



N° 1597

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques*,

VOLUME I

AVANT-PROPOS, COMMENTAIRES D'ARTICLE ET ANNEXES

PAR M. DOMINIQUE POTIER,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 792 (2015-2016), 236, 237 et T.A. 55 (2017-2018).

Assemblée nationale : 630.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
COMMENTAIRE D'ARTICLES	29
<i>Article 1^{er}</i> : Champ des personnes éligibles au dispositif d'indemnisation.....	29
<i>Article 2</i> : Création et organisation du Fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques.....	37
<i>Article 3</i> : Procédure de détermination de l'existence d'un préjudice indemnisable par le fonds.....	38
<i>Article 4</i> : Présentation des offres d'indemnisation et paiement par le fonds.....	40
<i>Article 5</i> : Droit d'action en justice des demandeurs contre le fonds.....	41
<i>Article 6</i> : Recours du fonds contre des tiers (actions subrogatoires).....	42
<i>Article 7</i> : Modalités de financement du fonds.....	44
<i>Article 8</i> : Régime de prescription.....	46
<i>Article 9</i> : Rapport annuel, modalités d'application et dispositions transitoires.....	46
ANNEXES	49
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	49
ANNEXE N° 2 : TEXTE SUSCEPTIBLE D'ÊTRE ABROGÉ OU MODIFIÉ À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI	51

AVANT-PROPOS

Dans le contexte du modèle agricole conçu dans l'après-seconde guerre mondiale pour parvenir à l'autosuffisance en privilégiant des techniques intensives permettant une élévation des rendements, la consommation de pesticides aurait globalement doublé tous les dix ans entre 1945 et 1985. Aujourd'hui, malgré les mesures mises en place dans la période récente, notamment les plans « *Ecophyto I* » et « *Ecophyto II* », dont l'un des objectifs est de diviser par deux l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, cette dépendance demeure très forte.

Pendant longtemps, cette dépendance s'est accompagnée d'une sous-évaluation des risques liés à l'usage de ces produits et la conscience des réels dangers qu'ils occasionnent sur l'environnement et la santé humaine est demeurée insuffisante. Dès les années 1970 cependant, des interrogations ont émergé sur l'impact des pesticides sur l'environnement. Au début des années 1980, leur utilisation a progressivement fait l'objet d'une réglementation plus contraignante à l'échelle de l'Union européenne.

Si les résultats quantitatifs de ces plans « *Ecophyto I* » et « *Ecophyto II* » ne sont pas encore à la hauteur, les efforts qualitatifs déployés par les agriculteurs et leurs organismes représentatifs sont d'ores et déjà un point positif. Grâce à la généralisation des certificats individuels d'aptitude (Certiphyto) que tout utilisateur professionnel ou distributeur de produits phytopharmaceutiques doit acquérir sur titre ou par formation, la connaissance des risques lors de l'utilisation de ces produits et la maîtrise des mesures de protection à mettre en œuvre ont déjà permis de limiter les expositions subies. Le plan « *Écophyto II+* », qui vient renforcer cette démarche en intégrant les actions prévues par le plan d'action du 25 avril 2018 sur les produits phytopharmaceutiques et le plan de sortie du glyphosate du 22 juin 2018 a été mis en consultation du 20 novembre au 10 décembre 2018⁽¹⁾ ; il va permettre d'accélérer le mouvement engagé et d'accompagner les agriculteurs dans la transition.

Cependant, les interrogations sur l'impact sanitaire de ses produits se sont depuis additionnées aux inquiétudes environnementales. Ce combat n'aurait pas pu être mené sans l'apport des lanceurs d'alerte que sont les victimes des pesticides, et en particulier les membres de l'association Phyto-Victimes créée en 2011 par des professionnels du monde agricole. Ces professionnels ont été brutalement confrontés à deux constats : les pesticides employés dans le cadre de leurs métiers avaient causés des dégâts importants et irréversibles sur leur santé, et la reconnaissance en tant que victimes des pesticides ne pouvait s'obtenir sans une vraie bataille judiciaire.

(1) <https://agriculture.gouv.fr/le-gouvernement-lance-la-consultation-sur-le-plan-ecophyto-ii-visant-reduire-notre-dependance-aux>

Depuis lors, de nombreux rapports ont permis une prise de conscience progressive par les pouvoirs publics et nos concitoyens de la gravité et de l'ampleur des risques liés à ces produits pour la santé humaine.

Ainsi en 2012, le rapport présenté par Mme Nicole Bonnefoy au nom de la mission commune d'information du Sénat présidée par Mme Sophie Primas ⁽¹⁾ avait fait état d'une « *urgence sanitaire* » encore insuffisamment prise en compte. Au regard notamment des données collectées par les épidémiologistes dans le secteur agricole, le rapport de nos collègues sénateurs dressait le constat d'un système conduisant à une sous-déclaration et à une sous-reconnaissance des maladies professionnelles liées à l'exposition aux produits phytopharmaceutiques.

Le rapporteur avait lui-même d'ores et déjà pu écrire en décembre 2014, dans un rapport au Gouvernement sur l'évaluation et la révision du plan *Ecophyto I*, que « *l'incurie dans la prise en compte des dangers de l'amiante est dans tous les esprits et personne n'est prêt à perdre vingt ans pour constater les dégâts des pesticides sur la santé humaine. Sans céder aux peurs inutiles, il convient de prévenir le risque dès aujourd'hui. Des progrès incontestables ont déjà été réalisés au cours des dernières années avec le retrait des molécules les plus dangereuses mais on n'est pas encore au terme de l'effort* » ⁽²⁾.

Plus récemment, le rapport de la mission d'information commune sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, présenté par nos collègues MM. Didier Martin et Gérard Menuel le 4 avril 2018 ⁽³⁾, a constaté l'existence de liens entre l'exposition professionnelle à des pesticides et certaines pathologies et a recommandé de « *créer un fonds d'indemnisation pour les victimes des produits phytopharmaceutiques* ».

À l'issue de la concertation menée dans le cadre des travaux la mission d'information sénatoriale et dans le prolongement de son rapport de 2012, la sénatrice Mme Nicole Bonnefoy a déposé la présente proposition de loi, cosignée par les membres du groupe socialiste et républicain du Sénat.

La proposition de loi adoptée à l'unanimité par le Sénat le 1^{er} février 2018 et soumise à notre Assemblée a pour objet d'améliorer la prise en compte par notre législation des dommages occasionnés par l'exposition aux pesticides. Elle propose de compléter le dispositif de réparation en permettant la prise en charge de la réparation intégrale des préjudices des personnes atteintes de maladies liées à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, que ces maladies soient ou non

(1) Sénat, rapport d'information n° 42 (2012-2013) fait de la mission commune d'information sur les pesticides et leur impact sur la santé et l'environnement Pesticides : vers le risque zéro présenté par Mme Nicole Bonnefoy, sénatrice <https://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-042-1-notice.html>

(2) Dominique Potier, Pesticides et agro-écologie, les champs du possible, Rapport au Premier ministre, novembre 2014 <https://agriculture.gouv.fr/rapport-de-dominique-potier-pesticides-et-agro-ecologie-les-champs-du-possible>

(3) Assemblée nationale, rapport d'information déposé en conclusion des travaux de la mission d'information commune sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, n° 852, 4 avril 2018 <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rap-info/i0852.pdf>

d'origine professionnelle, par la création d'un fonds d'indemnisation abondé par les fabricants de ces produits, sur le modèle du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

À la suite de l'adoption de ce texte, le gouvernement a confié au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale des finances (IGF), une mission relative à la préfiguration d'un dispositif d'indemnisation des victimes de produits phytopharmaceutiques, dont le rapport approuve le principe de cette création et fixe des pistes pour en déterminer le champ d'application ⁽¹⁾.

Dans le cadre du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, des députés et des sénateurs ont proposé de mettre ces conclusions en pratique et de créer un tel fonds. Les auteurs de ce dernier amendement, adopté à l'unanimité par le Sénat, ont proposé un fonds chargé d'indemniser les seuls préjudices des victimes d'une exposition professionnelle avérée, quitte à reporter à un second temps la prise des victimes d'expositions environnementales ⁽²⁾. À chaque fois ⁽³⁾, le Gouvernement et sa majorité ont fait valoir qu'il convenait d'attendre la parution de deux rapports :

– un rapport sur le financement et les modalités de création d'un fonds d'indemnisation, dont la remise au Parlement au plus tard en avril prochain est prévue par l'article 81 de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible (Egalim) ;

– un rapport demandé en avril 2018 par le Gouvernement à l'institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et à l'agence nationale de

(1) Laurence Eslous (IGAS), Pierre Deprost (IGF), Jean-Bernard Castet (IGF) et Xavier Toussaint (CGAAER), La création d'un fonds d'aide aux victimes de produits phytopharmaceutiques, rapport de la mission de l'inspection générale des affaires sociales, de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, janvier 2018 <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2017-M-043-03-DEF.pdf>

(2) Amendement n° 474 rect au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, https://www.senat.fr/amendements/2018-2019/106/Amdt_474.html

(3) Rapport, en nouvelle lecture, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, modifié par le Sénat, pour 2019 (n° 1408) n° 1440, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r1440.pdf> : « l'article 81 de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous prévoit l'établissement d'un rapport sur le financement et les modalités de création, avant le 1^{er} janvier 2020, d'un fonds d'indemnisation des victimes de maladies liées aux produits phytopharmaceutiques. Ce rapport doit être remis au Parlement par le Gouvernement dans un délai de six mois après la promulgation de la loi précitée, c'est-à-dire au plus tard avant la fin du mois d'avril 2019. Par ailleurs, la ministre de la santé a rappelé devant le Sénat que le Gouvernement avait confié à l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) la réalisation d'une étude actualisée des liens entre pathologies et exposition professionnelle aux produits phytosanitaires. »

sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), actualisant un bilan de la littérature scientifique sur les liens entre expositions et pathologies rendu en 2013 ⁽¹⁾.

