépôt annuel d'un bilan chiffré et détaillé. Le bilan des années 2002 et 2003 n'était toujours pas établi en avril 2005 et le Parlement a finalement renoncé à cette information pourtant essentielle en abrogeant, dans la loi relative au développement des territoires ruraux, les dispositions du code rural qui imposaient un bilan annuel.

Par ailleurs, en raison des réserves qu'appellent les résultats de l'appel d'offres préalable au marché de 2006, en particulier au regard de l'évolution des tarifs imposés au service public, il est regrettable que les institutions de contrôle de l'Etat n'aient pas accès, dans un cadre juridique qui n'est ni une concession, ni une délégation de service public, mais un simple marché de prestations de service, aux comptes des entreprises prestataires, dont la surveillance des coûts et des marges est dès lors impossible. Au terme du marché actuel, une évolution du statut du SPE devrait être examinée dans la perspective d'une maîtrise de sa charge financière.

### L'hypothèque des contentieux

#### **Des risques contentieux concernant respectivement la taxe sur les achats de viande et la taxe d'abattage affectent le bilan passé du SPE et hypothèquent la pérennité de son financement.**

a) Un premier contentieux sur le financement du SPE par une taxe sur les achats de viande, antérieurement au 1er janvier 2004, a été introduit devant le juge administratif par les entreprises de distribution.

Pour la période 1997-2000, le SPE était en effet financé par une taxe sur les achats de viande mise à la charge des entreprises de distribution réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 2,5 MF qui l'ont contestée avec succès sur le fondement de l'incompatibilité de ses modalités avec les règles communautaires. L'Etat a dû rembourser les sommes perçues, soit plus de 400 M€ en tenant compte des intérêts moratoires.

Pour la période 2001-2003, l'Etat, qui a réformé à la fin de l'année 2000 l'assiette, le taux et le mécanisme d'affectation de la taxe afin de la rendre conforme aux règles communautaires, est toujours confronté à un contentieux important. En effet, après avoir engagé le remboursement de la taxe sur les achats de viande sur la totalité de la période 1997-2003, il a décidé de limiter ce remboursement au montant collecté entre 1997 et 2000.

Des redevables, au nombre de 1215, avaient obtenu un remboursement de la taxe perçue après 2000, pour un montant de 525 M€ augmenté de 28 M€ d'intérêts moratoires. La décision ayant été prise de ne rembourser que la taxe perçue avant 2000, ces montants auraient dû être reversés à l'Etat, mais la procédure de recouvrement de ces sommes que l'administration estime avoir remboursées à tort n'a pas été mise en oeuvre. Or, ces rappels sont prescrits au 31 décembre 2007.

Les redevables, au nombre de 9906, qui n'avaient obtenu aucun remboursement, ont saisi le juge administratif. L'enjeu de ces contentieux toujours en cours est de 1,19 Md€

Au total, le montant de la taxe contestée s'élève à 1,71 Md€ hors intérêts moratoires.

b) Un second contentieux, relatif à la taxe d'abattage sur lequel repose en grande partie le financement actuel du SPE, a été introduit en septembre 2006 devant le Conseil d'Etat par deux fédérations professionnelles représentant les abattoirs. Les

requérants font notamment valoir qu'ils assurent désormais l'élimination de leurs propres déchets dans un cadre contractuel de droit commun et ne doivent donc pas contribuer au financement des déchets de l'amont de la filière viande par le biais d'une taxe qu'il leur est difficile de répercuter.

### **Le recours permanent au budget de l'Etat**

**Malgré les mesures d'adaptation régulièrement mises en œuvre, le financement du SPE, devenu chroniquement déficitaire, repose en dernier recours sur des contributions du budget de l'Etat.**

Depuis 2004, le SPE est financé par la taxe d'abatage, par une dotation budgétaire du ministère de l'agriculture et de la pêche et par une contribution des éleveurs, mais son équilibre est en réalité tributaire du budget de l'Etat.

Or les dotations prévues en loi de finances initiale, d'un montant de 34 M€ pour 2004 et 2005 puis de 44 M€ pour 2006 et 2007, se sont révélées très insuffisantes. Le CNASEA a ainsi dû recevoir, en 2004, une avance remboursable, dont le remboursement, plusieurs fois reporté, s'est de surcroît effectué pour partie en utilisant le produit d'une taxe versée par erreur en 2001. Des compléments importants ont été accordés en loi de finances rectificative au CNASEA qui a perçu plus de 100 M€ sur ce fondement entre 2004 et 2006. Ces subventions additionnelles n'ont toutefois pas suffi à restaurer l'équilibre du SPE.

