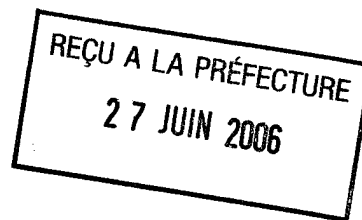


Service instructeur
Mission Contrôle de Gestion et
Prospective Financière et Fiscale

6^{ème} Commission - N° 2006/III-62/18

Service consulté



COMMUNICATION

**Observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes :
Laboratoire Vétérinaire Départemental, exercices 2000 et suivants**

Résumé : *Le présent rapport a pour objet de communiquer à l'Assemblée les observations définitives formulées par la Chambre Régionale des Comptes à l'issue de son contrôle portant sur le Laboratoire Vétérinaire Départemental pour les exercices 2000 et suivants.*

La Chambre reconnaît nombre de points positifs quant à l'organisation et la gestion du LVD mais recommande la mise en place d'un budget annexe du laboratoire qui individualise les prestations réalisées sur le secteur concurrentiel.

Pour répondre à cette recommandation de la Chambre, le Département va procéder à un suivi comptable analytique de grande précision.

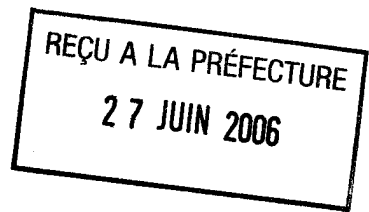
En application de l'article L 241-11 du code des juridictions financières, la Chambre Régionale des Comptes a transmis ses observations définitives, à l'issue de l'analyse qu'elle a menée sur le Laboratoire Vétérinaire Départemental pour les exercices 2000 et suivants.

Ces observations doivent être communiquées au Conseil Général dès sa plus proche réunion, dans les conditions de forme prescrites par le code précité.

Conformément au principe de libre accès aux documents administratifs constitué par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, les observations seront de plein droit communicables à toute personne qui en fera la demande, à compter de la réunion du Conseil Général.

Vous trouverez, ci-joint, le texte original des observations définitives formulées par la Chambre Régionale des Comptes accompagné de la réponse du Département.

Ce contrôle de la Chambre résulte de sa participation à des travaux communs à plusieurs Chambres régionales sur le thème des laboratoires départementaux, en vue d'une synthèse nationale dont les suites pourront consister en des interventions administratives ou la préparation d'un document à caractère public.



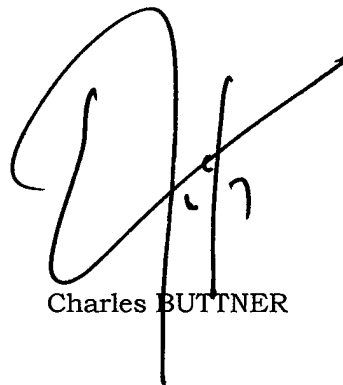
En synthèse, la Chambre relève des points positifs tels que :

- la qualité des installations,
- la qualité de gestion du Laboratoire.

Elle suggère de mieux veiller à la rigueur juridique des conventions passées avec l'Etat, et de recourir à la création d'un budget annexe compte tenu du fait qu'une partie des activités du Laboratoire relève du secteur marchand.

Compte tenu de la faible importance de cette activité marchande, il est administrativement plus simple de procéder à la mise en place d'une comptabilité analytique, tout aussi précise et permettant, comme le recommande la Chambre, de connaître avec précision le prix de revient du Laboratoire.

Je vous prie de bien vouloir me donner acte de cette communication.



Charles BUTTNER



**Chambre régionale des comptes
d'Alsace**

**OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le laboratoire d'analyses vétérinaires du département du Haut-Rhin**

- Exercices 2000 et suivants -

1/10

Les contrôles effectués par la chambre régionale des comptes d'Alsace sur la gestion du département du Haut-Rhin ont porté exclusivement sur le laboratoire d'analyses vétérinaires. Ce choix résulte de la participation de la chambre à des travaux communs à plusieurs chambres régionales des comptes sur le thème des laboratoires départementaux, en vue d'une synthèse nationale dont les suites pourront consister en des interventions administratives ou la préparation d'un document à caractère public.