Cependant, la remise de ces rapports ne conditionne pas l'adoption du présent texte : la liste des pathologies pouvant ouvrir droit à une indemnisation est renvoyée par l'article premier de la présente proposition de loi à un arrêté conjoint des ministres chargés de la santé, des outre-mer et de l'agriculture ; les modalités d'organisation du fonds sont renvoyées à un décret devant être pris après la promulgation du présent texte.

Dans le cadre de la loi Egalim, l'Assemblée nationale a donc adopté le principe de la création avant le 1^{er} janvier 2020 d'un fonds d'indemnisation des victimes de maladies liées aux produits phytopharmaceutiques.

Il est donc temps que le législateur honore juridiquement les promesses politique faites aux victimes, et se saisisse de ce texte pour apporter une solution concrète.

Les auditions menées par le rapporteur ont montré un relatif consensus des parties concernées, et notamment des organisations syndicales de travailleurs et d'exploitants agricoles et des associations de victimes, sur la nécessité de mettre en œuvre d'un fonds d'indemnisation des victimes d'exposition professionnelle, sur le modèle décrit par le rapport de la mission de l'inspection générale des affaires sociales, de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux rendu en janvier 2018 ⁽²⁾. Cependant, il a été soulevé les incertitudes existantes sur le nombre de personnes susceptibles d'être indemnisées du fait d'une exposition environnementale aux produits phytopharmaceutiques. En outre, les sources de financement envisagées dans la proposition de loi transmise par le Sénat devraient être diversifiées, pour que la charge financière ne se retrouve pas *in fine* supportée exclusivement par le monde agricole.

En effet, le risque phytopharmaceutique pour la santé humaine est réel mais sa prise en compte effective est relativement récente et son indemnisation limitée au titre des seules maladies professionnelles. Aussi la création d'un fonds d'indemnisation apparaît comme la solution pour prendre en charge les victimes d'un recours généralisé aux produits phytopharmaceutiques. Cependant, les modifications apportées par la commission des affaires sociales ont fortement limité l'ambition du fonds tel que proposé par le Sénat.

(1) Inserm, *Expertise collective*, Pesticides, effets sur la santé, 2013.

(2) *Rapport de la mission IGAS-IGF-CGAER*, op. cit.

I. LE RISQUE PHYTOPHARMACEUTIQUE POUR LA SANTÉ HUMAINE EST RÉEL MAIS SA PRISE EN COMPTE EFFECTIVE EST RELATIVEMENT RÉCENTE ET SON INDEMNISATION LIMITÉE AU TITRE DES SEULES MALADIES PROFESSIONNELLES

Les produits phytopharmaceutiques sont un ensemble de substances utilisées par l'agriculture pour soigner ou prévenir les maladies des organismes végétaux. Par extension, on utilise ce mot pour désigner des produits utilisés pour contrôler des plantes, insectes et champignons.

Les substances qui contrôlent, détruisent ou préviennent les organismes considérés nuisibles sont regroupées sous le terme de pesticides. Celui-ci inclut à la fois les produits phytopharmaceutiques (utilisés sur les végétaux dans l'agriculture, l'horticulture, les parcs ou les jardins) et les produits biocides (utilisés dans d'autres applications, par exemple pour protéger les matériaux ou désinfecter). L'expression « *produits phytosanitaires* » est couramment employée dans un sens proche de produit phytopharmaceutique, défini par la réglementation communautaire, ou de « *produit antiparasite contre les ennemis des cultures* » défini par la réglementation française, ou encore de pesticide.

Les substances actives sont minérales ou organiques. Elles sont d'origine naturelle ou issues de la chimie de synthèse. Dans ce cas, il s'agit parfois de la reproduction par l'industrie chimique de molécules naturellement biocides isolées dans la nature.

Le règlement européen n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques définit comme produit phytopharmaceutique « *tout produit composés de substances actives, phytoprotecteurs ou synergistes, ou en contenant, et destinés à l'un des usages suivants :*

« *a) protéger les végétaux ou les produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou prévenir l'action de ceux-ci, sauf si ces produits sont censés être utilisés principalement pour des raisons d'hygiène plutôt que pour la protection des végétaux ou des produits végétaux ;*

« *b) exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, telles les substances, autres que les substances nutritives, exerçant une action sur leur croissance ;*

« *c) assurer la conservation des produits végétaux, pour autant que ces substances ou produits ne fassent pas l'objet de dispositions communautaires particulières concernant les agents conservateurs ;*

« *d) détruire les végétaux ou les parties de végétaux indésirables, à l'exception des algues à moins que les produits ne soient appliqués sur le sol ou l'eau pour protéger les végétaux ;*

« e) freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux, à l'exception des algues à moins que les produits ne soient appliqués sur le sol ou l'eau pour protéger les végétaux. »

L'utilisation de ses produits conduit souvent les personnes qui les manipulent ou qui sont à proximité à être exposée à ces substances, même lorsque les précautions d'emploi sont respectées. Or le développement de certaines pathologies a un lien avec cette exposition aux produits phytopharmaceutiques.

A. UN LIEN AVÉRÉ ENTRE EXPOSITION AUX PESTICIDES ET DÉVELOPPEMENT DE CERTAINES PATHOLOGIES

L'utilisation massive des produits phytopharmaceutiques constitue un enjeu majeur de santé publique tant pour les applicateurs et leurs familles que pour les riverains et la population en général à travers les modes de contamination par l'air, l'eau, le sol et l'alimentation. Les substances actives utilisées dans les produits phytopharmaceutiques sont conçues pour attaquer des organismes vivants, les substances actives de ces produits peuvent produire des effets sur les organismes non cibles, dont l'homme.

Aujourd'hui, comme le rappelle le rapport précité de la mission d'information de l'Assemblée nationale, l'étude de référence relative aux effets sur la santé des produits phytopharmaceutiques est celle qui a été menée en 2010 par l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) en se fondant sur une revue de la littérature scientifique internationale publiée au cours des trente dernières années ⁽¹⁾.

Le rapport de l'Inserm conclut à l'existence de plusieurs niveaux de présomption s'agissant du lien entre l'exposition aux pesticides et différentes pathologies, en particulier certains cancers (hémopathies malignes, cancers de la prostate, tumeurs cérébrales, cancers cutanés), certaines maladies neurologiques (maladie de Parkinson, maladie d'Alzheimer, troubles cognitifs) ainsi que certains troubles de la reproduction et du développement. L'étude souligne en outre que la survenue d'autres pathologies telles que les maladies respiratoires, les troubles immunologiques et les pathologies endocriniennes pose également question. Il insiste enfin sur les expositions aux pesticides au cours de la période prénatale (*in utero*) et périnatale, ainsi que pendant la petite enfance, qui semblent être particulièrement à risque pour le développement de l'enfant.

L'Anses a également réalisé en 2016 un rapport d'expertise sur les expositions professionnelles aux pesticides en agriculture ⁽²⁾.

Le premier rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales, du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et du

(1) *Inserm, Expertise collective, Pesticides, effets sur la santé, 2013.*

(2) *Anses, rapport d'expertise collective Expositions professionnelles aux pesticides en agriculture, juillet 2016.*

Conseil général de l'environnement et du développement durable sur l'utilisation des pesticides constatait que « *l'utilisation massive des produits phytopharmaceutiques constitue un enjeu majeur de santé publique tant pour les applicateurs et leurs familles que pour les riverains et la population en général à travers les modes de contamination par l'air, l'eau, le sol et l'alimentation (...). Selon les modes de contamination, ce sont plus d'un million de professionnels de l'agriculture, la population des riverains et, plus largement, l'ensemble des consommateurs qui sont potentiellement exposés aux dangers que peuvent présenter les pesticides* »⁽¹⁾.

Si les risques liés à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sont avérés aujourd'hui pour la santé humaine, les connaissances scientifiques ne les ont mis en évidence qu'à compter du milieu du XX^{ème} siècle.

Les conclusions de ces rapports devront être actualisées par une étude confiée le 18 avril 2018 par le Gouvernement à l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) sur les liens entre pathologies et exposition professionnelle aux produits phytosanitaires.

Aujourd'hui, la nécessité de protéger les populations s'impose même en l'absence d'interdiction décidée à l'échelon européen, où se prennent les décisions relatives à l'autorisation des produits phytopharmaceutiques. En ce sens, le rapport IGAS-CGEAR-CGEDD précité souligne en particulier que le cadre juridique défini à l'échelle européenne « *laisse persister des substances reconnues dangereuses dans l'attente du renouvellement de leur approbation* » et appelle les autorités à agir vis-à-vis des « *substances les plus préoccupantes qui demeurent sur le marché* ».

B. L'ENCADREMENT DE L'USAGE DES PESTICIDES N'A QUE RÉCEMMENT PRIS EN COMPTE LES PRÉOCCUPATIONS DE SANTÉ PUBLIQUE

Face à cette avancée de la science médicale, une réglementation sur les produits phytosanitaires s'est développée en France dès le début du XX^{ème} siècle avec pour premier objectif l'efficacité agronomique.

