



FONDS NATIONAL AGRICOLE DE MUTUALISATION  
DU RISQUE SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTAL

# RAPPORT D'ORIENTATION 2021

UN FONDS POUR INDEMNISER LES  
PERTES SUBIES LORS D'INCIDENTS  
SANITAIRES OU ENVIRONNEMENTAUX



## LE MOT DU PRÉSIDENT

*Madame, Monsieur,*

*Cher(e) collègue,*

*Le FMSE sollicite le renouvellement de son agrément ministériel pour la période 2020-2022. Cette nouvelle période préparera notre entrée pour la Pac 2023. Les premiers retours mentionnent que les Etats membres pourraient avoir toute latitude pour définir la liste des maladies animales éligibles à indemnisation par les fonds de mutualisation, comme c'est le cas déjà pour les organismes nuisibles aux végétaux. Une bonne nouvelle qui devrait à terme permettre au FMSE de bénéficier d'une participation publique pour l'ensemble de ses programmes d'indemnisation liés aux pertes animales.*

*La feuille de route du plan stratégique 2021-2023 présentée par le Directeur général de l'alimentation lors du CNOPSAV Plénier du 15 avril 2021, intègre l'approche « one health », une seule santé, et prévoit une gouvernance sanitaire rénovée permettant une meilleure application du droit européen. Le FMSE sera pleinement mobilisé pour accompagner ces réformes, mais il restera attentif à ce que son activité ne soit pas impactée, notamment par la nouvelle catégorisation des maladies animales en cours de transition dans le droit français, ou la difficulté des opérateurs professionnels à mettre en place les futurs accords sanitaires d'intérêt collectif (Asic), ceux-ci pouvant à terme constituer en partie le cahier des charges des sections spécialisées du FMSE.*

*Le changement climatique et la mise en place d'une nouvelle organisation du sanitaire laissent craindre l'émergence de nouveaux dangers sanitaires. Le FMSE poursuivra son action en accompagnant le plus en amont possible la prise en charge de certains coûts et pertes consécutifs aux mesures de lutte imposées. Toutefois, nous serons amenés à réfléchir plus largement avec les pouvoirs publics aux moyens permettant de soutenir financièrement des crises sanitaires majeures.*

*Enfin, si les principes d'indemnisations doivent être respectés, le conseil d'administration du FMSE restera vigilant sur les modalités de traitement des programmes d'indemnisation, et les suites données aux contrôles réalisés par l'Agence des services de paiements pour obtenir le remboursement de la participation publique dont le montant restant dû doit être abaissé.*

*Bonne lecture,*

*Joël Limouzin*

# SOMMAIRE

## 1. Intégrer les réformes successives

- 1) Elargir son champ d'intervention avec un cadre européen rénové.....4
- 2) Un outil au profit de la nouvelle gouvernance sanitaire.....5

## 2. Poursuivre les actions déjà engagées

- 1) Maintenir des réserves suffisantes en cas de crises sanitaires.....6
- 2) Poursuivre la création des sections spécialisées.....6
- 3) Améliorer les procédures et accentuer la concertation avec les services de l'Etat.....7
- 4) Faire connaître le FMSE sur le terrain et renforcer son rôle incitatif dans les plans de lutte collectifs.....8

# 1. Intégrer les réformes successives

## **1) Elargir son champ d'intervention avec un cadre européen rénové**

Si le financement public du FMSE est aujourd'hui largement couvert par le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), le FMSE a toutefois exprimé à plusieurs reprises la question du seuil de déclenchement des pertes fixé à 30% par la réglementation européenne. Pour le sanitaire, ce seuil va à l'encontre du soutien d'une lutte précoce et efficace avec des agriculteurs qui déclarent au plus tôt l'émergence de dangers sanitaires. C'est la raison pour laquelle le FMSE maintiendra sa demande pour que ce seuil soit à terme révisé dans le cadre de la Pac 2023 pour les fonds de mutualisation sanitaire.

Les derniers retours relatifs à la prochaine programmation sur la Pac mentionnent que les Etats membres pourraient avoir toute latitude pour définir la liste des maladies animales éligibles à indemnisation par les fonds de mutualisation, comme c'est le cas déjà pour les organismes nuisibles aux végétaux. Cette évolution permettrait au FMSE de bénéficier d'une participation publique pour l'ensemble de ses programmes d'indemnisation liés aux pertes animales, comme notamment le Botulisme financé uniquement sur fonds propres actuellement.

