

Gestion des indemnisations des pertes économiques autour des foyers de fièvre aphteuse : la réponse française

M.-H. Cassagne

Directeur national de la Fédération nationale des Groupements de défense sanitaire, 149, rue de Bercy, 75012 Paris, France

Résumé

L'article présente l'exemple français d'indemnisation des pertes économiques subies par les éleveurs dans les zones de prévention et de surveillance autour des foyers aphteux, suite au blocage des mouvements d'animaux et de produits animaux.

Les Groupements de défense sanitaire (associations d'éleveurs chargées des problèmes sanitaires et reconnues par la loi française) ont créé, dès 1991, un fonds d'indemnisation qui a été mis à contribution durant l'épisode de fièvre aphteuse de 2001 en versant 6,488 millions de francs (989 000 euros) aux éleveurs des cinq départements touchés.

Fondé sur le principe d'une mutualisation nationale, le Fonds d'indemnisation est le premier exemple de l'organisation conventionnelle par les éleveurs français d'un système d'indemnisation privée, hors dispositif d'assurances.

Décentralisé dans sa gestion, rapide dans sa mise en œuvre, le Fonds d'indemnisation a désormais fait ses preuves ; il est maintenant nécessaire de l'adapter en fonction des évolutions de la politique de lutte contre la fièvre aphteuse en France comme peut-être au niveau de l'Union européenne.

Mots-clés

Fièvre aphteuse – France – Groupement de défense sanitaire – Indemnisation – Mutualisation – Organisation agricole – Zones péri-focales.

Introduction

Créés dans les années 1950 en France, les Groupements de défense sanitaire (GDS) sont des organisations d'éleveurs qui ont pour mission l'organisation collective des éleveurs dans la lutte contre les maladies animales ; à ce titre, ils appuient l'action des Services vétérinaires officiels dans la réalisation des prophylaxies réglementées. Par ailleurs, ils mettent sur pied des plans d'actions contre des maladies ou pathologies qui ne font pas l'objet d'une réglementation publique mais qui ont des conséquences économiques ou commerciales importantes pour les éleveurs (rhinotrachéite infectieuse bovine, hypodermose bovine, paratuberculose, syndrome dysgénésique et respiratoire du porc, etc.) ; ils participent également dans de nombreux départements à l'identification des animaux et conduisent enfin des actions en matière d'hygiène et d'environnement sanitaire.

Reconnus par la loi française comme organismes à vocation sanitaire, ils regroupent une très large majorité des éleveurs,

notamment dans le secteur bovin (plus de 95 % d'adhérents). Ils sont organisés nationalement en une Fédération nationale des Groupements de défense sanitaire (FNGDS).

Les raisons de la création d'un Fonds d'indemnisation

À la fin des années 1980, la perspective d'une interdiction de la vaccination anti-aphteuse sur le territoire européen a très rapidement sensibilisé les Groupements de défense sanitaire et leur Fédération nationale. Les éleveurs qui, dans les années d'après-guerre, avaient connu de nombreux épisodes de fièvre aphteuse, constataient, en effet, que la disparition de foyer aphteux sur le territoire national depuis 1981 (date du dernier épisode) résultait de la conjonction d'une politique d'abattage systématique et d'une politique vaccinale, dont chacun reconnaissait l'efficacité, malgré ses limites et son coût.

Le coût de la politique de vaccination annuelle systématique des bovins s'élevait à près de 200 millions de francs (soit 30,5 millions d'euros) par an. Les éleveurs bovins considéraient, toute proportion gardée, cette dépense comme une sorte d'assurance contre la fièvre aphteuse et les producteurs des autres espèces sensibles bénéficiaient gratuitement du matelas vaccinal bovin.

À partir du moment où l'interdiction de vaccination cessait d'être une possibilité pour devenir progressivement une certitude, la question qui se posait alors était de mettre sur pied une politique alternative permettant, au maximum, aux éleveurs d'éviter sinon la réapparition de la maladie, du moins son extension épizootique.

Si les propositions d'une politique alternative à la vaccination, élaborées par la FNGDS recoupaient assez largement les décisions prises dans la nouvelle réglementation de lutte contre la fièvre aphteuse, un point restait en suspens : celui de l'indemnisation des éleveurs.