Les travaux menés par la chambre sur ce laboratoire ont permis d'en connaître les moyens et les missions, d'examiner son contexte juridique, son organisation budgétaire et comptable, l'équilibre économique de ce service dans un contexte de plus en plus concurrentiel. Enfin, la chambre a examiné les évolutions qui affectent l'environnement du laboratoire vétérinaire départemental (LVD).

1. Le cadre juridique de l'intervention du laboratoire et la convention du 23 juin 1992

Les laboratoires vétérinaires départementaux (LVD) sont restés des services de l'administration de l'Etat jusqu'à la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 et la mise en place de la partition des services des directions départementales de l'agriculture.

En application des décrets n° 88-477 du 29 avril 1988 et n° 91-1417 du 31 décembre 1991 relatifs aux modalités de transfert aux départements de services ou parties de services, des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, une convention a été signée entre l'Etat et le département du Haut-Rhin le 23 juin 1992. Le laboratoire est appelé « Laboratoire vétérinaire départemental », il s'agit donc d'un service du conseil général depuis cette date.

La lecture de la convention n'apporte pas de précision sur les conditions d'intégration des personnels de l'Etat.

La chambre relève que la convention ne mentionne pas les moyens qui sont transférés de l'Etat vers le département. Il n'est pas possible à la lecture de la convention de connaître les personnels de l'Etat transférés et les matériels faisant l'objet de cette opération de transfert. La chambre observe que les signataires n'ont pas estimé utile de décrire et d'évaluer les moyens transférés dans le document contractuel ou un autre document.

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le laboratoire d'analyses vétérinaires du département du Haut-Rhin

- Exercices 2000 et suivants -

2/10

Dès lors que des opérations de mise à disposition pourraient être réalisées pour l'avenir dans le cadre de nouveaux transferts de compétences, la chambre recommande à la collectivité de veiller à recenser très précisément les personnels et les moyens faisant l'objet de mise à disposition.

Le président du Conseil Général fait valoir qu'il veillera pour l'avenir à parfaire les conventions qu'il passe avec l'Etat.

2. L'annexe VI à la convention du 23 juin 1992

Désormais, le laboratoire départemental vétérinaire intervient en tant que prestataire de services, pour le compte de deux catégories de clients :

- l'Etat demande chaque année la réalisation d'analyses biologiques et physico-chimiques dans le cadre de son programme de lutte contre les épizooties,
- les personnes physiques ou morales commandent au laboratoire des analyses liées à des programmes de développement de l'élevage ou pour des besoins plus ponctuels.

La chambre relève que la convention du 23 juin 1992 est assortie d'une annexe VI qui prévoit les relations entre les services vétérinaires de l'Etat et le LVD. Cette annexe institue une concertation au cours du 3e trimestre de l'année pour décider pour l'année suivante :

1. des prestations que le laboratoire effectuera pour le compte de l'Etat (nature, quantité, modalité des transmissions des résultats des analyses),
2. des conditions techniques et financières de leur réalisation.

La convention prévoit aussi la disposition suivante : *"l'Etat s'engage à confier préférentiellement au laboratoire départemental les analyses nécessaires à l'exécution de ses missions de santé animale et d'hygiène alimentaire ..."*

Cette clause de préférence n'apparaît pas compatible avec les exigences du droit de la concurrence, dès lors que les commandes provenant de l'Etat doivent être passées en application du code des marchés publics et donc respecter strictement le principe d'un égal accès à la commande publique. La chambre relève que cette clause ne peut en aucun cas constituer pour le département une garantie d'un volume de commandes provenant de l'Etat.

3. Le laboratoire vétérinaire départemental

Dans l'administration départementale, le LVD est rattaché à la direction intitulée « pôle environnement et cadre de vie » qui intervient dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, la nature (milieux naturels), l'agriculture, les déchets et la qualité de l'air.

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le laboratoire d'analyses vétérinaires du département du Haut-Rhin

- Exercices 2000 et suivants -

3/10

Le laboratoire est dirigé par une vétérinaire. Il occupe la plus grande partie d'un bâtiment construit en 1998 au sein du « biopole », campus à orientation environnementale construit autour de la station de l'INRA à Colmar.