1. Vers une réduction de l'emploi des produits phytopharmaceutiques : les plans *Ecophyto*

Ce n'est que plus récemment qu'une réglementation communautaire s'est peu à peu construite pour limiter les effets des produits phytosanitaires sur la santé humaine et l'environnement avec, en tout premier lieu, l'adoption en 1976 d'une

(1) C. Marty-Chastan et E.Rance (IGAS) - D.Guériaux et R.Tessier (CGAAER) – A.Delaunay et C.Mir (CGEDD), Utilisation des produits phytopharmaceutiques, rapport de la mission de l'inspection générale des affaires sociales, de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, décembre 2017.

directive concernant la fixation de teneurs maximales admissibles en résidus de pesticides dans les fruits et légumes, suivie de réglementations destinées à interdire la mise sur le marché, dans les pays de la Communauté économique européenne, de certaines substances actives reconnues dangereuses pour la santé humaine au fur et à mesure de l'avancée des connaissances scientifiques. L'interdiction des produits les plus nocifs date des directives communautaires de 1979 et de 1991 et la mise en œuvre concrète de politiques de prévention de 2009.

La transposition de la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 a conduit en France à l'adoption des plans *Ecophyto I* et *II*.

Les plans *Ecophyto I* et *II*

Un plan d'actions destiné à rationaliser et à réduire l'emploi des produits phytopharmaceutiques dans la protection des cultures a été mis en place depuis 2008, *Ecophyto I* de 2008 à 2015, suivi par *Ecophyto II*. Il se décline en six axes qui visent à :

- faire évoluer les pratiques et les systèmes ;
- amplifier les efforts de recherche, développement et innovation ;
- évaluer, maîtriser et réduire les risques et les impacts des produits phytopharmaceutiques sur la santé humaine et sur l'environnement ;
- supprimer l'utilisation de produits phytopharmaceutiques partout où cela est possible dans les jardins, les espaces végétalisés et les infrastructures ;
- encourager, en favorisant une mobilisation des acteurs, la déclinaison territoriale du plan en cohérence avec les contraintes et potentialités locales, renforcer l'appropriation du plan par les acteurs du territoire et des filières et veiller à la cohérence des politiques publiques ;
- s'appuyer sur une communication dynamique et des approches participatives, pour instaurer un débat citoyen constructif quant à la problématique des produits phytopharmaceutiques, et instaurer une gouvernance simplifiée.

L'objectif du plan *Ecophyto II* est de réduire de 50 % le recours aux produits phytopharmaceutiques en France en dix ans, avec une trajectoire en deux temps. À l'horizon 2020, une réduction de 25 % est visée, par la généralisation et l'optimisation des techniques actuellement disponibles. Ensuite, une réduction de 50 % à l'horizon 2025 reposera sur des mutations profondes des systèmes de production et des filières soutenues par des déterminants politiques de moyen et long terme et par les avancées de la science et de la technique. La transition entre ces deux périodes, dans cinq ans, sera l'occasion d'une nouvelle révision du plan, conformément aux exigences de la directive 2009/128/CE.

Les risques liés à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sont réels pour la santé humaine, et l'interdiction des produits les plus nocifs comme la mise en œuvre concrète de politiques de prévention sont récentes et non encore exhaustives. Par ailleurs, les effets des mélanges de substances actives associés aux adjuvants et aux solvants contenus dans les produits n'ont pas à ce jour fait l'objet de recherches approfondies. Il est donc envisageable que la population exposée à ces risques concerne à présent davantage les trente dernières années que

les années futures. Mais ceci est sous la double réserve suivante : d'une part que les risques actuels soient suffisamment bien cernés et que des nouveaux risques, liés par exemple à de nouveaux produits, n'émergent pas ; d'autre part que des pathologies à effet différé correspondant à des expositions passées ne se manifestent pas à l'avenir.

2. Le développement de la phytopharmacovigilance pour surveiller les effets indésirables des produits phytopharmaceutiques

Les risques pour la santé humaine, des écosystèmes et des organismes vivants que peuvent présenter les produits phytopharmaceutiques sont désormais surveillés. Avec la délivrance et le retrait des décisions d'autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, complétée par le décret n° 2016-1595 du 24 novembre 2016 relatif à la phytopharmacovigilance, a confié à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et la mise en place d'un dispositif de phytopharmacovigilance.

Il a pour objectif de surveiller les effets indésirables des produits phytopharmaceutiques disponibles sur le marché et couvre à la fois la contamination des milieux, l'exposition et les impacts sur les organismes vivants et les écosystèmes, ainsi que les phénomènes d'apparition de résistances. Ce dispositif s'inscrit dans l'axe 3 du plan Ecophyto (*Évaluer, maîtriser et réduire les risques et les impacts des produits phytopharmaceutiques sur la santé humaine et sur l'environnement*).

L'objectif premier de la phytopharmacovigilance est de détecter au plus tôt les signaux qui peuvent amener à prendre des mesures de prévention ou de limitation des risques liés aux produits phytopharmaceutiques, en se dotant de moyens d'anticiper, détecter, analyser et prévenir les effets indésirables des produits phytopharmaceutiques. La phytopharmacovigilance vise ainsi à :

- permettre, si nécessaire, l'adaptation des conditions d'autorisation de mise sur le marché des produits aujourd'hui commercialisés (par exemple par la réduction des doses, l'adaptation des conditions d'application ou le retrait d'une autorisation de mise sur le marché) ;

- définir des mesures de gestion transversale, par exemple pour la protection des personnes à proximité des zones traitées ;

- contribuer à s'assurer du respect des interdictions d'usages de produits, notamment ceux dont les substances actives ne sont plus approuvées au niveau européen.

Pour répondre à ces objectifs, la phytopharmacovigilance repose sur trois modalités fondamentales et complémentaires de recueil de données et de production de connaissances : un réseau d'organismes de surveillance ou de vigilance, des études *ad hoc* et le recueil de signalements spontanés.

La phytopharmacovigilance repose sur la collecte systématique et régulière d'informations produites par les organismes de surveillance et de vigilance déjà existants, dans les domaines qu'elle couvre : les effets indésirables des produits phytopharmaceutiques sur l'homme, les animaux d'élevage et sauvages (dont l'abeille domestique), les écosystèmes dans leur intégralité (biodiversité, cultures, faune, flore, air, eau, sol) mais aussi les aliments et l'apparition de phénomènes de résistance aux produits phytopharmaceutiques.

Ainsi, ce dispositif inclut les plans de surveillance des ministères sur l'eau, les aliments et les mortalités massives aiguës des abeilles ainsi que le recueil des effets non intentionnels dans le cadre de la Surveillance Biologique du Territoire (SBT). Participent également à ce réseau :

– les Centres anti-poison et de toxicovigilance (CAP-TV) coordonnés par l'Anses ;

– le dispositif Phyt'attitude de la Mutualité sociale agricole (MSA) ;

– l'Agence nationale de santé publique France (Santé Publique France) dans le cadre de sa mission de suivi des effets sur la santé humaine et des expositions ;

– la cohorte Agrican pilotée par le Centre François Baclesse ;

– le réseau SAGIR pour les effets éventuels sur la faune sauvage géré par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ;

– l'Institut technique scientifique de l'abeille et de la pollinisation (ITSAP) ;

– le Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA) ;

– les Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

Des études *ad hoc* sont réalisées sur les effets indésirables des produits phytopharmaceutiques lorsque les informations fournies par les organismes de surveillance et de vigilance sont identifiées comme méritant d'être précisées. Les premières études mises en place doivent permettre une meilleure connaissance des pratiques culturales et du recours aux produits phytopharmaceutiques (Inra), l'acquisition des données d'imprégnation humaine dans le cadre du programme national de biosurveillance (SPF), la valorisation des informations issues des CAP-TV.

Un dispositif spécifique est prévu pour le financement de ces études au travers d'une taxe sur les ventes des produits phytopharmaceutiques par les détenteurs d'autorisations de mise sur le marché. Créée par un amendement déposé par le rapporteur et huit autres députés dans le cadre de l'examen de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, la taxe est due par les titulaires d'autorisations de mises sur le marché ou de permis de

commerce parallèle de produits phytopharmaceutiques et frappe le montant hors TVA de leurs ventes de l'année civile précédente. L'article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime fixe son taux plafond à 0,3 % du chiffre d'affaires des fabricants. En application de l'arrêté du 9 mars 2016, le taux de cette taxe s'élève aujourd'hui à 0,2 % de ce chiffre d'affaires. Son produit, de l'ordre de 4,2 millions d'euros, sert actuellement à financer le dispositif de phytopharmacovigilance piloté par l'Anses. Les modalités de financement ont été élargies par la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 qui prévoit, en son article 148, de relever le plafond de la taxe affectée à l'Anses de 4,1 à 6,3 millions d'euros pour le financement de la phytopharmacovigilance et « *pour améliorer la prise en compte des préjudices en lien direct avec l'utilisation des produits phytopharmaceutiques* ».

Enfin, l'Anses reçoit également des signalements des acteurs professionnels comme les titulaires d'autorisation de mise sur le marché, les fabricants, les importateurs, les distributeurs ou utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, les conseillers et formateurs de ces utilisateurs. Ces déclarations sont essentielles pour la phytopharmacovigilance puisque ces acteurs sont directement au contact des professionnels du terrain.