Si les textes prévoyaient l'indemnisation des animaux sur foyer par l'État membre (avec remboursement par la Communauté économique européenne à hauteur de 70 %, puis de 60 %), ni les pertes induites sur foyer, ni les pertes économiques sur les exploitations bloquées dans les périmètres de surveillance et de protection n'étaient indemnisées, sauf recours à la vaccination d'urgence. Ceci posait un problème majeur, dans la mesure où un blocage d'activité de trente jours ou plus, se traduirait par des pertes importantes, pouvant conduire, dans certaines conditions, à la disparition de l'exploitation.

Pour régler cette question, la FNGDS a, dans un premier temps, engagé une concertation avec l'État, d'une part, les autres organisations agricoles, de l'autre.

Pour l'État, la position du ministère de l'Économie et des Finances était simple : les pouvoirs publics n'avaient pas à prendre en compte ces pertes, il appartenait aux éleveurs de trouver une solution, même si le ministère de l'Agriculture, conscient de l'ampleur du problème, convenait que l'État devait continuer d'assumer ses responsabilités.

Les organisations agricoles maîtrisaient parfaitement les données du problème, même si elles divergeaient sur les solutions à mettre en œuvre. Ceci était particulièrement significatif dans les secteurs porcins, ovins et caprins qui n'avaient jamais contribué financièrement à la lutte contre la fièvre aphteuse.

Cette situation a conduit la FNGDS à engager une réflexion propre sur ce sujet. Elle a, tout d'abord, pris contact avec des compagnies d'assurances, qui indiquèrent qu'il leur était impossible de proposer un contrat à un coût raisonnable, compte tenu de la quasi-impossibilité de quantifier le risque d'apparition de foyer et le risque de développement de la

maladie. S'appuyant sur des travaux d'experts, une commission composée de représentants des GDS s'est alors régulièrement réunie pour, dans un premier temps, fixer les grands principes d'un dispositif privé d'indemnisation, élaborer, dans un second temps, le dispositif juridique de collecte de fonds et d'indemnisation, puis pour analyser les différentes pertes économiques subies par les éleveurs et proposer des niveaux d'indemnisation.

Ainsi, les GDS ont-ils été amenés à fixer, lors de l'Assemblée générale de 1991, le principe d'un système collectif mutualisé d'indemnisation des pertes économiques en zone périphérique de foyers aphteux ; puis, tout au long de l'année 1992, à traduire ces principes généraux en un dispositif opérationnel ratifié par l'Assemblée générale.

Sans attendre que l'ensemble de ce dispositif soit validé, plus de 60 % des GDS avaient, durant l'année 1991, adopté au niveau départemental le principe de la caisse d'indemnisation et près de la moitié avait commencé à collecter les fonds auprès des éleveurs. Le système a, en effet, rencontré, très rapidement, un vif succès auprès des éleveurs de bovins d'abord, mais aussi des autres espèces sensibles à la fièvre aphteuse.

Au terme de la procédure de signature des conventions départementales, la quasi-totalité des GDS métropolitains adhéraient au Fonds d'indemnisation. Seuls trois départements (Côtes-d'Armor, Finistère et Morbihan) avaient choisi un système alternatif de dotations sur réserves et trois départements (Alpes-Maritimes, Var et Bouches-du-Rhône) n'avaient pas exprimé le souhait de participer, compte tenu de la faiblesse de leurs effectifs bovins (Fig. 1), ainsi que les GDS de Corse, de Guadeloupe et de Réunion, compte tenu des spécificités de leurs élevages.