Pour 2006, aux termes de l'arbitrage du Premier ministre du 23 juin 2005, le financement du SPE reposait, outre la dotation budgétaire, sur une contribution des éleveurs de 8 M€ le restant devant provenir de la taxe d'abatage. Cet équilibre financier a été remis en cause par le renchérissement du SPE résultant des médiocres résultats économiques de l'appel d'offres et par l'impossibilité d'obtenir la participation financière de l'ensemble des éleveurs. En effet, l'effort contributif n'a reposé, dans un premier temps, que sur les éleveurs de porcs et de volailles dont était escompté un versement de 4 M€ en année pleine et de seulement 2 M€ en 2006, compte tenu de la date d'entrée en vigueur de la réforme.

Un nouvel arbitrage a, dès lors, dû intervenir le 23 mai 2006 pour augmenter notamment la taxe d'abatage sur les bovins avec effet au 17 juillet 2006 en prévoyant un réexamen du dispositif de financement au 1<sup>er</sup> juillet 2007.

La charge du budget de l'Etat relative au SPE a dû être à nouveau majorée 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€ Au total, alors que la subvention de l'Etat, inscrite en loi de finances pour 2006 pour un montant de 44 M€, était versée à hauteur de 42 M€ seulement, le concours budgétaire effectif a été porté en exécution à 92 M€, d'abord par la consommation, au titre de cet exercice, de 34 M€ ouverts en loi de finances rectificative, puis en fin d'exercice par un redéploiement de 16 M€ des ressources d'origine budgétaire de l'ONIEP.

### **La reconduction du déficit et le déséquilibre du financement**

La comptabilité autonome du service public de l'équarrissage, qu'exige la réglementation communautaire au titre du contrôle des aides d'Etat autorisées dans le secteur agricole, fait apparaître un déficit du compte du SPE géré par l'établissement public auquel l'Etat en confie la gestion ; ce déficit, déjà constaté au CNASEA, subsiste à l'ONIEP : il s'établissait à 45,5 M€ lors du transfert de gestion entre les deux établissements, en raison du volume alors non financé des factures ressortissant de la période antérieure. Il a été réduit, compte tenu des financements reçus, mais n'a pas été apuré.

Les ressources reçues par l'ONIEP pour son premier exercice de gestion du SPE ne lui ont en effet pas permis de restaurer l'équilibre financier du service. Celui-ci reste, au total, déficitaire de 30,6 M€ au 17 juillet 2007 et, compte tenu de la très faible réserve de crédits budgétaires existante et des prévisions de rentrée de taxe d'abattage, l'insuffisance de financement du service en fin d'exercice s'établirait, selon le ministère de l'agriculture et de la pêche, à 50 M€ avant la mise en œuvre de mesures de redressement.

L'ONIEP est contraint 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. Cette situation entraîne le paiement d'intérêts moratoires, onéreux et supérieurs au coût des emprunts de l'Etat.

La difficulté de trouver des compléments de ressources d'un niveau suffisant fait peser une menace sérieuse et persistante de déséquilibre du SPE. La Cour remarque en particulier que le ministère de l'agriculture et de la pêche escompte pour 2008 une

participation de tous les éleveurs à hauteur de 12 M€ alors que seuls les éleveurs de porcs ont contribué au financement du SPE, à hauteur de 1,8 M€ en 2006, et que les éleveurs de volailles ne se sont toujours pas acquittés de leurs obligations. Elle relève par ailleurs que ce ministère, qui avait présenté en 2006 comme une mesure exceptionnelle le redéploiement de 16 M€ dans les comptes de l'ONIEP pour pallier l'insuffisance de crédits budgétaires, envisage de renouveler, à hauteur de 3,6 M€, cette opération qui affecte la sincérité de son budget.

En dépit du produit de la taxe d'abattage, estimé à 90 M€ en 2007, le ministère de l'agriculture et de la pêche ne parvient pas à porter les ressources du SPE à la hauteur de son besoin de financement annuel. Il n'est pas en mesure de limiter son engagement budgétaire à 44 M€ et de respecter l'équilibre déterminé pour le financement du service public de l'équarrissage avec le Parlement et les autorités européennes.