C. LA PRISE EN CHARGE ET L'INDEMNISATION DES VICTIMES PAR LE RÉGIME DE MALADIES PROFESSIONNELLES RESTENT TRÈS LIMITÉES

1. Le régime des maladies professionnelles prend en charge un nombre limité de victimes

Actuellement, le système de réparation des victimes des produits phytopharmaceutiques se fonde essentiellement sur le régime des maladies professionnelles, permettant de prendre en charge de manière forfaitaire les conséquences de pathologies conséquences d'une activité professionnelle.

Les pathologies concernées sont celles qui répondent aux conditions énoncées aux alinéas 2 et 3 de l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale. Il s'agit des maladies reconnues :

– soit sur le fondement des tableaux de maladies professionnelles dans les conditions mentionnées dans ceux-ci (alinéa 2) ;

– soit par une voie complémentaire faisant intervenir les comités régionaux de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP) lorsque ceux-ci établissent que ces maladies sont directement causées par le travail habituel de la victime alors même qu'une ou plusieurs conditions désignées dans un tableau ne sont pas remplies (alinéa 3).

Dans les régimes général et agricole, une maladie peut aussi être reconnue comme d'origine professionnelle lorsque le taux d'incapacité est supérieur à 25 %

et qu'il existe un lien direct et essentiel entre la pathologie et l'exposition professionnelle.

Le recours aux tableaux de maladies professionnelles permet de se fonder sur une présomption d'imputabilité de la pathologie à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques.

En matière de pesticides, le régime agricole se distingue par la création de deux tableaux spécifiques :

– l'un pour la maladie de Parkinson (tableau n° 58 intitulé « *maladie de Parkinson provoquée par les pesticides* » créé en 2012) ;

– l'autre pour le lymphome malin non hodgkinien (LMNH ; tableau n° 59 intitulé « *hémopathies malignes provoquées par les pesticides* » créé en 2015).

Dans ces deux tableaux, les pesticides y sont définis de manière très large comme se rapportant « *aux produits à usages agricoles et aux produits destinés à l'entretien des espaces verts (produits phytosanitaires ou produits phytopharmaceutiques) ainsi qu'aux biocides et aux anti-parasitaires vétérinaires, qu'ils soient autorisés ou non au moment de la demande* ».

Ainsi n'y a-t-il pas de substances précisément mises en cause. Toutefois, le tableau n° 59 précise des substances suspectées selon les études scientifiques dans la liste des travaux en indiquant qu'ils exposent habituellement « *aux composés organochlorés, aux composés organophosphorés, au carbaryl, au toxaphène ou à l'atrazine* ».

Dans les deux tableaux, la liste des travaux est indicative.

S'agissant du délai de prise en charge et de la durée d'exposition, ils sont d'un an, sous réserve d'une durée d'exposition de 10 ans pour la maladie de Parkinson et de dix ans, sous réserve d'une durée d'exposition de 10 ans, pour le LMNH.

Ces tableaux n'ont pas d'équivalent au régime général. Une éventuelle indemnisation y relèvera alors du système complémentaire de reconnaissance des maladies professionnelles, *via* l'avis des comités régionaux de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP).

Aussi le nombre de victimes reconnues dans le cadre du régime agricole des accidents du travail et des maladies professionnelles apparaît aujourd'hui très limité, et n'est pas représentatif du nombre réel de victimes.

En exploitant les données de la Mutualité sociale agricole, la mission CGAAER-IGAS-IGF a recensé environ 700 malades déclarés à titre professionnel en dix ans (pris en charge ou non).

Ceci est conforme aux informations recueillies par le rapporteur de la présente proposition de loi au Sénat, qui a identifié une moyenne de 59 victimes prises en charge chaque année au sein du régime agricole, pour des affections liées aux pesticides et reconnues comme d'origine professionnelle sur le fondement des tableaux. Parmi l'ensemble des tableaux, seul un petit nombre concentre cependant la très grande majorité des victimes : comme l'a indiqué la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), « *seulement 4 maladies regroupent 96,6 % des victimes* »⁽¹⁾. Au total, selon les informations communiquées par le ministère de la santé, sur la période 2007-2016, 678 maladies professionnelles liées aux pesticides ont été reconnues au sein du régime agricole, dont 303 au titre du tableau 58 créé en 2012 (Maladie de Parkinson provoquée par les pesticides) et 88 au titre du tableau 59 créé en 2015 (Hémopathies malignes provoquées par les pesticides). Au titre de la seule année 2016, 36 maladies professionnelles ont été reconnues au titre du tableau n° 58 et 25 au titre du tableau n° 59.

Ainsi que l'a indiqué le ministère chargé de la santé, au sein du régime général, le nombre de reconnaissances est plus limité, notamment en raison des activités concernées. Par ailleurs, il n'existe pas de tableau relatif aux pesticides dans ce régime, les seules maladies reconnues l'étant par le biais de la voie complémentaire.

Dans le même temps, l'association, Phyto-Victimes, a accompagné en cinq ans près de 300 personnes réparties sur l'ensemble du territoire national pour leur démarche de reconnaissance de maladie professionnelle.

Les limites du régime AT-MP sont cependant de plusieurs ordres :

– L'accès des victimes à une indemnisation, inégal, est dépendant des tableaux existants (nature des maladies, délais, durées d'exposition), dont l'existence est davantage liée aux capacités financières des régimes concernés qu'aux réelles conditions de survenance de la maladie du point de vue scientifique ;

– La contrainte financière conduit à une insuffisante évolutivité des tableaux en fonction des expertises scientifiques produites ;

– Enfin, il y a un déficit d'information : la connaissance de cette voie d'indemnisation par les assurés et médecins traitants est insuffisante, et, dans le cadre du système complémentaire aux tableaux, la connaissance scientifique ne fait pas l'objet d'une diffusion suffisante au sein et à destination des comités régionaux de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP) pour que ceux-ci puissent jouer efficacement leur rôle de « corde de rappel ».

(1) Rapport n° 236 (2017-2018) de M. Bernard Jomier, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 24 janvier 2018 https://www.senat.fr/rap/117-236/117-236_mono.html

De manière générale, l'établissement d'un lien de causalité entre la maladie et l'exposition à des substances nocives est le principal obstacle à la reconnaissance de la victime.

2. De l'ordre de 10 000 victimes professionnelles potentielles, actuellement non indemnisées

La mission CGAAER-IGAS-IGF a estimé, avec de grandes difficultés méthodologiques et un nombre réduit de sources, que le risque d'exposition aux produits chimiques de la population agricole concernerait actuellement 100 000 personnes. Le nombre de victimes potentielles pour lesquelles il y a une présomption forte de causalité entre la maladie et l'exposition est évalué à 10 000 personnes, dont deux tiers pour la maladie de Parkinson (tableau n° 58 du régime agricole AT-MP) et un tiers pour les hémopathies malignes (tableau n° 59).

Les régimes de responsabilité existants trouvent à s'appliquer au cas particulier des produits phytopharmaceutiques :

– la responsabilité des fabricants peut être recherchée du fait de la défectuosité de leur produit, en vertu de la directive de 1985, transposée en droit français en 1998. La loi écarte toute exigence de preuve de faute particulière du fabricant pour engager sa responsabilité. Le responsable ne pourra donc pas s'exonérer en prouvant qu'il n'a pas commis de faute. Néanmoins, le demandeur devra prouver le lien de causalité avec le dommage et le délai de prescription de dix ans constitue une limite à l'action des victimes ;

– la responsabilité de l'État peut également être recherchée compte tenu des autorisations de mise sur le marché des produits phytosanitaires qu'il accorde sur le territoire national, au même titre que celle de l'Union européenne en ce qui concerne les autorisations des matières actives qui composent ces produits. Elle peut également être recherchée sur le fondement du défaut d'information du public, pour interdiction tardive, voire lorsqu'il a été amené à prescrire aux agriculteurs l'emploi de certaines substances ;

– la responsabilité de l'employeur peut être recherchée pour faute inexcusable, domaine dans lequel la jurisprudence est bien établie depuis le revirement de la Cour de cassation de 2002 avec « *l'obligation pour l'employeur de sécurité découlant du contrat de travail* » ;

– l'utilisateur des produits dangereux n'est pas exempt de toute responsabilité et cette dernière peut être recherchée s'il n'a pas respecté les préconisations de sécurité qui accompagnent l'utilisation du produit, notamment l'emploi des équipements de protection individuels.

Dans la pratique, hors un cas particulier lié à un accident ponctuel, la responsabilité des différents acteurs est difficile à établir. La responsabilité de l'employeur ne concerne que le salarié agricole et non l'exploitant lui-même. Enfin, l'utilisateur lui-même ne dispose que depuis peu d'équipements de

protection mieux adaptés, aux dires de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, pour qu'il lui soit reproché d'avoir été négligent. La responsabilité est l'affaire de tous les acteurs ou de personne dans un tel cas.

Certes, le système des tableaux de maladies professionnelles présente le double intérêt d'alléger la charge de la preuve pour les victimes et de permettre une égalité de traitement dans le cadre des conditions posées par les tableaux. Toutefois, les tableaux actuels étant peu « couvrants », les victimes sont conduites à devoir produire des éléments de preuve qu'elles ne détiennent pas toujours, soit pour le CRRMP, soit devant le juge de droit commun.

Devant cette difficulté de démonstration du lien de causalité pour un nombre de victimes important, l'amélioration du régime accidents du travail-maladies professionnelles par extension du périmètre des maladies prises en charge pour le rendre cohérent avec l'évolution des connaissances scientifiques pourrait être possible, mais cela ne permettrait pas de couvrir toutes les victimes dites environnementales, ayant subi une exposition hors de tout cadre professionnel.