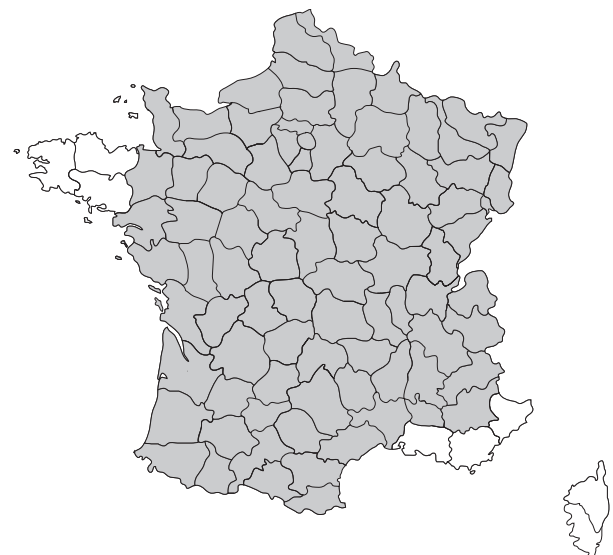


Fig. 1
Groupements de défense sanitaire départementaux signataires de la convention nationale pour la création du Fonds d'indemnisation (1992-2001)

Les grands principes du Fonds d'indemnisation

Première expérience d'un fonds privé géré par les éleveurs sans intervention, ni réglementaire, ni financière de l'État, le Fonds d'indemnisation se devait d'être régi par des règles précises et incontestables. S'il appartenait aux adhérents de chaque GDS de se prononcer sur leur adhésion au Fonds à l'occasion de leurs réunions statutaires et aux GDS de fonder le dispositif par vote lors de l'Assemblée générale, il était nécessaire de fixer contractuellement l'ensemble des dispositions du Fonds liant chaque Groupement aux autres, via la Fédération nationale.

Il convient de souligner ici l'objet même du Fonds : permettre par une mutualisation d'indemniser forfaitairement les pertes économiques que subiraient les éleveurs en zones de protection et en zones de surveillance, du fait des restrictions à la circulation des animaux et des produits d'origine animale.

Le principe de la mutualisation est majeur dans la culture des GDS ; il peut s'exprimer ainsi : si la situation sanitaire d'une exploitation et les risques que peuvent courir ses animaux ne dépendent pas uniquement des efforts de l'éleveur, mais aussi de la situation sanitaire de ses voisins et des efforts qu'ils consentent, l'action sanitaire doit se décliner dans un cadre collectif et solidaire. Dans ce cadre, la solidarité devient mutualiste quand la collectivité des éleveurs épargne afin de pouvoir indemniser l'un de ses membres si celui-ci connaît une difficulté sanitaire. Ce mécanisme simple, qui fut à l'origine de l'assurance au XIX^e siècle, est resté très présent dans le champ de l'action sanitaire. Pour ne pas entrer dans le cadre de la réglementation française en matière d'assurances précisément, il importait que le Fonds d'indemnisation soit réservé aux seuls adhérents des GDS, afin de ne pas être perçu comme une prestation commerciale.

Le second principe porte sur la destination du Fonds d'indemnisation. Les fonds collectés ne peuvent servir que pour les cas prévus dans la convention, à savoir les indemnités pour pertes autour des foyers de fièvre aphteuse. En application de ce principe, toute autre utilisation est proscrite et toute tentative en ce sens conduirait immédiatement à la redistribution des fonds aux éleveurs, qui en restent propriétaires, comme le prévoit expressément la convention nationale. La seconde application de ce principe porte sur la gestion des fonds collectés qui doivent rester bloqués en capital et en intérêts sur des comptes spécifiques gérés par les GDS.

Le troisième principe du Fonds est celui de la proximité et de l'efficacité d'intervention. Inventant la subsidiarité avant la lettre, les GDS décidèrent que, collectées localement, les contributions des éleveurs devaient être gérées localement, même si la nécessaire rapidité d'indemnisation supposait qu'une réserve soit constituée à l'échelon de la FNGDS. Ainsi, 90 % de la collecte est-elle placée et gérée par chaque GDS, les

10 % restant étant gérés par la FNGDS sur une réserve nationale.