\*

*La réforme du service public de l'équarrissage a certes amélioré les conditions de sa gestion, mais n'a pas réglé ses problèmes financiers. Au plan économique, le service public de l'équarrissage est assuré à des tarifs qui paraissent pouvoir être réduits. Au plan financier, les déficits du SPE demeurent et s'accumulent, alors que les montants en jeu, somme toute modestes, pourraient faire l'objet de mesures correctrices.*

*Pour que le redressement du service public de l'équarrissage se poursuive, la Cour recommande les actions suivantes :*

- le maintien des efforts de rigueur de l'ONIEP dans la gestion courante du SPE,*
- le respect de la sincérité dans la détermination au budget de l'Etat des crédits nécessaires au SPE,*
- la sanction des éventuelles pratiques anticoncurrentielles,*
- la mise en place d'un encadrement juridique plus efficace de ce service public ainsi que de mécanismes de régulation efficaces des marchés et des prix face à un oligopole solidement organisé,*
- la recherche de dispositifs techniques pour l'élimination des déchets animaux permettant une nouvelle réduction du périmètre du service public, sans préjudice au plan sanitaire.*

*La Cour relève enfin que, parallèlement à la mise en œuvre des réformes, 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.*

*Cette situation aura pour effet d'alléger progressivement les contraintes pesant sur les professionnels de la filière viande, d'élargir leurs facultés de valoriser sur le marché les sous-produits et déchets issus 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 de croître à périmètre constant.*

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE**

*Vous trouverez ci-après les précisions qu'il me paraît utile d'apporter à la Cour en réponse à son insertion.*

**Sur l'évolution du coût des prestations**

*Conformément au cahier des clauses administratives particulières du marché, il peut être procédé à une révision exceptionnelle du prix unitaire dans l'hypothèse où la structure des coûts présentée par le titulaire dans son offre est modifiée.*

*Au terme de la première annuité du marché public, le constat du déficit annuel a amené le ministère à étudier la possibilité de recourir à cette clause. Toutefois, les données économiques ne présentaient pas une évolution justifiant la modification du prix du marché (possibilité de prolonger la durée du marché ; valorisation des farines en engrais et en électricité ; levée des contraintes françaises de traitement des eaux de rejet des sites d'équarrissage ; réduction de coût de la sous-traitance chez les cimentiers).*

*Pour l'avenir, deux pistes peuvent être avancées pour enclencher cette clause de révision et obtenir une diminution du prix :*

*- à court terme : la valorisation sous forme d'engrais des farines issues des cadavres de catégorie 2. Un arrêté en ce sens doit paraître d'ici la fin de l'année ;*

*- à moyen terme : la revalorisation des tarifs d'achat d'électricité produite à partir de biomasse animale (régis à ce jour par l'arrêté du 13 mars 2002) pourrait se traduire par une diminution du coût de la prestation compte tenu de la hausse de la valorisation énergétique des déchets.*

**Sur le déficit du compte du Service Public de l'Equarrissage (SPE) à l'office de l'élevage**

*L'absence de levée de la mise en réserve de crédits de Loi de Finances Initiale (LFI) sur la subvention d'Etat, et les sous-déclarations de certains abattoirs, ont contribué à aggraver le déficit annuel du SPE.*

*En outre, il me paraît difficile, à court terme, de faire porter aux filières, dont la contribution a déjà été accrue, la couverture du déficit. Ce dernier s'est aggravé en 2007 compte tenu notamment de l'annulation de la mise en réserve de la subvention accordée et devrait atteindre 45 M€ à la fin de l'exercice budgétaire. Ce montant prend en compte l'ensemble des prestations réalisées et des recettes à recevoir au 31 décembre 2007 et non uniquement les prestations adressées à l'office et dont le service fait a été certifié.*

*La décision prise le 19 juillet dernier en concertation avec les filières d'augmenter les taux de la taxe d'abattage et d'étendre la participation des éleveurs doit permettre d'équilibrer le financement annuel du dispositif. Deux arrêtés parus au Journal officiel le 31 octobre se traduisent par une augmentation des taux de la taxe d'abattage (dont le produit annuel passe de 87 M€ en 2007 à 91,4 M€ en 2008) et par une généralisation de la participation des éleveurs (dont le produit rapportera 12 M€ en année pleine contre 3,7 M€ aujourd'hui). La subvention de l'Etat est inscrite à hauteur de 44 M€, dans le projet de loi de finances pour 2008.*