II. LA CRÉATION D'UN FONDS D'INDEMNISATION APPARAÎT DONC COMME LA SOLUTION POUR PRENDRE EN CHARGE LES VICTIMES D'UN RECOURS GÉNÉRALISÉ AUX PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

A. UN FONDS POUR PRENDRE EN CHARGE LES VICTIMES AU TITRE DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA RESPONSABILITÉ

Le législateur a déjà mis en place plusieurs fonds d'indemnisation rétrospectifs chargés de gérer les suites d'événements dommageables de grande ampleur situés dans le passé. La création du Fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles par arrêté du 17 juillet 1989, du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, l'intervention de l'office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) pour les victimes de l'hormone de croissance et celles du benfluorex témoignent du rôle joué par ces organismes dans le traitement « curatif » des catastrophes sanitaires dont le nombre ne cesse de croître depuis l'affaire du sang contaminé du début des années 1990.

C'est pourquoi la présente proposition de loi propose de reprendre ce dispositif, fondé à la fois sur la solidarité nationale envers les victimes, qui sont essentiellement des agriculteurs et leurs familles, mais également sur la responsabilité de l'État qui a trop souvent délivré et maintenu des autorisations de mise sur le marché de substances dont les effets sanitaires faisaient l'objet d'études convergentes.

Sur cette base et en s'appuyant sur le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur les pesticides et leur impact sur la santé et

l'environnement intitulé *Pesticides : vers le risque zéro* ⁽¹⁾, Nicole Bonnefoy et ses collègues sénateurs ont déposé la présente proposition de loi.

Elle s'inspire largement du dispositif législatif organisant le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), prévu par l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001.

B. UNE PRISE EN CHARGE INTÉGRALE DES PRÉJUDICES SUBIS PAR LES VICTIMES

L'article 1^{er} de la proposition de loi définit le champ des personnes éligibles.

1. La primauté du dispositif de réparation des maladies professionnelles

Les professionnels du secteur agricole sont la première population concernée et pourront accéder au dispositif d'indemnisation dès lors qu'ils auront obtenu la reconnaissance d'une pathologie d'origine professionnelle et indemnisation forfaitaire sur le fondement du système déjà existant des tableaux de maladies professionnelles ou par le biais de la voie complémentaire (CRRMP). Aux termes de la proposition de loi, si elles en formulent la demande, les victimes dont la pathologie aura été reconnue comme d'origine professionnelle bénéficieront ainsi, *ipso facto*, d'une réparation intégrale.

2. Un champ d'intervention plus large que les régimes d'assurance contre les maladies professionnelles

Le dispositif d'indemnisation est en outre ouvert aux victimes exposées en dehors du cadre professionnel : il s'agit, d'une part, des « *personnes qui souffrent d'une pathologie occasionnée par l'exposition aux produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la République française* », d'autre part, des enfants atteints d'une pathologie occasionnée par l'exposition aux pesticides de l'un de leurs parents. Il s'agit ici de prendre en compte les expositions *in utero*, mais également les effets d'une exposition sur le génome et les cellules reproductrices.

En s'intéressant aux expositions professionnelles des salariés et exploitants agricoles et à leur famille proche, la mission estime que 10 000 personnes environ pourraient bénéficier de ce dispositif. Cependant, cette évaluation ne prend pas en compte les personnes concernées par une exposition environnementale.

Le même article 1^{er} confie au pouvoir réglementaire la tâche de définir quelles pathologies pourront ainsi être caractérisées comme résultant de l'exposition

(1) Rapport d'information n° 42 (2012-2013) de Mme Nicole Bonnefoy, fait au nom de la mission commune d'information sur les pesticides présidée par Mme Sophie Primas, déposé le 10 octobre 2012 <https://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-042-1-notice.html>

aux pesticides. Cette liste aura vocation à évoluer en fonction des progrès des connaissances scientifiques. Elle pourra se fonder à la fois sur les tableaux de maladies professionnelles existants et sur les conclusions de l'expertise collective de l'Inserm de 2013 et du rapport demandé le 18 avril 2018 à l'institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), actualisant les liens entre pathologies et exposition professionnelle aux pesticides.

3. Une réparation intégrale des préjudices subis

Les régimes d'assurance des maladies professionnelles sont fondés sur le principe d'une réparation forfaitaire des dommages subis, en fonction des frais médicaux et du taux d'incapacité professionnelle permanente subi par l'assuré.

Comme pour les autres fonds d'indemnisation, l'article 1^{er} de la proposition de loi propose une réparation intégrale de l'ensemble des préjudices subis.

La nomenclature Dintilhac sert de référence pour l'indemnisation des préjudices. La remise du rapport Dintilhac – du nom du Président de la 2^{ème} Chambre de la Cour de Cassation qui a présidé à son élaboration – en juillet 2005 a permis une réelle amélioration de l'indemnisation des victimes en reprenant tous les postes de préjudices retenus par la jurisprudence, en remettant à plat tout ce que la pratique judiciaire avait apporté pour en faire un guide à l'usage des victimes et de leurs conseils, qu'ils soient avocats ou médecins. La loi du 21 décembre 2006 a imposé aux professionnels (juge, expert, avocat, assurance, sécurité sociale) le recours à cette méthodologie pour déterminer les préjudices, qui opère une classification entre les préjudices patrimoniaux (économiques) et les préjudices extrapatrimoniaux, avant et après consolidation, la consolidation étant la stabilisation de l'état de la victime :

– les préjudices patrimoniaux - c'est-à-dire les préjudices financiers - et les préjudices extrapatrimoniaux - qui représentent les préjudices personnels - mais aussi ;

– les préjudices temporaires - qui existent entre le fait générateur (accident, erreur médicale ou autre) et la consolidation (c'est-à-dire la date à laquelle l'état de santé de la victime est considéré comme n'étant plus susceptible d'évolution notable) et les préjudices définitifs - qui subsistent après la consolidation.

Chaque préjudice est indemnisé en fonction d'un barème élaboré par le fonds.

4. Un allègement de la charge de la preuve

L'article 3 prévoit un dispositif qui s'appuie sur la présomption de causalité et le renversement de la charge de la preuve.

Le demandeur doit justifier :

- de l'exposition à des produits phytopharmaceutiques ;
- de l'atteinte de l'état de santé de la victime.

Après investigation, le lien entre exposition aux produits phytopharmaceutiques et survenue de la pathologie sera prononcé par une commission médicale indépendante. La victime n'aura donc pas à prouver la causalité et la responsabilité de son état de santé.

Les alinéas 6 à 8 prévoient deux présomptions en faveur du demandeur :

– la reconnaissance d'une maladie professionnelle occasionnée par les produits phytopharmaceutiques vaut justification de l'exposition : en d'autres termes, la victime ayant déjà prouvé l'exposition et obtenu réparation au titre d'une maladie professionnelle n'aura pas à apporter à nouveau la preuve de son exposition ;

– en cas de décès, la prise en charge de celui-ci au titre de maladie professionnelle occasionnée par les produits phytopharmaceutiques vaut reconnaissance d'un lien de causalité : dans ce cadre, la décision de la commission médicale sur l'imputabilité est liée.

Dans ces deux cas de présomption en faveur du demandeur, il lui sera possible de demander au fonds le versement d'une provision, accordée dans un délai maximal d'un mois.

C. LA MISE EN PLACE D'UN FONDS D'INDEMNISATION, ALIMENTÉ NOTAMMENT PAR LA TAXE SUR LES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

1. Un fonds géré par la Mutualité sociale agricole

Aux termes de l'article 2, la gestion du fonds est dévolue à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). Celle-ci en assure la gestion comptable et financière dans un compte distinct des autres opérations comptables retracées par la caisse.

Le fonds est doté d'un conseil de gestion dont la composition est fixée par décret.

En application de l'article 9, il devra remettre un rapport d'activité annuel.

L'article 4 prévoit les modalités selon lesquelles le fonds devra proposer une offre d'indemnisation dans un délai de neuf mois à compter de la réception d'une demande d'indemnisation. En cas de contestation, l'article 5 confie à la cour d'appel du domicile du demandeur les recours juridictionnels contre les décisions du fonds.

En application de l'article 8, le délai de prescription des demandes sera de dix ans à compter de la date du premier certificat médical établissant le lien entre la maladie et l'exposition aux produits phytopharmaceutiques ou, en cas d'aggravation de la maladie, de la date du premier certificat médical constatant cette aggravation.

2. La mise à contribution des responsables des dommages subis

L'article 6 prévoit que les victimes indemnisées sont subrogées dans leurs droits par le fonds, qui est en mesure de se retourner et d'engager des procédures contentieuses envers les responsables.

La recherche de responsabilités par les victimes est toujours possible, bien que le lien de causalité qui permet de relier la maladie à une substance soit difficile à démontrer en l'état de la science et des règles de droit. Les principaux éléments de jurisprudence concernent les fabricants de produits « défectueux », l'État garant de la santé publique, l'employeur en cas de faute inexcusable, voire le salarié en cas d'imprudence. Dans la pratique, hors un cas particulier lié à un accident ponctuel, la responsabilité des différents acteurs est difficile à établir. Les fabricants sont soumis à une procédure d'autorisation de mise sur le marché extrêmement encadrée, qui s'appuie sur l'état de la science à date, procédure qui préserve de fait l'État ou l'Union européenne d'un risque de recherche en responsabilité. La responsabilité de l'employeur ne concerne que le salarié agricole et non l'exploitant lui-même. Enfin, l'utilisateur lui-même ne dispose pas à ce jour d'équipements de protection suffisamment adaptés, aux dires de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, pour qu'il lui soit reproché d'être négligent. La responsabilité est l'affaire de tous les acteurs ou de personne dans un tel cas.