Le quatrième principe est celui de la transparence. Ainsi, chaque année, le GDS doit faire parvenir à la FNGDS la situation de sa caisse départementale (capital et intérêts) qui aura été soumise au vote de son Assemblée générale ; il en va naturellement de même pour la Fédération nationale et la réserve nationale. Une Commission nationale de contrôle est, par ailleurs, instituée, comprenant cinq représentants du bureau de la Fédération nationale et deux représentants des autres organisations agricoles (l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture et la Confédération nationale de l'élevage) : elle est chargée de suivre annuellement la gestion du Fonds, mais également, en cas d'épisode de fièvre aphteuse, de gérer la mise en œuvre des indemnités. Enfin, des contrôles peuvent être réalisés pour vérifier, par exemple, la concordance entre le nombre de bénéficiaires déclarés et le nombre de cotisants ; les sanctions pouvant aller jusqu'au retrait du département du bénéfice du Fonds et la nécessité pour le GDS de restituer aux éleveurs les sommes collectées.

Les grands mécanismes du Fonds fixés par la convention sont donc les suivants :

a) création de caisses départementales exclusivement affectées à la fièvre aphteuse, principal et intérêts bloqués sur un compte spécial, les sommes collectées restant la propriété exclusive de la collectivité des éleveurs ;

b) convention de droit privé entre chaque GDS et la FNGDS fixant :

– l'unicité du montant de la cotisation,

– la remontée de 10 % de la collecte au titre de la réserve nationale, dans les mêmes conditions que les caisses départementales,

– les mécanismes d'indemnités et de contrôles garantissant la transparence et la solidarité collective.

Dans sa souplesse, sa décentralisation et sa rigueur, ce dispositif allie et conjugue la liberté et l'autonomie de chaque GDS avec la nécessaire responsabilité de chacun vis-à-vis de la solidarité collective.

Les mécanismes d'indemnités seront présentés en détail dans la partie consacrée à la mise en œuvre du dispositif durant l'épisode de fièvre aphteuse de 2001.

Les calculs d'estimation des pertes et la fixation des montants d'indemnisation

La Commission fièvre aphteuse de la FNGDS s'est livrée en 1991 à un travail difficile, mais indispensable, celui d'évaluer les

pertes liées au blocage autour des foyers, afin de proposer des montants d'indemnités forfaitaires réalistes. Il ne s'agissait pas en la matière d'obtenir des valeurs « au franc près », mais de donner un ordre de grandeur des pertes encourues en moyenne.

Un travail de synthèse a été conduit par Barbara Dufour et Vincent Potaufoux, à l'époque respectivement vétérinaire conseil et ingénieur conseil à la Fédération nationale ; il a été rendu possible par les contributions d'une quinzaine de GDS qui avaient réalisé, de leur côté, des évaluations à partir de leur situation départementale. Les éléments qui suivent ont été présentés dans la revue *GDS-Info* (numéro 106) (un tiré à part peut être demandé à l'auteur).

Les principes généraux retenus dans les calculs étaient les suivants :

– dix types de productions ont été retenus pour calculer les évaluations (Tableau I), et pour chaque type un troupeau fictif a été défini ;

Tableau I
Types de production retenus pour le calcul des pertes économiques

Systèmes de production	
1	Élevage bovins laitiers
2	Élevage bovins allaitants
3	Élevage bovins allaitants sélectionneurs
4	Atelier bovins d'engraissement
5	Atelier veaux de boucherie
6	Élevage porcins naisseurs
7	Élevage porcins engraisseurs
8	Élevage ovins laitiers
9	Élevage ovins allaitants
10	Élevage caprins laitiers

– les calculs ont été effectués sur la durée moyenne des épizooties observées, soit trente jours, et ils ont été rapportés à l'animal par jour de blocage ;

– il a été considéré que la séquestration des animaux serait faite à l'étable et non en pâture ;

Le Tableau II fixe par type de production le total des pertes estimées (il s'agit de chiffres pour l'année 1991).

À partir de ce travail et de ces estimations, le conseil d'administration de la FNGDS a pu présenter à l'Assemblée générale la grille d'indemnités forfaitaires présentée dans le Tableau III (les montants s'entendent par animal et jour de blocage).