*Enfin, des travaux sont actuellement conduits par mes services afin d'améliorer le dispositif relatif à l'équarrissage, notamment par la réduction de son coût. Une des pistes consiste à envisager une libéralisation partielle ou totale du service public d'ici à la fin du marché prévue en juillet 2009. La mise en place progressive d'associations, à l'instar d' « ATM (Association Trouvés Morts) Porc », capables de se substituer à l'Etat dans les négociations avec les équarrisseurs, le coût du service public, la diminution du risque relatif à l'encéphalopathie spongiforme bovine et la valorisation accrue des sous-produits animaux, justifient ces travaux. En cas de libéralisation, la charge pour le budget de l'Etat devrait être fortement réduite. Il importe toutefois que ces évolutions permettent de maintenir toutes les garanties sanitaires apportées aujourd'hui par le SPE.*

#### **Sur les conséquences du redéploiement de crédits des farines vers le SPE**

*Dans le nouveau dispositif de financement présenté aux filières le 19 juillet 2007, une subvention exceptionnelle et supplémentaire était prévue par l'Etat pour 3,6 M€ au titre de la deuxième annuité du marché.*

*La révision à la baisse du coût annuel du marché, 147 M€ au lieu de 151 M€ prévus initialement, ne rend plus nécessaire le redéploiement de 3,6 M€ à partir des crédits des farines animales. En tout état de cause, ce redéploiement aurait été sans incidence sur le calendrier et le financement des opérations d'élimination des farines.*

#### **Sur les indicateurs de performance fixés au gestionnaire du SPE**

*Si à ce jour il n'existe pas d'indicateur de performance au sens de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) établi pour la gestion du SPE par l'office de l'élevage, des objectifs, indicateurs et plan 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.*

#### **Sur le moindre coût de l'équarrissage à l'étranger**

*Il paraît assez délicat de comparer les coûts de l'équarrissage en Europe tant la nature de la prestation, les conditions d'exécution et les contraintes réglementaires et sanitaires propres à chaque Etat, diffèrent d'un pays à l'autre et ont forcément un impact sur le prix. Toutefois, une enquête*

*de mes services auprès du réseau des attachés agricoles d'un certain nombre de pays de l'Union européenne est en cours pour préciser ce point.*

*Même si la France tend à aligner sa réglementation sur la réglementation européenne en matière de valorisation des sous-produits, il n'en demeure pas moins qu'actuellement les possibilités de valorisation offertes aux équarrisseurs comme aux autres acteurs du SPE sont moins importantes que dans le reste de l'Europe. Il existe déjà en Allemagne et au Royaume-uni une filière de biodiesel produit à partir de graisses animales. La France s'investit dans des projets d'implantation d'usine de ce type d'ici 2010. En Suède, le système « Biomal » permet d'éliminer directement les cadavres sans transformation et de produire une matière valorisable en énergie électrique ou sous forme de chaleur.*

#### **RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*La Cour des comptes fait état des améliorations observées dans la gestion du service public de l'équarrissage (SPE) à la suite de la réforme mise en place en 2006, mais souligne que le coût du SPE peut être réduit et que son financement demeure déséquilibré. Les critiques et recommandations de la Cour appellent de ma part les observations suivantes.*

#### **Sur l'échec économique de l'appel à la concurrence et la tarification du SPE.**

*Comme le relève la Cour, contrairement aux attentes de l'Etat, une forte hausse des tarifs du SPE a été observée lors de la passation du marché public alors que l'on constatait, dans le même temps, une baisse du prix d'autres prestations d'équarrissage récemment sorties du périmètre du SPE. Certes, les structures de coût de ces deux types de service ne sont pas tout à fait comparables, néanmoins il importe d'être particulièrement vigilant face à la tentation que pourraient avoir certains prestataires de profiter de l'absence de concurrence pour pratiquer des tarifs excessifs sur le marché public.*

*Le renforcement des outils d'évaluation et l'amélioration de l'information économique et financière à la disposition de l'administration constituent une piste qui mérite d'être explorée en priorité, non seulement pour sanctionner les éventuelles pratiques anticoncurrentielles, mais également pour renforcer le pouvoir de négociation de l'Etat et lui permettre de fixer au mieux de ses intérêts financiers les barèmes de remboursement des prestations des équarrisseurs. Il importe en particulier de s'assurer que les baisses de coûts affectant certaines des prestations sont bien répercutées*