C'est pourquoi cette possibilité permettra au fonds de poursuivre les responsables en cas de faute avérée, et d'utiliser les dommages et intérêts pour financer ses indemnisations.

3. L'affectation d'une fraction du produit de la taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques acquittée par les entreprises de production

L'article 7 dresse une liste limitative des sources de financement du fonds. L'essentiel de ces recettes devrait provenir de l'affectation d'une fraction du produit de la taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques (plafonnée actuellement à 0,3 % du chiffre d'affaires des fabricants) acquittée par les entreprises de production, prévue à l'article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime, tout en maintenant les sommes affectées à l'Anses pour le financement de la phytopharmacovigilance.

En tout état de cause, le rapporteur estime que ce financement ne pourra cependant servir qu'à accompagner la mise en place du fonds. Il conviendra par la suite d'ajuster les ressources du fonds à son besoin de financement.

Selon les estimations effectuées par la mission IGAS-IGF-CGAAER précitée, la réparation intégrale des préjudices subis par les salariés et exploitants agricoles et leur famille, comportant de l'ordre de 10 000 personnes potentiellement indemnisables, pourrait s'élever jusqu'à 930 millions d'euros, et nécessiter ainsi une ressource budgétaire pouvant atteindre 93 millions d'euros par an pendant dix ans ⁽¹⁾.

C'est pourquoi la mission IGAS-IGF-CGAAER invite le financement à « refléter les responsabilités des acteurs », de la manière suivante :

– un accroissement de la taxe annuelle perçue sur le chiffre d'affaires (hors TVA) des ventes de produits phytopharmaceutiques, pour atteindre 1,5 % et engendrer 25 millions d'euros par an ;

– une contribution plus élevée des régimes accidents du travail et maladies professionnelles du secteur agricole, pour environ le même montant ;

– une contribution de l'État de l'ordre de 50 millions d'euros à travers deux mécanismes : la prise en charge dans le dispositif *Ecophyto* d'une partie des coûts liés à la recherche, puisque celle-ci est indispensable à la connaissance de l'impact des produits phytopharmaceutiques sur la santé humaine, mais également la prise en charge d'une partie de l'indemnisation sur le budget de l'État.

III. UN TEXTE À L'AMBITION TRÈS AMOINDRIE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

À l'occasion de son examen de la présente proposition de loi lors de sa réunion du 23 janvier 2019, la commission des affaires sociales a adopté dix amendements et supprimé quatre articles.

Si le rapporteur se félicite que le principe de la création d'un fonds d'indemnisation ait pu faire l'objet d'un consensus, il regrette que le texte limite fortement le champ des victimes prises en charge, limite la portée de leur indemnisation et ne prévoit plus la possibilité pour le fonds d'exercer des actions récursoires afin d'exiger des dommages et intérêts aux personnes dont la responsabilité dans l'exposition des victimes pourrait être prouvée.

La réparation forfaitaire, basée sur le taux d'incapacité professionnelle permanente, est la base sur laquelle les personnes sont indemnisées par les régimes AT-MP. En maintenant le même champ et les conditions d'indemnisation, le dispositif voté conduit à se satisfaire d'une amélioration de l'indemnisation des 60 à 70 cas de maladies professionnelles déjà reconnus chaque année.

(1) Rapport de la mission IGAS-IGF-CGAAER, p. 76.

A. UN CHAMP DE BÉNÉFICIAIRES REVU À LA BAISSSE

En adoptant un amendement présenté par M. Matthieu Orphelin, la commission a acté la prise en charge des victimes d'exposition ayant fait l'objet d'une reconnaissance de maladie professionnelle à compter du 1^{er} janvier 2020. En adoptant un amendement du rapporteur, a été prévue la prise en charge, à la même date, des enfants atteints d'une pathologie du fait de l'exposition d'un de leurs ascendants dans un cadre professionnel.

Cependant, en adoptant un amendement défendu par Mme Albane Gaillot et les membres du groupe La République en Marche, la commission a supprimé la prise en charge de l'ensemble des autres victimes d'exposition aux pesticides. Dans cette catégorie prévue par le Sénat, figuraient notamment :

– les personnes ayant subi une exposition dans un cadre professionnel mais atteintes d'une pathologie non reconnue comme maladie professionnelle, soit relevant du régime général où n'existe pas de tableaux relatifs aux pesticides, soit n'entrant pas dans les conditions prévues par les tableaux de maladies professionnelles du fait de l'ancienneté de leur exposition, ce qui concerne notamment les retraités, soit enfin n'étant pas en mesure de prouver devant le comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP) le lien « *direct et essentiel* » entre leur pathologie et l'exposition ;

– les membres de la famille des travailleurs de la terre n'étant pas couverts par un régime AT-MP, comme les exploitants, pour lesquels l'adhésion à un régime AT-MP n'était pas obligatoire avant 2002, les conjoints collaborateurs non affiliés avant l'obligation introduite par la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 et les enfants ;

– les victimes ayant subi une exposition environnementale, c'est-à-dire notamment les riverains ayant subi les retombées d'épandage.

Le rapport de la mission précitée appelait cependant de ces vœux une extension du champ aux deux premières catégories, pour couvrir tous les travailleurs agricoles et leur famille proche ⁽¹⁾.

En limitant ainsi le champ de la prise en charge, le texte adopté par la commission encourt des critiques relatives au respect du principe d'égalité.

B. UNE INDEMNISATION LIMITÉE À UNE BASE FORFAITAIRE

En adoptant un amendement défendu par Mme Albane Gaillot et les membres du groupe La République en Marche, la commission a remplacé la réparation intégrale des préjudices par une réparation forfaitaire.

(1) Rapport de la mission IGAS-IGF-CGAAER, p. 76.

Le rapporteur rappelle que la création d'un fonds d'indemnisation spécifique se fonde à la fois sur la solidarité nationale et la responsabilité sans faute. C'est le cas de l'indemnisation des victimes du terrorisme comme celle relative à l'indemnisation des personnes contaminées à l'occasion d'une transfusion sanguine.

Dans tous les cas, le principe d'une réparation intégrale est la norme dans les fonds actuellement créés :

– Pour le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), sa mission est d'assurer la réparation intégrale des préjudices subis par les victimes d'une pathologie en lien avec l'amiante et leurs ayants droit, en leur évitant une procédure contentieuse. Le principe d'indemnisation intégrale a été retenu, selon des règles dérogatoires du régime commun : couverture non seulement de la totalité des dommages – inédite en soi dans le domaine de la protection sociale – mais encore des risques ou pertes de chances encourus du fait d'une exposition, effective ou possible, à l'amiante ;

– Pour l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM), sa mission est d'assurer, au nom de la solidarité nationale et sous certaines conditions, par le biais d'une offre d'indemnisation la réparation intégrale des préjudices subis à la suite d'accidents médicaux non fautifs ;

– Pour le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), la loi du 9 septembre 1986 institue un Fonds chargé de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme selon un mécanisme de réparation intégrale. Le Fonds de garantie des victimes du terrorisme étend ses compétences aux victimes d'infractions de droit commun. La loi du 6 juillet 1990 crée le Fonds de garantie des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) qui se substitue à l'État pour les indemnités allouées par les commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) aux victimes et répare intégralement les dommages corporels graves ;

– Pour le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), le dispositif instauré par la loi prévoit pour les personnes dont le droit à indemnisation a été reconnu une réparation intégrale consistant à indemniser la totalité des préjudices subis par la victime afin de compenser au maximum les effets des dommages subis.

Dans la mise en œuvre pratique, la réparation intégrale se traduit par l'application d'un barème aux préjudices subis par les victimes, chaque fonds disposant de grilles propres. L'application d'un barème peut sembler s'écarter du principe de réparation intégrale mais il offre en contrepartie aux victimes une sécurité juridique. La loi du 21 décembre 2006 a imposé aux professionnels (juge, expert, avocat, assurance, sécurité sociale) le recours à une méthodologie pour déterminer les préjudices, issue de la nomenclature Dintilhac. Cette méthodologie doit mettre en

avant les préjudices à indemniser. Cette nomenclature est un outil de travail qui sert de fil conducteur au juge, à l'avocat et aux différentes parties présentes.

En ne définissant ni le niveau d'indemnisation, ni les préjudices indemnifiables, cette rédaction ouvre ainsi plus de questions que de réponses. Le législateur encourt la critique de ne pas avoir exercé sa compétence en définissant précisément les préjudices à prendre en compte.

C. LA SUPPRESSION DES DISPOSITIONS ORGANISANT LA PROCÉDURE ET LES ACTIONS RÉCURSIVES AU SEIN DU FONDS

En supprimant les articles 4, 5 et 8, la commission a supprimé les dispositions définissant les règles de présentation et de paiement des offres formulées par le fonds, précisant les modalités de droit d'action en justice des demandeurs contre le fonds et les règles relatives au délai de prescription de dix ans à l'issue duquel le fonds ne peut plus répondre à une demande d'indemnisation.