Comme il est possible de le constater, ces chiffres diffèrent des valeurs d'estimations des pertes sur exploitation, dans la

Tableau II
Estimation, réalisée en France en 1991, des pertes consécutives à un épisode de fièvre aphteuse

Type de production	Francs français	Euros
Élevage bovins laitiers		
– si le lait est détruit	42/vache/jour	6,4/vache/jour
– si le lait est ramassé	8/vache/jour	1,22/vache/jour
Élevage bovins allaitants		
– période de vente de broutards	10/vache/jour	1,52/vache/jour
– hors période de vente	9/vache/jour	1,37/vache/jour
– saison hivernale	1/vache/jour	0,15/vache/jour
Atelier d'engraissement		
– période sans vente	0	0
– période d'étable : vente d'un lot	1/taurillon/jour	0,15/taurillon/jour
– période d'affouragement	5/taurillon/jour	0,76/taurillon/jour
Veaux de boucherie	5/place/jour	0,76/place/jour
Atelier porcs naisseurs		
– si abattage d'un lot	15	2,29
– si commercialisation	0	0
Atelier porcs engraisseurs	1/bande/jour	0,15/bande/jour
Élevage ovins allaitants		
– période de vente d'agneaux	7/brebis/jour	1,07/brebis/jour
– période de vente d'été	2/brebis/jour	0,3/brebis/jour
	0/brebis/jour	0/brebis/jour
Élevage ovins laitiers (roquefort)		
– avec livraison de lait en hivernage	0	0
– sans livraison de lait en hivernage	de 5,5 à 11/ brebis/jour	de 0,84 à 1,68/ brebis/jour
– sans livraison en pâturage	9/brebis/jour	1,37/brebis/jour
– en dehors de la lactation	2/brebis/jour	0,3/brebis/jour
Élevage caprins laitiers		
– en lactation sans livraison de lait	9/chèvre/jour	1,37/chèvre/jour
– en lactation avec livraison de lait	1/chèvre/jour	0,15/chèvre/jour

mesure où un travail complémentaire a été réalisé par le conseil d'administration de la Fédération nationale, notamment pour que les éleveurs n'aient à aucun titre la sensation d'une minimisation, les évaluations de pertes n'étant jamais que des estimations.

Tableau III
Grille d'indemnisation forfaitaire appliquée en France en 2001 pour l'indemnisation des éleveurs ayant subi des pertes économiques liées à la fièvre aphteuse

Catégorie	Indemnités	
	Francs français	Euros
Vache laitière	10,00	1,52
Vache allaitante	10,00	1,52
Bovin à l'engrais	1,20	0,18
Ovin laitier	2,50	0,38
Ovin à viande	2,50	0,38
Caprin	1,20	0,18
Porc naisseur	2,00	0,30
Porc engraisseur	1,20	0,18
Litre de lait	selon les cours	selon les cours
Porcelet	250,00	38,11

La gestion du Fonds d'indemnisation

Entre 1992 et aujourd'hui, la gestion du Fonds d'indemnisation a connu deux périodes :

- la constitution du Fonds (durant les quatre premières années),
- sa gestion « de routine », depuis lors.

Une importante innovation par rapport à d'autres fonds publics ou privés a, en effet, été apportée dès l'origine : celle de la limitation du montant de la collecte. À partir des bilans des derniers épisodes de fièvre aphteuse survenus en France et des avis des experts, la FNGDS a considéré qu'un Fonds d'un montant de l'ordre de 120 millions de francs (soit 18 millions d'euros) devrait permettre de répondre aux besoins, sachant qu'il est toujours possible de reprendre la collecte (y compris durant un épisode de fièvre aphteuse).

Dans ces conditions, la FNGDS a fixé le montant annuel de cotisation à 2 francs (0,3 euro) par équivalent bovin (soit un bovin, quatre truies, dix porcs à l'engrais, six ovins ou cinq caprins) sur une durée de trois ans, puis, dans un souci de sécurité, elle a décidé d'une quatrième année de cotisation avec un montant par équivalent bovin de 0,20 francs (0,03 euro).

Ces quatre premières années de gestion, avec la montée en régime du Fonds, présentèrent quelques difficultés, tenant, d'une part, au fait que tous les GDS n'avaient pas signé la convention au même moment, ni commencé la perception des cotisations sur le même exercice, et, d'autre part, au fait que, si le succès fut immédiatement au rendez-vous, des éleveurs localement purent attendre, parfois jusqu'à un an, avant de décider d'entrer dans le dispositif et donc payèrent avec retard.