Après l'entrée en application de la Loi Santé des Végétaux (LSV) le 19 décembre 2019, la Loi Santé Animale (LSA) est entrée en vigueur le 21 avril 2021. Ces réformes viennent modifier l'organisation du sanitaire en France avec une nouvelle catégorisation des maladies animales et des organismes nuisibles aux végétaux. Cela a des conséquences sur le champ d'intervention du FMSE, et s'il est désormais connu pour les organismes nuisibles aux végétaux, il reste à préciser pour les maladies animales pour lesquelles le ministère de l'Agriculture a souhaité conserver uniquement le modèle européen.

Le FMSE s'assurera que la transcription dans le droit français de la LSA prévoira une liste nationale pour les maladies animales qui ne seraient pas catégorisées par le droit européen, et que cette liste nationale entre ensuite dans le champ l'intervention du FMSE. Cela permettra notamment le maintien des programmes d'indemnisation liés au Botulisme et la VHD qui ne sont pas catégorisés par le droit européen. Cet élargissement à partir d'une liste nationale permettrait aussi de lever certaines contraintes, particulièrement pour la création d'une section spécialisée équine dont les organisations professionnelles de cette filière ont évoqué vouloir accompagner des coûts et pertes pour des maladies actuellement en danger sanitaire de 3<sup>ème</sup> catégorie, et donc n'entrant pas dans le champ d'intervention du FMSE.

## **2) Un outil au profit de la nouvelle gouvernance sanitaire**

En CNOPSAV Plénier du 15 avril 2021, la DGAI a présenté son projet de gouvernance sanitaire rénovée permettant une meilleure application du droit européen. Si le FMSE est un outil qui devra s'intégrer pleinement dans cette réforme, il veillera toutefois que l'évolution des stratégies de prévention et de lutte, en concordance avec le droit européen, ne viennent pas modifier significativement les cahiers des charges des sections spécialisées du FMSE et constituer un frein aux principes d'indemnisation du fonds, et notamment au regard des contrôles. Une telle situation serait alors contreproductive au principe d'incitation des agriculteurs à déclarer au plus tôt possible l'émergence de foyers dans leurs exploitations.

Les Accords sanitaires d'intérêt collectifs (ASIC), annoncés par la DGAI, vont constituer un outil à disposition des professionnels pour impulser, mettre en place et développer des actions sanitaires de prévention, surveillance et lutte pour des dangers sanitaires d'intérêt collectifs. Si un certain nombre de points seront à préciser, se pose d'ores et déjà la question des dispositions coercitives dans le cas où certains détenteurs ne respecteraient pas les mesures obligatoires des ASICs étendus. Dans ce contexte, le FMSE et les ASICs pourraient constituer des outils complémentaires à la demande des professionnels. Plus précisément, des ASICs pourraient constituer le cahier des charges de sections spécialisées du FMSE, et donc l'éligibilité de certains dossiers de demande d'indemnisation au FMSE serait alors conditionnée au respect de ces ASICs. Le FMSE restera toutefois vigilant à ce que cette synchronisation des outils ne soit pas un prétexte de désengagement financier de l'Etat pour certains dangers sanitaires.

Sur le volet financier, la DGAI a évoqué en CNOPSAV plénier du 15 avril 2021 la possibilité que le FMSE puisse lever les cotisations afférentes au fonctionnement de ces ASICs, pour le compte des opérateurs. Si cette option est envisageable (le code rural autorise actuellement les fonds de mutualisation à collecter et à gérer des fonds versés aux réseaux sanitaires reconnus.), le FMSE expertisera à la demande des opérateurs les moyens permettant la correcte réalisation de cette mission.

## 2. Poursuivre les actions déjà engagées

### **1) Maintenir des réserves suffisantes en cas de crises sanitaires**

Les crises sanitaires ont l'art de ne pas prévenir de leur arrivée. Elles ont aussi l'art d'arriver parfois à plusieurs en même temps. L'activité du FMSE est ainsi fluctuante et imprévisible. Si les budgets dédiés aux indemnisations semblent relativement stables ces dernières années, il ne faut pas écarter l'émergence de nouveaux foyers qui pourraient concerner toute une production, voire plusieurs productions en même temps. La section Légumes frais est d'ailleurs très attentive à cela depuis l'émergence en 2020 d'un cas de Tobamovirus dans une exploitation maraîchère.

C'est pourquoi il est important de conserver un niveau de réserves financières pertinent pour être en mesure de réagir rapidement en cas de crise sans perturber l'équilibre financier du fonds.

### **2) Poursuivre la création des sections spécialisées**

Avec désormais 12 sections spécialisées opérationnelles depuis 2019, le FMSE couvre à présent bon nombre de productions animales et végétales parmi les plus à risque en matière sanitaire. Cependant, l'ambition du FMSE reste de pouvoir accompagner la majeure partie des productions animales et végétales pouvant être concernées par des incidents sanitaires et environnementaux.