Ce bâtiment apparaît particulièrement bien conçu. Ses qualités architecturales, sa luminosité, ses fonctionnalités qui résultent d'une concertation exemplaire et fructueuse entre les utilisateurs et l'architecte ont permis la construction d'un cadre de travail remarquable pour une activité qui se caractérise souvent par un environnement sale ou malsain.

A la fin de l'année 2004, le laboratoire disposait d'une équipe de 13 personnes :

- la direction du laboratoire comprend 2 vétérinaires (un directeur et un adjoint),
- le directeur-adjoint est également le responsable de l'assurance-qualité,
- 7 techniciens de laboratoire (assistants médico-techniques),
- 2 aides techniques,
- 2 secrétaires.

Le département a décidé de réduire l'effectif du laboratoire à 11 agents en 2005, en raison de l'abandon des tests relatifs à l'encéphalite spongiforme bovine (ESB) et l'abandon de l'activité d'analyses dans le domaine de l'hygiène alimentaire. Cette réduction du personnel est intervenue à la fin du 1er semestre 2005.

La chambre observe que le département a eu le souci d'adapter les moyens en personnel du laboratoire à la diminution de ses activités d'analyses depuis 2003.

4. Les missions du laboratoire vétérinaire

Ouvert au public et bénéficiaire d'agrément officiels, le laboratoire contribue à 3 missions essentielles :

1. La protection de la santé publique, par le dépistage chez l'animal de certaines maladies transmissibles à l'homme (brucellose, rage, salmonelloses).

Il s'agit d'analyses réalisées pour le compte de l'Etat (police sanitaire) et d'analyses demandées par les groupements de défense sanitaire (GDS).

2. L'amélioration de la santé des cheptels par les analyses de prophylaxie et diagnostic vétérinaire.

Les analyses sont réalisées pour le compte de l'Etat, du GDS, des vétérinaires, des éleveurs et des détenteurs d'animaux.

3. La protection de l'environnement, par le suivi sanitaire de la faune sauvage, et les contrôles de la contamination de la chaîne alimentaire en radioéléments artificiels.

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le laboratoire d'analyses vétérinaires du département du Haut-Rhin

- Exercices 2000 et suivants -

4/10

Les analyses Faune sauvage sont réalisées à la demande d'organismes à caractère public (Office National de la Chasse, Office National des Forêts, Conseil Supérieur de la Pêche, mairies, Conseil Général ...) ou d'organismes à caractère privé (Brigades Vertes, Fédérations de chasseurs, associations de protection de la nature ...).

Enfin, les contrôles de radio-activité sont demandés par la direction des services vétérinaires dans le cadre de plans de surveillance.

Le président du conseil général, dans sa lettre du 25 octobre 2004, résume l'activité du LVD de la façon suivante :

« Le Conseil Général du Haut-Rhin a toujours soutenu le maintien de cette structure de service public, nécessaire à la veille sanitaire, en lui donnant les moyens de rester à la pointe de la technique. Cela lui a permis de jouer un rôle de service public dans la crise de l'ESB où il a été présent dès le premier jour et a pratiqué d'emblée un tarif réel sans marge bénéficiaire. Par contre lorsque l'offre privée devient concurrentielle, nous avons pour principe de quitter l'activité, comme nous l'avons déjà fait pour l'ESB et comme nous risquons de le faire pour l'hygiène alimentaire¹. Il est clair que le fait que le laboratoire soit orienté vers le service public et les analyses et diagnostics non rentables entraîne fatalement une structure bilancielle déficitaire qui correspond à peu près aux salaires versés aux 13 employés ».

La Chambre observe que les activités du laboratoire relèvent à la fois de la prestation de service pour des clients qui, à ce titre, peuvent constituer un service à caractère industriel et commercial et il assure d'autres missions de suivi, de veille sanitaire et de conseil qui sont des activités à caractère administratif.

Les activités du laboratoire sont donc de nature administrative et de nature industrielle et commerciale. Le président du Conseil Général indique que le LVD est orienté vers une activité de service public et de suppléance à la déficience de l'offre privée lorsque des questions de santé publique peuvent être concernées.

5. Les analyses demandées par l'Etat

Les seuls services de l'Etat pour le compte desquels intervient le laboratoire sont ceux du ministère de l'agriculture. Aucune prestation n'est réalisée pour les services chargés de la concurrence, ou d'autres services.