À la suite de ces quatre premières années, le Fonds ayant été constitué et abondé en capital au niveau souhaité (et même au-delà), sa gestion devint routinière, puisque les capitaux étant bloqués, le seul point important portait sur la gestion des placements, qui avaient pour objectif, « une gestion de père de famille », c'est-à-dire de courir le moins de risques financiers possible. Alors que la période enregistrait une baisse tendancielle des taux d'intérêt, il n'y eut, à aucun moment, d'évolution négative des fonds placés.

Mise en œuvre du Fonds d'indemnisation en 2001

L'annonce, en février 2001, des premiers cas de fièvre aphteuse en Grande-Bretagne et les risques qui pesaient sur l'élevage français ont conduit la Fédération nationale à réagir avant

même le premier cas français, d'une part, en demandant aux GDS signataires de la convention de faire parvenir au plus vite un point de situation de leur caisse départementale et, d'autre part, en réunissant son conseil d'administration le 8 mars, afin d'organiser, comme prévu dans la convention, la mise en œuvre éventuelle des dispositions d'indemnisation.

Tandis que le 12 mars, le premier foyer français était déclaré et les animaux abattus, la Commission nationale de contrôle du fonds national fièvre aphteuse se réunissait à Paris le 14 mars. Elle était amenée à prendre trois décisions :

- décision 2001-01 portant validation des montants d'indemnisations forfaitaires, pour lesquelles elle décidait de ne pas modifier les montants arrêtés en 1992,
- décisions 2001-02 (Mayenne) et 2001-03 (Orne) concernant les départements qui connaissaient des zones de surveillance et de prévention autour du foyer de La Baroche-Gondouin (Mayenne).

Le texte de la décision concernant la Mayenne (les mêmes dispositions ont été appliquées pour l'Orne, puis ultérieurement pour les départements de la région parisienne) permettra de mieux comprendre les mécanismes d'indemnisation du fonds fièvre aphteuse (les montants provisionnés ont été calculés avec les GDS concernés à partir d'une estimation du nombre d'éleveurs adhérents au Fonds et du nombre des animaux bloqués) :

« La Commission nationale de contrôle du fonds fièvre aphteuse,

Considérant les dispositions de la Convention nationale d'indemnisation des pertes économiques des éleveurs dans les zones périfocales en cas de foyers de fièvre aphteuse, notamment l'article 2 e) du Titre I et le Titre II,

Considérant les résolutions n° 5, 6 et 7 adoptées par le Conseil d'Administration de la Fédération nationale des Groupements de défense sanitaire le 8 mars 2001,

Vu le dossier transmis par le GDS de Mayenne, en date du 13 mars 2001, et, particulièrement l'arrêté préfectoral portant déclaration d'infection pris en application de l'article 228 du code rural dans le département de Mayenne et publié le 13 mars 2001,

Arrête les dispositions suivantes,

1. - Décision est prise :

1. de provisionner le compte n° 10736565000 du Groupement de défense sanitaire de Mayenne de la somme de 3,5 millions de francs, en application de l'article 2, 2) du titre II de la Convention précitée,

2. d'autoriser le GDS de Mayenne de commencer à procéder aux indemnisations des éleveurs adhérents au Fonds

d'indemnisation et au GDS, à jour de leurs cotisations bloqués dans la zone péri-focale, conformément aux dispositions arrêtées nationalement,

3. de requérir la participation financière des GDS signataires de la Convention précitée afin de reconstituer la réserve nationale, en application de l'article 2, 5) du Titre II de la Convention, selon la grille de répartition jointe,

4. de mettre en œuvre ces dispositions autant que de besoin, au minimum tous les quinze jours, jusqu'à la levée de l'arrêté préfectoral du département de Mayenne.

2. – Ces dispositions sont applicables immédiatement, sous les conditions suspensives suivantes :

– le GDS doit fournir dans les meilleurs délais les pièces justificatives de l'adéquation entre le nombre d'éleveurs adhérents déclarés, le nombre d'équivalents bovins cotisants et les montants collectés en application de l'article 4, h) du Titre I de la Convention

– le GDS doit tenir informée la FNGDS de l'évolution de la situation, notamment du nombre d'éleveurs et d'équivalents bovins concernés, du montant des indemnisations, et de ses besoins en financement complémentaire, au moins tous les huit jours jusqu'à la levée de l'arrêté préfectoral, en application de l'article 2, 4) du Titre II de la Convention.