*dans les tarifs des équarisseurs. Il est d'ores et déjà possible à cet égard de tirer les conséquences, en termes de coûts de transformation, de la fermeture de l'usine d'Etampes, dont la clause de révision des tarifs, prévue par le marché en cours en cas de modification de la structure de coûts du prestataire, pour tenir compte de l'élargissement des possibilités de valorisation des farines issues de matières de catégorie 2. A moyen terme, l'opportunité du recours à une procédure d'appel d'offres pour un marché national à lots départementaux pourra, comme le recommande la Cour, être réexaminée.*

***Sur le financement du SPE et la sincérité de la budgétisation des coûts supportés par l'Etat***

*Selon la décision arrêtée en 2005, le financement du SPE doit être assuré par une dotation budgétaire de 44 millions d'euros, le solde provenant d'une contribution des éleveurs et du produit de la taxe d'abattage. Les arrêtés interministériels signés le 23 octobre dernier augmentent la taxe d'abattage et la participation des éleveurs afin d'assurer la prise en charge du coût du SPE conformément à cette décision. Selon le ministère de l'agriculture, cette revalorisation de la taxe d'abattage et de la contribution des éleveurs, associée à une diminution structurelle du gisement d'animaux à enlever, devrait permettre d'atteindre l'équilibre du budget du SPE en 2008. La plus grande attention sera portée au respect de cet équilibre. S'il devait ne pas être atteint spontanément, il devrait être recherché à travers une nouvelle hausse de la contribution des éleveurs, qui est demeurée jusqu'à l'arrêté d'octobre 2007 très inférieure à la cible de 8 M€ en raison de l'absence de contribution des éleveurs de ruminants.*

***Sur la réduction à moyen terme du périmètre du service public.***

*La Cour invite à juste titre à rechercher des dispositifs techniques d'élimination des déchets animaux permettant une nouvelle réduction du périmètre du service public, sans préjudice au plan sanitaire.*

*Plusieurs facteurs convergents sont susceptibles de permettre à moyen terme une réduction du périmètre du SPE : la diminution du risque relatif à l'encéphalopathie spongiforme bovine ; les évolutions de la réglementation sanitaire française, qui est en voie d'alignement sur la réglementation européenne, et l'élargissement des possibilités de valorisation des sous-produits animaux qui en découle ; la mise en place progressive d'interprofessions susceptibles de devenir les interlocuteurs des équarisseurs et de négocier directement leurs prestations ; le progrès technique, tant en matière d'élimination que de valorisation des sous-produits animaux.*

*A terme, la libéralisation pourrait être partielle ou totale, selon les choix qui seront faits en matière de mutualisation des charges liées aux réglementations sanitaires et environnementales imposées aux éleveurs.*

---

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE DE L'ÉLEVAGE**

*La Cour note dans la conclusion de son rapport que l'évolution réglementaire "ouvre, à terme, la perspective d'un allègement des charges publiques relatives à l'équarrissage, alors que celles-ci continuent de croître à périmètre constant".*

*Cette observation de la Cour appelle deux remarques :*

- Les évolutions réglementaires susceptibles de concerner le SPE consistent principalement en la valorisation en engrais des farines de catégorie 2 (issues de cadavres de non ruminants, porcs et volailles). Cette évolution est attendue. La mise en place d'une telle valorisation obligera cependant à une collecte et une transformation séparées entraînant des surcoûts préalables. Ce dispositif ne sera vraisemblablement susceptible d'être rentable que dans des régions telles que la Bretagne où les élevages hors sol sont denses. Des évolutions réglementaires complémentaires pourraient également alléger le coût du marché en permettant aux éleveurs hors sol de traiter eux-mêmes les cadavres d'animaux avec des dispositifs alternatifs tels que la méthanisation ou l'hydrolyse alcaline. Des expérimentations co-financées par l'Office sont actuellement en cours.*
- Il convient de noter par ailleurs que, si le prix unitaire moyen de la prestation a progressé (+ 19% au 2<sup>ème</sup> semestre 2006 par rapport au 1<sup>er</sup> semestre 2006, + 1% en 2007 par le jeu de la clause de révision du marché), les dépenses sont désormais maîtrisées. Les volumes collectés sur le 1<sup>er</sup> exercice d'exécution (juillet 2006 – juillet 2007) ont été inférieurs de 4,4 % par rapport aux estimations initiales. Les dépenses, y compris la participation des éleveurs, ont atteint 148,9 millions d'euros, alors que la prévision était de 153,6 millions, soit une moindre dépense de 4,7 millions d'euros ;*