Le code rural prévoit aux articles L. 222-1 et 223-1 que le ministre de l'agriculture peut prendre toutes mesures destinées à collecter des informations d'ordre épidémiologiques et à en assurer le traitement et la diffusion.

¹ Abandon des activités liées à l'hygiène alimentaire au 1^{er} semestre 2005.

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le laboratoire d'analyses vétérinaires du département du Haut-Rhin

- Exercices 2000 et suivants -

5/10

Ces mesures donnent lieu à la réalisation, chaque année, d'un programme d'analyses commandé par les services de l'Etat au laboratoire d'analyses du Haut-Rhin. Ces analyses effectuées pour l'Etat sont en très forte diminution depuis deux ans.

Evolution des recettes perçues de l'Etat

en €	2003	2004	2005 ²
	236 200	113 900	15 000

La direction départementale des services vétérinaires du Haut-Rhin explique que le rôle des services vétérinaires de l'Etat est d'abord de veiller à l'éradication des maladies dangereuses pour la santé animale et pour l'homme. Cette action est passée historiquement par le traitement des foyers infectieux, puis par la mise en place progressive d'une politique de prévention qui s'est avérée de plus en plus efficace.

6. Les analyses demandées par les « particuliers »

Ces prestations, aussi appelées « analyses volontaires », sont effectuées essentiellement à la demande du groupement de défense sanitaire : le GDS. L'intervention des GDS dans le domaine de la santé animale correspond au regroupement volontaire d'éleveurs dans des structures associatives indépendantes ayant le souci de l'amélioration de la santé des animaux d'élevage.

Chaque année, dans le cadre du budget départemental, une intervention particulière du Conseil général du Haut-Rhin en faveur du Groupement de défense sanitaire (GDS) est mise en place. Cette intervention a un double objet : d'une part, servir une aide aux éleveurs et, d'autre part, y assurer une activité pour le laboratoire d'analyses vétérinaires qui corresponde aux besoins des exploitants. A l'heure actuelle, le chiffre d'affaires du laboratoire d'analyses vétérinaires est assuré à près de 60 % par les travaux effectués pour le compte du GDS.

7. Le chiffre d'affaires annuel du LVD selon les missions effectuées

Le chiffre d'affaires du laboratoire, qui a dépassé 680 000 € en 2003, a diminué considérablement au cours des deux dernières années.

Les estimations pour 2005 s'élèvent à 130 000 €. Cette chute importante est liée à l'abandon des tests ESB, puis des analyses relatives à l'hygiène alimentaire. L'Etat a diminué ses programmes de prophylaxie.

Le chiffre d'affaires du laboratoire est assuré pour 20 % par les analyses obligatoires effectuées pour le compte des services de l'Etat, intervenant dans le cadre de la réglementation relative aux analyses officielles obligatoires.

² Estimation

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **laboratoire d'analyses vétérinaires du département du Haut-Rhin**

- Exercices 2000 et suivants -

6/10

Le reste du chiffre d'affaires provient pour 60 % des analyses effectuées à la demande du GDS, qu'il agisse dans le cadre des programmes d'analyses officielles ou dans le cadre d'actions de prévention ou de diagnostic au bénéfice des éleveurs.

8. L'organisation comptable du LVD

La loi n° 2003-132 du 19 février 2003 portant réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements, publiée au Journal Officiel n° 43 du 20 février 2003 page 3 048 prévoit à son article 1 : *« Le budget du département est établi en section de fonctionnement et section d'investissement tant en recettes qu'en dépenses. Certaines interventions ou services, sont individualisés au sein de budgets annexes ; le budget du département est divisé en chapitres et articles ; un décret fixe les conditions d'application du présent article ».*

C'est le décret n° 2003-1005 modifiant le Code Général des Collectivités Territoriales dans sa partie réglementaire et portant réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements, qui décrit le contenu des chapitre et articles.

Jusqu'ici, les dépenses et les recettes du laboratoire sont comptabilisées parmi celles du département. Lors de l'instruction, le département a fait valoir que *« les services financiers ont considéré que le maintien du LVD en tant que service de l'administration départementale était compatible avec le règlement comptable M52 en place depuis 2003 ».*

Cette situation a pour conséquence une méconnaissance du coût total et du coût net du fonctionnement du laboratoire, de la part des conseillers généraux lorsqu'ils sont amenés à débattre de la politique en faveur de l'agriculture sous une forme globale.