Le FMSE poursuivra le projet en cours de développement concernant la création d'une section Apiculture pour accompagner la lutte contre le Varroa et les blocages de ruches en cas d'émergence d'*Aethina tumida*. Un contrat de lutte volontaire signé entre un apiculteur et son organisme à vocation sanitaire (OVS) est envisagé comme c'est le cas actuellement pour les Campagnols.

Dès lors que certaines maladies entreront dans le champ d'intervention du FMSE, les travaux relatifs à la mise en place d'une section équine pourront reprendre. Une définition de l'agriculture actif dans le cadre de la nouvelle Pac sera un point important pour créer cette section dont les activités sont multiples.

Les consultations engagées en 2019 avec les organisations professionnelles d'Outre-Mer ont conclu à l'impossibilité de créer une section spécialisée spécifique aux territoires ultramarins. L'impossibilité d'appeler des cotisations suffisantes est le principal frein, avec aussi une hétérogénéité des enjeux sanitaires à financer d'une production à l'autre, et entre les territoires. Aussi, il sera envisagé d'intégrer certaines productions ultramarines au sein des sections spécialisées existantes.

Enfin, le FMSE poursuivra ses discussions avec la filière conchyliculture qui souhaiterait ouvrir une section spécialisée au FMSE et couvrir certains dangers sanitaires. Dans la mesure où cette filière dépend du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp), alors que le FMSE est encadré par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), cela supposera une modification profonde du code rural.

### **3) Améliorer les procédures et accentuer la concertation avec les services de l'Etat**

Depuis le début de l'année 2021, des réunions de travail ont été mises en place entre le FMSE, le Bureau de la gestion des risques au ministère de l'Agriculture et les services de l'ASP. Cette concertation a permis la mise en place d'actions pour accélérer les contrôles par l'ASP, et réduire ainsi la part publique due au FMSE. Cette concertation se poursuivra au moment de la révision des contrôles imposés par l'Europe dans le cadre de la prochaine Pac. Le FMSE s'assurera que le nouveau dispositif s'inscrit dans un principe de continuité et de cohérence des contrôles, entre ceux réalisés par le FMSE et ceux réalisés par l'ASP.

Afin d'assurer un rythme plus soutenable des prochains contrôles par l'ensemble des services, le FMSE adressera plus régulièrement au ministère de l'Agriculture des demandes de paiement de la participation publique. Pour cela, l'Etat devra de son côté publier au plus vite les décrets fixant les nouvelles catégorisations de dangers sanitaires éligibles à indemnisation par les fonds de mutualisation, suite aux entrées en application de la LSV et LSA. Sans ces publications, les arrêtés ministériels fixant le montant de la participation publique aux programmes d'indemnisation du fonds ne peuvent pas paraître au journal officiel.

La mise en œuvre des programmes d'indemnisation fait l'objet d'une procédure d'instruction pouvant nécessiter plusieurs aller-retours. A l'image de la concertation engagée pour les contrôles, le FMSE proposera aux différents services du ministère de l'Agriculture la mise en place de réunions de travail préalablement à l'instruction d'un programme d'indemnisation par le ministère de l'Agriculture. Cette concertation permettra de gagner en efficacité, de mieux comprendre les points de blocage, et de réduire les délais d'instruction.

Enfin, le nombre de points de vigilance et de contrôles augmentant chaque année, le FMSE fera évoluer ses procédures qu'il consignera dans un nouveau manuel des procédures. Préalablement, le FMSE procédera à un audit interne, notamment au regard des différentes conclusions du ministère de l'Agriculture consécutives aux contrôles et à l'audit d'agrément réalisés par l'ASP. Le FMSE proposera un stage à un étudiant en droit rural pour rédiger un mémoire de fin d'étude sur le droit applicable aux fonds de mutualisation.

#### **4) *Faire connaître le FMSE sur le terrain et renforcer son rôle incitatif dans les plans de lutte collectifs***

Le FMSE s'organisera pour rester présent en région pour faire connaître ses activités, rassurer les agriculteurs lors de problèmes sanitaires importants et informer l'ensemble des acteurs locaux sur son fonctionnement, sa réglementation et les procédures à mettre en place en cas d'incident sanitaire ou environnemental. Le FMSE souhaite continuer à se déplacer régulièrement dans les régions et départements concernés par des enjeux sanitaires. Le FMSE continuera d'inciter localement les agriculteurs à la participation aux plans de lutte collectifs. La lutte organisée et collective permet de mieux assurer l'enrayement ou l'éradication des maladies. Une lutte précoce limite la propagation et l'impact des dangers sanitaires qui affectent les productions animales et végétales sur les territoires.