*La Cour recommande "la mise en place d'un encadrement juridique plus efficace de ce service public, ainsi que de mécanismes de régulation efficaces des marchés et des prix face à un oligopole solidement organisé".*

*Elle souligne plus particulièrement "qu'il est regrettable que les institutions de contrôle de l'Etat n'aient pas accès, dans un cadre juridique qui n'est ni une concession, ni une délégation de service public, mais un simple marché de prestations de service, aux comptes des entreprises prestataires dont la surveillance des coûts et des marges est dès lors impossible".*

*Je souhaite porter à la connaissance de la Cour que le CCTP du marché prévoit en son article 15 la fourniture d'un compte rendu annuel technique et financier. La partie technique consiste en la transmission, outre les éléments mensuels d'activité fournis par les titulaires par voie électronique et qui comprennent toutes l'information relatives à chacun des 2 600 000 enlèvements réalisés chaque année (nombre de cadavres, poids, distances parcourues), des informations sur les moyens humains et matériels mis en œuvre dans le cadre du SPE. Le compte rendu financier comprend les comptes annuels des entreprises qui exécutent les prestations, ainsi que des éléments de comptabilité analytique sur les charges et recettes du service, par département pour la collecte, par usine pour la transformation. Les premiers bilans ont été transmis avant l'été à l'Office. Leur exploitation est en cours et devrait être terminée d'ici le début de l'année 2008. L'article 12 du même CCTP prévoit pour la PRM la possibilité d'une part, de faire des contrôles sur place, d'autre part l'obligation pour le titulaire de fournir toute pièce qui serait demandée par la PRM.*

*La Cour relève par ailleurs "que le recours à des lots départementaux ne permet pas un contrôle approfondi des tarifs des équarrisseurs. En outre le marché a été conclu pour une prestation globale incluant la collecte qui représente les deux tiers des charges, la transformation et l'incinération par les cimentiers, ce qui accroît l'opacité qui continue de caractériser l'économie du secteur".*

*Il convient de préciser, pour que la Cour ait une meilleure compréhension de la mécanique de la fixation du prix du marché, les éléments suivants : des données détaillées sur les coûts ont été demandées aux candidats à l'appui de leurs offres. Ces éléments portaient sur les charges (charges externes, personnel technique et administratif, amortissements, frais financiers, frais de siège) des centres et usines et sur les charges composant le coût de collecte qui ont été comparées aux principaux ratios couramment utilisés en matière de transport. L'analyse du coût de transformation a été réalisée par usine et non par département. Après négociation, le prix de chaque prestation ayant été revu, il a été demandé au titulaire de s'engager sur un prix unique, intangible sur la durée du marché, réévalué en fonction de l'évolution d'indices INSEE des principales composantes du coût. Chaque prestataire est par ailleurs payé directement par l'Office, comme le prévoit la réglementation relative aux marchés publics. Le prix unique a donc pour unique objectif la simplification de la gestion administrative mais repose effectivement sur la prise en compte de chaque prestation.*

La Cour pointe "les incertitudes et les risques de l'exécution du service". Elle met particulièrement en exergue trois points :

1) « au stade de la collecte existe un risque lié au mode d'évaluation des volumes enlevés, l'unité d'œuvre retenue pour la facturation étant le tonnage et non plus le nombre de passages en ferme ».

Il convient de rappeler à la Cour, comme elle même avait pu le souligner dans des rapports antérieurs, que le précédent dispositif de rémunération à l'enlèvement présentait l'inconvénient de ne pas permettre de chiffrer le tonnage. Les unités utilisées, cadavres, enlèvements, tonnes, ne permettaient pas une connaissance précise des volumes de cadavres collectés et transformés ni des farines produites. La prestation de transformation était cependant payée à la tonne de déchets bruts en entrée usine. Aucune procédure de pesée à réception des tournées n'avait été arrêtée et les contrôles sur place, à de très rares exceptions près, étaient inexistantes. Dans la mesure où les sous-produits SPE étaient mélangés dans les usines de transformation, seules les déclarations des équarrisseurs permettaient de connaître le volume de farines incinérées à indemniser. Ces déclarations portaient tant sur un coefficient de transformation spécifique aux cadavres différent du coefficient technique de l'usine, afin de calculer le volume produit de farines dites SPE, que sur les tonnages de sous-produits SPE entrant en usine, puisque aucune liaison avec le poids de la collecte ne pouvait être réalisée.