La chambre considère qu'il revient au département de mieux individualiser les coûts et les recettes liés à l'activité du laboratoire. Elle recommande également de mieux décomposer les activités du LVD afin d'en comptabiliser les activités administratives, d'une part, et celles à caractère industriel et commercial, d'autre part.

La mise en place d'un budget annexe permettrait à la fois d'établir un coût total du service facilement consultable et d'y affecter les ressources correspondant à ces activités pour en déterminer le coût net à la charge du département, en distinguant les activités industrielle et celles administratives.

La chambre rappelle que l'instruction M-52 prévoit très précisément que les activités assujetties à la TVA (ce qui est le cas des analyses faisant l'objet d'une facturation), en application du code général des impôts, doivent être retracées dans une comptabilité distincte et que la création d'un budget annexe permet de satisfaire à cette obligation.

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **laboratoire d'analyses vétérinaires du département du Haut-Rhin**

- Exercices 2000 et suivants -

7/10

L'annexe 12 de l'instruction comptable M-52 du 4 décembre 2003 rappelle que les activités des services publics industriels et commerciaux assujetties à la TVA « *doivent être suivies dans un budget annexe* ». ³

Pour ces raisons, la chambre recommande au département la mise en place d'un budget annexe du laboratoire qui individualise les prestations réalisées sur le secteur concurrentiel et pour lesquels l'article L. 3241-4 CGCT exige qu'il adopte une démarche économique comparable à celle d'une entreprise et en particulier qu'il équilibre ses charges par ses recettes. Cette individualisation permettrait, pour les activités relevant du service public administratif, d'en faire apparaître le coût et d'en prévoir la prise en charge par la collectivité.

9. La présentation budgétaire des activités du laboratoire d'analyses vétérinaires

La chambre relève que la présentation budgétaire des activités du laboratoire reste partielle et fait appel à des éléments parfois confus. La délibération budgétaire pour 2005 fait valoir que « *le budget de fonctionnement du LVD est de 180 000 €* » ; le document évalue plus loin les recettes provenant des clients du laboratoire à 120 000 €, ce qui peut conduire un lecteur non averti à déduire que, pour 2005, la participation du budget départemental pour couvrir les charges du laboratoire serait, par différence, de 30 000 €. La participation du budget départemental au fonctionnement du LVD est, en réalité, supérieure à 450 000 € par an.

La délibération budgétaire présente des éléments détaillés sur les dépenses de fonctionnement du laboratoire, dont il résulte que seules les fournitures et dépenses spécifiques à l'activité d'analyses sont recensées. En réalité, les dépenses soumises au vote du conseil général ne comportent aucune charge de salaires des employés du laboratoire, ni les charges relatives à son hébergement ni les amortissements, qui sont englobées dans les charges générales du département.

La mise en place d'un budget annexe permettrait une information plus exhaustive de l'assemblée délibérante.

A la demande du Président du Conseil Général, la direction des finances du département a procédé à un suivi comptable analytique de grande précision, permettant de répondre à la recommandation de la Chambre. Le Président du Conseil Général précise :

« Ainsi, dès le début de l'exercice 2006, le Laboratoire Vétérinaire sera doté de l'ensemble des enveloppes budgétaires le concernant (frais de personnel, dépenses d'entretien, de fournitures, etc.), aussi bien en matière de recettes que de dépenses.

La sectorisation de l'activité entre service public et « service marchand » sera identifiée avec précision, le montant exact du déficit du service public connu et la participation financière du Département clairement établie.

³ Annexe 12, page 203

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le laboratoire d'analyses vétérinaires du département du Haut-Rhin

- Exercices 2000 et suivants -

8/10

Ainsi, le rapport annuel d'activité du Laboratoire, soumis à l'Assemblée et servant de base aux décisions budgétaires, s'en trouvera grandement circonscié, notamment en matière d'équilibre financier : notre Assemblée pourra ainsi évaluer à sa juste mesure les moyens qu'elle décidera d'allouer à ce service ».

10. Le cadrage financier du laboratoire

L'identification et le regroupement des charges et des recettes du laboratoire ont pu être effectués avec l'aide des services du département.