Certaines de ces précisions pourraient en effet relever du décret en Conseil d'État prévu à l'article 9, qui doit préciser le mode de fonctionnement du fonds. Cela revient toutefois à laisser au Gouvernement une forte latitude pour définir la portée et les conditions d'application du présent texte.

Mais de manière regrettable, ont été supprimées certaines prescriptions qui ne peuvent que relever de la loi.

L'absence de délai légal de prescription et de règles de recours, prévus par les articles 4 et 5, implique que le fonds pourra être amené à instruire des demandes présentées même des années après le diagnostic, sans pouvoir quantifier le nombre de demandes potentielles.

En supprimant également l'article 6, la commission a retiré toute possibilité pour le fonds d'exercer des recours contre les personnes qui ont causé des dommages au demandeur, susceptibles d'être réparés par voie d'action civile ou pénale, et notamment les fabricants qui n'auraient pas respecté la réglementation en vigueur au moment de la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques. En outre, est ainsi supprimée la possibilité, en cas de reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur, d'obtenir une majoration des indemnités versées à la victime.

D. L'AMORCE D'UN FINANCEMENT DU FONDS PAR LES PRODUCTEURS DE PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

Comme invitait à le faire le rapport de la mission IGAS-IGF-CGAER, un amendement du rapporteur a amorcé un financement du fonds « *reflétant les responsabilités des acteurs* », en mettant à contribution les firmes phytopharmaceutiques par un accroissement de la taxe annuelle perçue sur le

chiffre d'affaires des ventes de produits phytopharmaceutiques, en fixant un taux plafond de 1,5 %.

L'augmentation de cette taxe devrait permettre de percevoir 25 millions d'euros par an pour financer les indemnisations, tout en sauvegardant le financement spécifique de la phytopharmacovigilance effectuée par l'Anses.

Le rapporteur regrette toutefois le rejet de mode de financement alternatif et notamment sa proposition de création d'une taxe sur le chiffre d'affaires réalisé par ces firmes au niveau mondial, rapporté à la part des ventes de produits phytopharmaceutiques réalisés en France.

*

* *

COMMENTAIRE D'ARTICLES

La commission des affaires sociales a adopté la proposition de loi modifiée. En conséquence, elle demande à l'Assemblée nationale d'adopter la présente proposition de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

Article 1^{er}

Champ des personnes éligibles au dispositif d'indemnisation

Adopté par la commission avec modifications

Cet article définit le champ des personnes éligibles à une réparation de leurs préjudices résultant d'une maladie causée par l'exposition à des produits phytopharmaceutiques.

1. Les catégories de personnes indemnisables dans le texte adopté par le Sénat

L'article 1^{er} de la proposition de loi énumère trois catégories de personnes pouvant obtenir réparation intégrale de leurs préjudices résultant d'une maladie causée par l'exposition à des produits phytopharmaceutiques.

Ces produits sont régis par l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime qui précise leur régime de mise sur le marché, de distribution ainsi que d'utilisation, conformément au règlement européen n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/ CEE et 91/414/ CEE du Conseil.

Trois catégories de victimes indemnisables sont prévues par le Sénat :

– les personnes ayant obtenu la reconnaissance d'une maladie professionnelle occasionnée par les produits phytopharmaceutiques, en application des dispositions légales en vigueur pour les assurés relevant du régime général, d'un régime assimilé ou relevant des pensions civiles et militaires d'invalidité : il s'agit donc essentiellement des personnes ayant obtenu la reconnaissance du caractère professionnel de leur pathologie sur le fondement des tableaux de maladies professionnelles ou par le biais de la voie complémentaire, après examen de leur dossier par un comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles.

Le régime de reconnaissance des maladies professionnelles

Conformément au système instauré par la loi du 25 octobre 1919, une pathologie peut être reconnue comme maladie professionnelle, pour les travailleurs du régime général, si elle figure dans l'un des tableaux annexés au code de la sécurité sociale et pour les travailleurs relevant du régime agricoles, dans les tableaux annexés au code rural et de la pêche maritime. Ces tableaux comportent trois colonnes :

- la désignation des maladies : cette colonne liste les symptômes ou les affections dont le malade doit souffrir ; leur énumération est limitative ;
- le délai de prise en charge : il s'agit du délai maximal entre la constatation de l'affection et la date à laquelle le travailleur a cessé d'être exposé au risque. Ce délai dépend non seulement de chaque maladie mais parfois, pour une même cause, des manifestations ou symptômes cliniques présentés par le malade. Certains tableaux prévoient également une durée minimale d'exposition ;
- la liste des travaux susceptibles de provoquer l'affection en cause : cette liste peut être limitative (cas des maladies infectieuses et de la plupart des cancers) ou indicative (cas notamment de certaines maladies provoquées par des substances toxiques).

Pour les salariés relevant du régime général de la sécurité sociale, il existe aujourd'hui 112 tableaux annexés au code de la sécurité sociale ; pour ceux relevant du régime agricole, il existe 58 tableaux annexés au livre VII du code rural et de la pêche maritime.

En matière de pesticides, le régime agricole se distingue par la création de deux tableaux spécifiques :

- l'un pour la maladie de Parkinson (tableau n° 58 intitulé « maladie de Parkinson provoquée par les pesticides », créé en 2012),
- l'autre pour le lymphome malin non hodgkinien (LMNH ; tableau n° 59 intitulé « hémopathies malignes provoquées par les pesticides » créé en 2015).

Dans ces deux tableaux, les pesticides y sont définis de manière très large comme se rapportant « *aux produits à usages agricoles et aux produits destinés à l'entretien des espaces verts (produits phytosanitaires ou produits phytopharmaceutiques) ainsi qu'aux biocides et aux anti-parasitaires vétérinaires, qu'ils soient autorisés ou non au moment de la demande* ». Ainsi n'y a-t-il pas de substances précisément mises en cause. Toutefois, le tableau n° 59 précise des substances suspectées selon les études scientifiques dans la liste des travaux en indiquant qu'ils exposent habituellement « *aux composés organochlorés, aux composés organophosphorés, au carbaryl, au toxaphène ou à l'atrazine* ». Dans les deux tableaux, la liste des travaux est indicative. S'agissant du délai de prise en charge et de la durée d'exposition, ils sont d'un an, sous réserve d'une durée d'exposition de 10 ans pour la maladie de Parkinson, et de dix ans, sous réserve d'une durée d'exposition de 10 ans, pour le LMNH.

Ces tableaux n'ont pas d'équivalent au régime général.

Lorsque la pathologie remplit les conditions prévues par le tableau, elle est présumée d'origine professionnelle et ouvre droit à une indemnisation forfaitaire en fonction du taux d'incapacité professionnelle permanente subi par l'assuré.

Parallèlement, la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 a institué une nouvelle procédure de reconnaissance du caractère professionnel des maladies.

En premier lieu, une maladie figurant dans un tableau, mais pour laquelle n'est pas remplie une ou plusieurs des conditions relatives au délai de prise en charge, à la durée d'exposition ou à la liste limitative des travaux, peut être reconnue d'origine professionnelle s'il est établi qu'elle est « *directement causée par le travail habituel de la victime* »⁽¹⁾. L'absence d'une ou de plusieurs conditions administratives n'est donc plus un obstacle définitif à la reconnaissance de la maladie professionnelle. En revanche, les conditions médicales figurant dans le tableau restent d'application stricte et la victime ne bénéficie plus de la présomption d'origine : le lien direct entre la maladie et le travail doit être établi.

En second lieu, le quatrième alinéa de l'article L. 461-1 prévoit la possibilité de reconnaître le caractère professionnel d'une maladie non mentionnée dans un tableau mais directement imputable à l'activité professionnelle habituelle de la victime et ayant abouti soit au décès de la victime, soit à une incapacité professionnelle d'au moins 25 %. Dans ce régime de reconnaissance « hors tableau » il n'existe pas non plus de présomption d'origine : un lien à la fois direct et essentiel entre l'activité professionnelle habituelle et la maladie doit être établi et reconnu par le comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles .

Celui-ci est composé de trois experts : le médecin-conseil régional ou son représentant, le médecin inspecteur régional du travail ou son représentant et un professeur des universités, praticien hospitalier. Il est saisi par la caisse primaire d'assurance maladie et doit se prononcer sur le lien entre la pathologie présentée par la victime et son activité professionnelle. Ses décisions s'imposent aux caisses de sécurité sociale.

– les enfants atteints d'une pathologie occasionnée directement par l'exposition aux produits phytopharmaceutiques de l'un de leurs parents ; cela permet de prendre en charge les conséquences des expositions aux pesticides des cellules germinales, ainsi qu'au cours de la période prénatale (*in utero*) et périnatale, qui semblent être particulièrement à risque pour le développement de l'enfant ;

– les autres personnes qui souffrent d'une pathologie résultant directement d'une utilisation, sur le territoire de la République, de produits phytopharmaceutiques : cela permet de prendre en compte les victimes exposées en dehors du cadre professionnel, et ainsi les personnes ayant subi une exposition environnementale, en étant par exemple, des riverains atteints d'une pathologie liée à l'exposition régulière aux épandages réalisés dans un champ voisin.

Un amendement adopté par le Sénat en séance publique a précisé que pour les deux dernières catégories, le lien entre exposition aux produits phytopharmaceutiques et la pathologie doit être direct : seules pourront être indemnisées les pathologies dont il aura été prouvé le lien avec l'exposition.