Les seuls éléments de tonnage à la disposition de l'administration en charge du paiement résidaient dans les statistiques professionnelles du SIFCO et des enquêtes non exhaustives des DDSV.

En outre, si l'outil SIGAL, opérationnel en quasi-totalité depuis le mois de septembre, permet de vérifier par des recoupements avec la BDNI que les enlèvements de bovins ont bien été réalisés, car le cadavre est bien répertorié, il n'en est pas de même à l'heure actuelle pour les espèces porcines et la volaille, dont seul un contrôle en élevage pourrait permettre de confirmer la réalité de l'enlèvement.

L'utilisation de la tonne comme unité d'œuvre allée à un contrôle important des modalités de pesée apparaissait donc comme le seul moyen de connaître de façon précise les volumes mis en œuvre par les équarisseurs.

Il est à ce propos rappelé que le poids retenu pour le paiement est le poids pesé sur un pont bascule homologué (poids effectif) et que les modalités de pesées dans chaque établissement intermédiaire font l'objet de contrôles physiques systématiques, mensuels ou bimensuels, de la part de l'Office.

Un contrôle documentaire permet de vérifier que la somme des poids des enlèvements d'une tournée est bien égale au poids de la tournée. Il peut donc y avoir des imprécisions de répartition entre espèces, ou entre SPE et

*hors SPE (dans le cadre des tournées mixtes minoritaires), mais il n'y a pas d'imprécisions sur le poids de la matière mise en œuvre. La totalité de la prestation est donc payée sur un poids dont l'évaluation est contrôlée.*

*Une fois ce tonnage connu, il ne reste plus qu'à s'assurer de la régularité des flux de matière, la farine SPE comme la farine non SPE de catégories 1 et 2 étant incinérée en flux tendu.*

*Cette simplification administrative a permis de limiter à 3,8 ETP les personnes en charge du contrôle documentaire et de l'ordonnancement des factures et à 7,3 ETP au total le personnel hors contrôle en charge du SPE (16,8 ETP auparavant au CNASEA), tout en permettant d'assurer un contrôle harmonisé sur l'ensemble du territoire comme l'a mentionné la Cour dans son rapport.*

*2) « au stade de la transformation existe un risque de rémunération excessive des opérateurs en raison d'un coefficient technique forfaitaire fixe de transformation des tonnages de déchets collectés en farines ».*

*Il existe effectivement un risque de surfacturation du marché qui reste inférieur à 0,15 % du coût total du marché.*

*3) « Il existe enfin un risque lié au choix d'une prestation globale dans le marché public, qui fait craindre que ne soient pas restituées au service public les évolutions favorables qui pourraient affecter certaines prestations" et notamment l'incinération. »*

*Tout d'abord, il convient de porter à l'attention de la Cour que le marché public a profité de la baisse tendancielle du coût de l'incinération puisque le prix unique du marché est constitué avec une prestation d'incinération à 55 €/T en moyenne, inférieure aux 65 €/T relevés par la Cour en 2006. Le prix de chaque prestation technique a en effet bien été détaillé dans l'offre technique des candidats. Par ailleurs, le titulaire s'est engagé pour une durée du marché de 3 ans renouvelable 2 fois sur un prix ferme et intangible. Il est prévu une révision annuelle en fonction d'indices, qui concernent également l'incinération, et une révision exceptionnelle en fonction notamment d'évolutions réglementaires ou techniques qui pourraient concerner le cas échéant l'incinération.*

*L'établissement d'un prix distinct d'incinération pour le marché ne se serait pas traduit par une réduction du prix de l'incinération pour l'Etat, dans la mesure où il aurait été impossible de définir au préalable une règle d'évolution du prix susceptible de permettre une répercussion des fluctuations du marché.*