3. – La Commission de contrôle mandate le Président de la FNGDS, afin qu'il procède aux opérations bancaires nécessaires. »

Le 28 mars, une nouvelle réunion de la Commission de contrôle permettait l'adoption de deux nouvelles décisions concernant les départements d'Ile-de-France concernés par le second foyer (Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis et Val-d'Oise).

Enfin, le 7 avril, la Commission de Contrôle, saisie par le GDS de Mayenne décidait (décision 2001-06) de créer « pour les éleveurs spécialisés en bovins à l'engraissement se trouvant en zone péri-focale en cas de foyer de fièvre aphteuse, (...) une indemnité complémentaire de 2,80 francs par animal et jour de blocage » (0,426 euro).

Le Tableau IV indique le montant total versé par le Fonds d'indemnisation aux éleveurs bloqués dans les zones de prévention et de surveillance des deux foyers français de fièvre aphteuse en 2001, soit un total de 6 488 242 francs (989 126 euros).

Un point important à souligner est celui de la rapidité de mise en œuvre du dispositif, puisque la Commission nationale de contrôle s'est réunie dans les trois jours suivant les arrêtés préfectoraux portant déclaration d'infection et que les provisions ont été virées sur les comptes spéciaux des GDS sous

Tableau IV
Indemnisations versées en France en 2001 aux éleveurs des zones péri-focales

Départements	Indemnisations	
	Francs français	Euros
Mayenne	3 500 000,00	533 571,56
Mayenne (solde)	574 322,00	87 554,82
Orne	3 500 000,00	533 571,56
Orne (solde)	- 1 102 280,00	- 168 041,50
Ile-de-France	6 000,00	914,69
Ile-de-France (solde)	3 000,00	457,35
Seine-et-Marne	11 000,00	1 676,94
Seine-et-Marne (solde)	- 3 800,00	- 579,31
Total	6 488 242,00	989 126,12

deux jours. Si, dans les faits, il n'a pu être procédé aux indemnisations des éleveurs qu'avec un délai, compte tenu de l'implication des GDS dans la mise en œuvre des plans départementaux de lutte, elles ont été réalisées dans des temps records ; ainsi, en Mayenne, l'essentiel des versements a été fait les 17 avril et 23 mai. Soumises naturellement à des contraintes de gestion des finances publiques, les indemnisations pratiquées par l'État auront demandé, en moyenne, plus de temps.

L'avenir du Fonds d'indemnisation fièvre aphteuse

L'épisode de fièvre aphteuse de 2001 est riche d'enseignements, tant sur le plan de la politique de lutte et de son organisation que sur le plan financier. Ainsi, la FNGDS a-t-elle réuni à plusieurs reprises déjà sa Commission interne fièvre aphteuse pour tirer les conséquences de cet épisode. Si un Livre Blanc est en cours de finalisation sur les aspects généraux de politique sanitaire, la réflexion se poursuit sur les évolutions nécessaires du Fonds fièvre aphteuse.

En effet, la spécificité de la politique mise en œuvre cette année par rapport à celle définie lors de l'interdiction de vaccination porte sur les actions de prévention de la maladie. Des élevages ont été bloqués, durant des périodes plus ou moins longues, autour des exploitations détenant des ovins provenant de Grande-Bretagne et ayant subi, à ce titre, des abattages préventifs. De fait, les éleveurs de ces zones se sont trouvés dans une situation comparable à celle de leurs collègues situés autour des foyers authentiques de fièvre aphteuse. S'il est clair qu'aux yeux de la FNGDS, il appartient prioritairement aux pouvoirs publics d'assumer les conséquences financières de cette décision, il appartient également aux professionnels d'étudier d'éventuels compléments d'indemnisation sur ces zones.

Par ailleurs, il est clair qu'une analyse, tant juridique que pratique, des dispositions de la convention nationale devra être conduite et que des évolutions devront être prises en compte.