Evolution recettes/dépenses du laboratoire

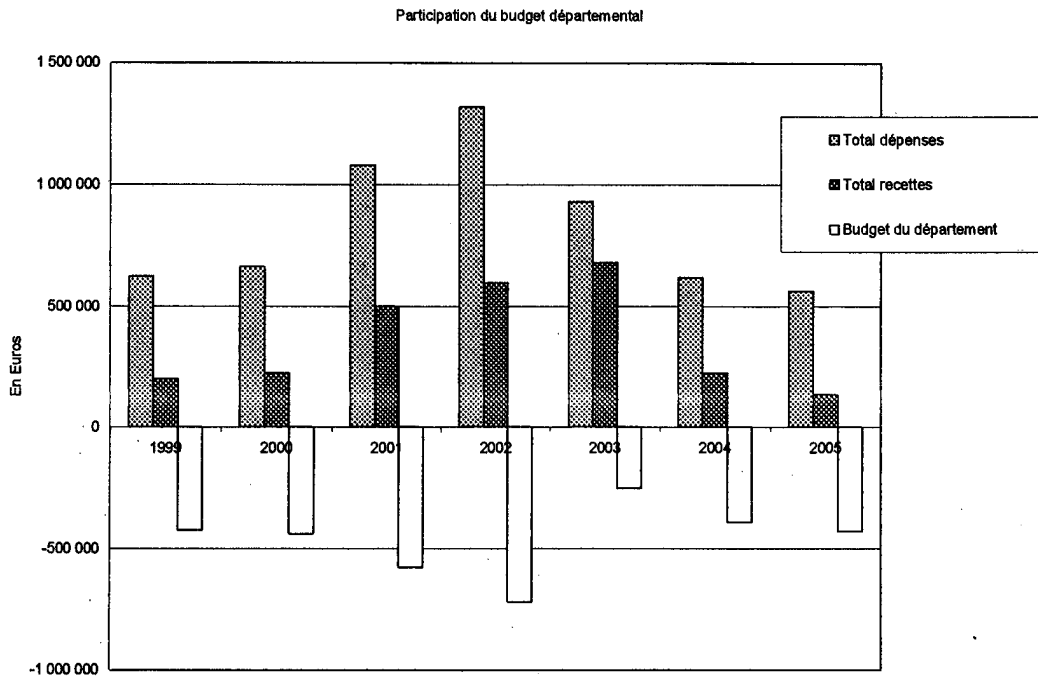
En Euros		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dépenses	Fonctionnement	139 600	170 300	472 500	567 000	221 000	125 300	110 000
	investissement	26 300	35 800	19 800	86 600	18 400	10 000	45 000
	bâtiments /fluides	46 000	44 600	54 000	59 800	56 500	57 000	58 000
	personnel	413 000	413 500	534 400	605 400	636 800	426 800	351 000
	TOT DEPENSES	624 900	664 200	1 080 700	1 318 800	932 700	619 100	564 000
RECETTES	Etat					236 200	113 900	15 000
	GDS					24 300	23 000	36 400
	Autres recettes					421 700	88 600	83 200
	TOT RECETTES	200 500	225 000	502 200	599 400	682 200	225 500	134 600
Participation département		424 400	439 200	578 500	719 400	250 500	393 600	429 400

Source : CRC/LVD

Ce tableau, présenté ci-dessous sous forme graphique, permet de percevoir l'évolution des activités du laboratoire.

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le laboratoire d'analyses vétérinaires du département du Haut-Rhin