*La Cour s'étonne enfin de ce que "l'option d'un prix différencié par prestation n'ait pas été retenue selon l'ONIEP pour des raisons sanitaires de traçabilité des farines", alors que le découpage par prestation existait dans le système antérieur au marché public pour l'organisation et la sécurité du service public.*

*Pour être mieux compris de la Cour, il est nécessaire de préciser que la crainte de l'Etat portait plus précisément sur le risque d'infructuosité de certains lots techniques, notamment pour la transformation ou l'incinération qui aurait pu entraîner des problèmes pour la traçabilité du dispositif. Cela avait été le cas pour les marchés antérieurs. Par ailleurs si les arrêtés de réquisition dans le système précédant le marché étaient distincts, ils concernaient un seul et même opérateur qui réalisait la collecte et la transformation, et les incinérateurs réquisitionnés étaient déjà ses clients pour les matières transformées hors SPE.*

*La Cour regrette que "l'ONIEP ne soit toujours pas doté du cahier des charges de gestion et des objectifs de performances qui semblaient nécessaires à la Cour et que le Ministère de l'agriculture et de la pêche annonce pour 2008 au plus tôt".*

*C'est pourquoi l'ONIEP a souhaité se doter d'indicateurs de performances sur les délais de traitement des factures. Un premier rapport a été communiqué lors d'un récent conseil plénier de l'établissement.*

*Elle souligne également enfin que les contrôles doivent être systématiquement poursuivis et approfondis. Je signale à ce propos à la Cour qu'une évolution des contrôles a été engagée. Les éléments d'activité transmis désormais par les équarrisseurs par le biais du système intégré d'information de la DGAL font l'objet de contrôles informatiques poussés permettant de vérifier leur cohérence. Ils sont complétés par des contrôles sur place des agents qui visent à vérifier la conformité de ces données, soit globalement, soit de façon ciblée, avec celles des bordereaux d'enlèvement, des tickets de pesée et des documents commerciaux. L'attention sur la pesée et sur l'ensemble des autres dispositions imposées par le CCTP est maintenue.*

---

### **RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CNASEA**

*Conformément au décret n° 2006-877 du 13 juillet 2006, le CNASEA n'assure plus la gestion des mesures SPE et Coproduits qui a été confiée à l'ONIEP depuis cette date. Antérieurement, le CNASEA a géré le service public de l'équarrissage en 1997 et la gestion des Coproduits à partir de la fin de l'année 2000, et ce jusqu'à la date du transfert à l'ONIEP.*

*Le CNASEA a assisté l'Office de l'Elevage pour la reprise des dispositifs par convention en date du 18 mai 2006, notamment par la mise à disposition temporaire d'un chargé de mission, jusqu'au 31 octobre 2006.*

*Concernant la note de présentation et le chapitre II, paragraphe A, 1<sup>er</sup> alinéa du projet d'insertion, le CNASEA tient à rappeler qu'il s'est conformé strictement à la circulaire interministérielle du MAP/DGAL n° SPDA2/MD/0402 du 7 février 1997, qui précisait les tâches incombant à chaque intervenant du dispositif sanitaire et financier du SPE (services de l'Etat DDAF/DDSV, CNASEA, MAP-DGPEI).*

*A ce titre, il n'appartenait pas au CNASEA d'assurer le contrôle du « service fait » des prestations, qui a toujours été dévolu aux services de l'Etat (autorités sanitaires principalement que sont les directions départementales des services vétérinaires).*

*LE CNASEA, dans le cadre des missions d'établissement payeur qui lui étaient confiées, effectuait un contrôle exhaustif des bases juridiques tarifaires (lettres de commandes, marchés publics et réquisitions préfectorales), avant paiements des factures (portant la mention de certification du service fait par les DSV) aux entreprises prestataires du SPE (équarisseurs, transports et cimentiers-incinérateurs).*

*Au chapitre II, paragraphe C, il est admis que le passif « hérité » par l'ONIEP du CNASEA, s'établissait à 45,5 M€ lors du transfert. Sans remettre en cause le montant de la charge estimée, il est opportun d'affirmer que le CNASEA ne peut être tenu en aucun cas pour responsable de ce déficit. En effet, les causes structurelles de ce passif sont connues et soulignées par la Haute Juridiction, à savoir : insuffisance du produit de recouvrement de la taxe d'abattage, hétérogénéité tarifaire départementale des réquisitions, absences récurrentes de financement des filières animales.*

---