Enfin, la question d'un éventuel réabondement du Fonds national sera posée lors de la prochaine Assemblée générale de la FNGDS.

Il faut noter également que la création de ce Fonds a permis, en 1991, la décision par le Gouvernement français d'indemniser les foyers, non seulement pour les pertes directes comme prévu par la réglementation européenne, mais également pour les pertes indirectes subies sur ces élevages. Elle aura certainement aussi encouragé les pouvoirs publics à prendre des dispositions financières supplémentaires pour les éleveurs des départements de Mayenne, Orne, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis et Val-d'Oise, qui, au-delà des zones de surveillance, virent leur activité bloquée durant plusieurs semaines.

En conclusion, les GDS portent un jugement positif sur la décision qu'ils ont prise il y a dix ans de créer un dispositif mutualisé d'indemnisation autour des foyers de fièvre aphteuse. En le faisant, ils ont répondu de manière responsable et imaginative aux besoins des éleveurs français.

Il est évident que, particulièrement dans le cadre de l'Union européenne, mais également dans d'autres pays, une réflexion pourrait être conduite par les organisations professionnelles pour voir dans quelle mesure cette expérience peut s'adapter aux spécificités de l'élevage de chaque pays. La FNGDS y est favorable ; elle l'a prouvé, en 1993, en présentant le Fonds d'indemnisation aux organisations italiennes. La création, en décembre 2001 à Bruxelles, de la Fédération européenne pour

la santé animale et la sécurité sanitaire, devra favoriser cette concertation entre les éleveurs européens face à des problèmes comme la fièvre aphteuse.

Remerciements

L'auteur tient à remercier Bernard Terrand, président d'honneur de la FNGDS qui a présidé en 1991 et 1992 la Commission fièvre aphteuse ; Barbara Dufour (actuellement chargée de mission à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments) et Vincent Potaufeu (actuellement directeur du GDS des Vosges) pour le travail d'analyse des pertes économiques autour des foyers aphteux ; le président et le bureau du GDS de la Mayenne, Eric Borius, directeur du GDS de la Mayenne, et Thérèse Pelletier, directrice du GDS de l'Orne, pour les informations communiquées sur la gestion des indemnisations et, plus largement, le travail accompli durant l'épisode de fièvre aphteuse de 2001 par eux-même et leurs collègues ; les membres de la Commission fièvre aphteuse et Thibault Delcroix, vétérinaire conseil à la FNGDS pour le travail d'analyse et de propositions d'amélioration du Fonds d'indemnisation ; et, plus généralement, les Services vétérinaires français, les vétérinaires praticiens, les GDS et l'ensemble des éleveurs français pour leur gestion de la crise.



Gestión de las indemnizaciones por pérdidas económicas en torno a los focos de fiebre aftosa: la respuesta francesa

M.-H. Cassagne

Resumen

El autor expone el sistema francés de indemnización mediante el cual los ganaderos instalados en las zonas perifocales de prevención y vigilancia de la fiebre aftosa percibieron indemnizaciones por las pérdidas económicas derivadas de la prohibición del movimiento de animales y productos de origen animal.

En 1991, las agrupaciones de defensa sanitaria (asociaciones de ganaderos reconocidas por la legislación francesa que se ocupan de los problemas sanitarios) crearon un fondo de indemnización, que empezó a distribuirse durante el brote de fiebre aftosa de 2001 y repartió un total de 6,488 millones de francos (989.000 euros) entre los ganaderos de los cinco departamentos afectados.

El Fondo de indemnización, basado en el principio de una mutua de ámbito nacional, constituye el primer ejemplo de creación contractual por parte de los ganaderos franceses de un sistema de indemnización privado, ajeno por completo a las compañías de seguros.

A estas alturas el Fondo de indemnización ha demostrado ya su eficacia, fruto de su gestión descentralizada y su rapidez de aplicación. De lo que se trata ahora es de adaptarlo a la evolución de la política francesa, y quizá también europea, de lucha contra la fiebre aftosa.

Palabras clave

Agrupación de defensa sanitaria – Fiebre aftosa – Francia – Indemnización – Mutualismo
– Organización agrícola – Zonas perifocales.