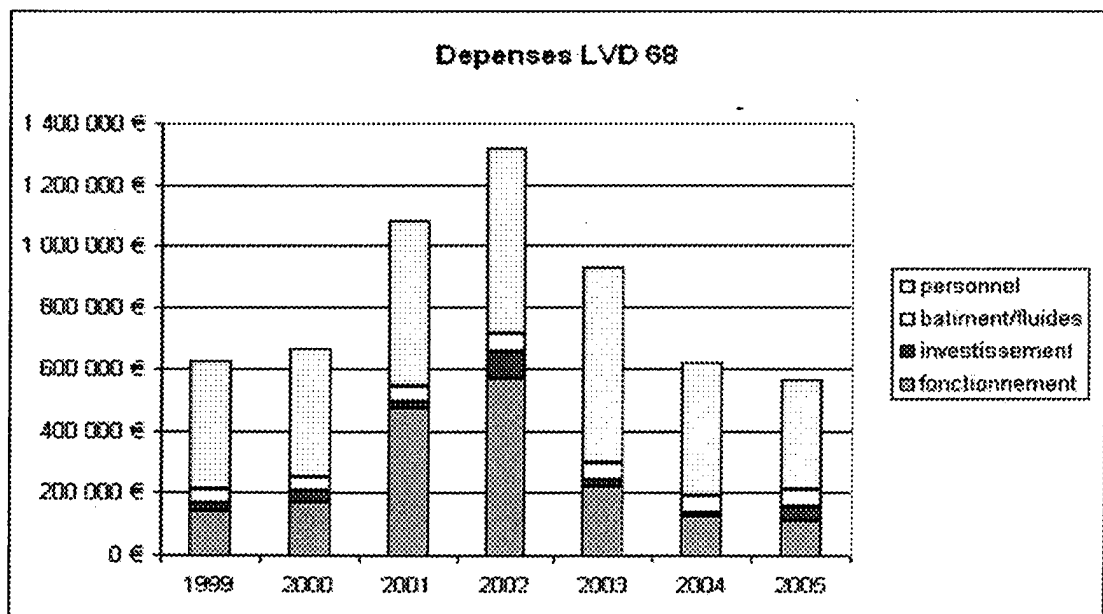
- Exercices 2000 et suivants -



Source : LVD/CRC

L'activité du laboratoire s'est caractérisée par une augmentation considérable des analyses à compter de la fin de l'année 2000 avec la mise en place rapide des analyses ESB. Ce programme a cessé en 2003. Puis, en 2005, le laboratoire a abandonné l'activité d'analyse dans le domaine de l'hygiène alimentaire.

Les dépenses de fonctionnement du LVD ont suivi très précisément l'évolution de l'activité du laboratoire.



Source : Département du Haut-Rhin

OBSERVATIONS DEFINITIVES

concernant le laboratoire d'analyses vétérinaires du département du Haut-Rhin

- Exercices 2000 et suivants -

10/10

Les charges du laboratoire sont essentiellement constituées par des dépenses de salaires (70 % des charges de l'exercice).

Les salaires représentent le triple du chiffre d'affaires réalisé auprès des clients du laboratoire. En l'état, l'activité d'analyses apparaît fortement déficitaire.

La chambre relève la diminution de l'activité du laboratoire depuis 2002. Au total, les éléments financiers ainsi regroupés font apparaître que sur les sept années écoulées, la charge nette du département du Haut-Rhin pour le laboratoire vétérinaire s'est élevée en moyenne annuelle à 464 000 €. A cette charge de fonctionnement s'ajoute un montant d'investissement annuel de l'ordre de 50 000 € / an pour renouveler le matériel. L'ensemble permet d'indiquer que le laboratoire représente une dépense annuelle nette voisine de 500 000 € pour le département.

11. Les orientations stratégiques du LVD et la concertation interdépartementale

Depuis 2002, des réflexions approfondies ont été conduites en vue de réfléchir à l'avenir qui pourrait être donné au laboratoire départemental.

L'accueil par le département du Haut-Rhin, dans ses locaux vastes et bien conçus, des services du LVD du Bas-Rhin pour constituer un laboratoire unique, qui réponde aux besoins des deux départements alsaciens, est une piste qui, pour l'heure, a été abandonnée.

Aujourd'hui, les départements du Bas-Rhin, de la Meurthe et Moselle, de la Moselle et des Vosges, se sont engagés dans une concertation en vue de la mise en place d'un réseau interdépartemental des laboratoires vétérinaires. Ce réseau serait susceptible de déboucher sur la création d'une nouvelle structure ayant pour objet la mise en commun de services et la spécialisation de chaque site vers des activités particulières.

Le département du Haut-Rhin n'est pas partie prenante à ce montage, mais en suit l'évolution en tant qu'observateur.

La chambre constate que le département du Haut-Rhin a procédé, en 2003 et 2005, aux aménagements de sa structure, qui ont été imposés par l'évolution à la baisse de ses activités.