2. Les pathologies pouvant faire l'objet d'une indemnisation

Le dernier alinéa du présent article confie au pouvoir réglementaire, par un arrêté conjoint des ministres chargés de la santé, des outre-mer et de l'agriculture,

(1) Troisième alinéa de l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale.

la tâche de définir quelles pathologies pourront ainsi être caractérisées comme résultant de l'exposition aux pesticides.

Cette liste aura vocation à évoluer en fonction des progrès des connaissances scientifiques. Elle pourra se fonder à la fois sur les tableaux de maladies professionnelles existants et sur les conclusions de l'expertise collective de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) de 2013 et du rapport conjoint demandé le 18 avril 2018 à l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et à l'Inserm, actualisant les liens entre pathologies et exposition professionnelle aux pesticides.

3. De l'ordre de 10 000 professionnels susceptibles de développer une pathologie liée aux produits phytopharmaceutiques

Le rapport de la mission de l'inspection générale des affaires sociales, de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux ⁽¹⁾ s'est livré à une estimation du nombre de personnes concernées parmi la population agricole, c'est-à-dire des personnes ayant subi une exposition dans le cadre de leur activité professionnelle (exploitants et salariés agricoles). Cette estimation n'inclus pas les personnes relevant des deux autres catégories, qui ont été exposées aux produits phytopharmaceutiques dans leur environnement.

10 % de la population agricole salariée (23 800 personnes) est exposée aux nuisances chimiques selon l'enquête Surveillance médicale des expositions aux risques professionnels (Sumer). L'expertise collective de l'ANSES *Expositions professionnelles aux pesticides* de juillet 2016 évaluait à plus d'un million de personnes la population potentiellement exposée aux pesticides : « *En 2010, le recensement de l'agriculture dénombrait plus d'un million de personnes ayant une activité régulière en agriculture, auxquelles doivent être ajoutées plusieurs centaines de milliers de travailleurs non permanents ainsi que plusieurs dizaines de milliers de stagiaires. Ces effectifs s'accroissent considérablement si les retraités ayant travaillé sur des exploitations agricoles, qui ont potentiellement été exposés au cours de leur vie active, sont également pris en compte : il y a actuellement plus de deux retraités pour chaque actif dans le secteur agricole* ».

Aussi la mission évalue que de l'ordre 100 000 personnes exposées sont susceptibles de développer une maladie, dont de 7 000 à 10 000 cas potentiels concernant la maladie de Parkinson et 2 300 personnes en sur-risque pour les cancers de la prostate, mélanomes cutanés, tous lymphomes non hodgkiniens (LNH) et myélomes multiples, figurant dans le tableau n° 59 des maladies professionnelles du secteur agricole.

(1) Laurence Eslous (IGAS), Pierre Deprost (IGF), Jean-Bernard Castet (IGF) et Xavier Toussaint (CGAAER), La création d'un fonds d'aide aux victimes de produits phytopharmaceutiques, rapport de la mission de l'inspection générale des affaires sociales, de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, janvier 2018 <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2017-M-043-03-DEF.pdf>

Cependant, cette évaluation repose uniquement sur les expositions professionnelles et les conséquences potentielles sur les salariés et exploitants agricoles ; elle n'inclut aucune estimation du nombre de victimes d'exposition environnementale.

4. Le texte adopté par la commission limite le champ de la réparation aux seules victimes reconnues au titre d'un régime de maladie professionnelles et leurs enfants

En adoptant un amendement présenté par M. Matthieu Orphelin, la commission a acté la prise en charge des victimes d'exposition ayant fait l'objet d'une reconnaissance de maladie professionnelle à compter du 1^{er} janvier 2020. En adoptant un amendement du rapporteur, a été prévue la prise en charge, à la même date, des enfants atteints d'une pathologie du fait de l'exposition d'un de leurs ascendants dans un cadre professionnel.

Cependant, en adoptant un amendement défendu par Mme Albane Gaillot et les membres du groupe La République en Marche, la commission a supprimé la prise en charge de l'ensemble des autres victimes d'exposition aux pesticides. Dans cette catégorie prévue par le Sénat, figuraient notamment :

– les personnes ayant subi une exposition dans un cadre professionnel mais atteint d'une pathologie non reconnue comme maladie professionnelle, soit relevant du régime général où n'existe pas de tableaux relatifs au pesticides, soit n'entrant pas dans les conditions prévues par les tableaux de maladies professionnelles du fait de l'ancienneté de leur exposition, ce qui concerne notamment les retraités, soit enfin n'étant pas en mesure de prouver devant le comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP) le lien « *direct et essentiel* » entre leur pathologie et l'exposition ;

– les membres de la famille des travailleurs de la terre n'étant pas couverts par un régime AT-MP, comme les exploitants, pour lesquels l'adhésion à un régime AT-MP n'était pas obligatoire avant 2002, les conjoints collaborateurs non affiliés avant l'obligation introduite par la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 et les enfants ;

– les victimes ayant subi une exposition environnementale, c'est-à-dire notamment les riverains ayant subi les retombées d'épandage.

Le rapport de la mission précitée appelait cependant de ces vœux une extension du champ aux deux premières catégories, pour couvrir tous les travailleurs agricoles et leur famille proche ⁽¹⁾.

En limitant ainsi le champ de la prise en charge, le texte adopté par la commission encourt des critiques relatives au respect du principe d'égalité.

(1) Rapport de la mission IGAS-IGF-CGAAER, p. 76.

5. L'indemnisation intégrale de l'ensemble des préjudices prévue par le Sénat

Dans la version adoptée par le Sénat, le premier alinéa du présent article prévoit que les victimes désignées pourront obtenir « *réparation intégrale de leurs préjudices* ».

Le régime de prise en charge des maladies professionnelles ne prévoit qu'une indemnisation forfaitaire : les frais médicaux liés à la maladie sont entièrement pris en charge et le salarié perçoit des indemnités journalières payées par la caisse d'assurance maladie ou par son employeur, en cas de maintien de salaire (subrogation) ⁽¹⁾. En cas de séquelles physiques ou psychologiques liées à une maladie professionnelle, la CPAM fixe un taux d'incapacité permanente (IPP), permettant à l'assuré de percevoir des indemnités, en capital forfaitaire pour une incapacité permanente inférieure en deçà d'un seuil, en rente égale au salaire de référence multiplié par le taux d'incapacité au-delà ⁽²⁾.

Les préjudices extrapatrimoniaux ne sont pas pris en charge dans le régime de sécurité sociale des maladies professionnelles.

Au contraire, dans les fonds d'indemnisation créés, pour indemniser les victimes des transfusions, de l'amiante, d'accidents médicaux, du terrorisme ou des essais nucléaires, le principe d'indemnisation intégrale a été retenu, selon des règles dérogatoires du régime commun : couverture non seulement de la totalité des dommages – inédite en soi dans le domaine de la protection sociale – mais encore des risques ou pertes de chances encourus du fait d'une exposition, effective ou possible.

La nomenclature Dintilhac sert de référence pour l'indemnisation des préjudices. La remise du rapport Dintilhac – du nom du Président de la 2^{ème} chambre de la Cour de Cassation qui a présidé à son élaboration – en juillet 2005 a permis une réelle amélioration de l'indemnisation des victimes en reprenant tous les postes de préjudices retenus par la jurisprudence, en remettant à plat tout ce que la pratique judiciaire avait apporté pour en faire un guide à l'usage des victimes et de leurs conseils, qu'ils soient avocats ou médecins. Depuis juillet 2005, la nomenclature Dintilhac opère une classification entre les préjudices patrimoniaux (économiques) et les préjudices extrapatrimoniaux, avant et après consolidation, la consolidation étant la stabilisation de l'état de la victime :

(1) Mais cette réparation diffère entre exploitants et salariés agricoles, les non-salariés ne disposant pas du niveau d'indemnisation des salariés. Pour les indemnités journalières versées jusqu'à la guérison ou la consolidation, le calcul est basé sur un gain forfaitaire annuel de 12 847 euros pour les exploitants (soit 35,19 euros par jour) tandis qu'il est basé sur le gain journalier réel (plafonné) pour les salariés. Ce même gain forfaitaire annuel de 12 847 euros sert de base au calcul de la rente d'incapacité permanente des non-salariés, alors que pour les salariés agricoles, la rente est, a minima, calculée sur la base d'un salaire annuel minimum de 18 336 euros.

(2) La rente en cas d'incapacité permanente est versée dès 10 % de taux d'incapacité permanente pour les salariés, tandis que les chefs d'exploitation ne sont indemnisés qu'à partir de 30 % de taux d'incapacité. Ce taux seuil est même de 100 % pour les autres non-salariés agricoles.

– les préjudices patrimoniaux - c'est-à-dire les préjudices financiers - et les préjudices extrapatrimoniaux - qui représentent les préjudices personnels - mais aussi ;

– les préjudices temporaires - qui existent entre le fait générateur (accident, erreur médicale ou autre) et la consolidation (c'est-à-dire la date à laquelle l'état de santé de la victime est considéré comme n'étant plus susceptible d'évolution notable) et les préjudices définitifs - qui subsistent après la consolidation.

TABLEAU DES PRÉJUDICES ISSUS DE LA NOMENCLATURE DINTILHAC

Préjudices patrimoniaux temporaires	Préjudices Patrimoniaux permanents	Préjudices extrapatrimoniaux temporaires	Préjudices extrapatrimoniaux permanents
Dépenses de santé actuelles	Dépenses de santé futures	Déficit fonctionnel temporaire	Déficit fonctionnel permanent
Perte de gains professionnels actuels	Perte de gains professionnel futurs	Souffrances endurées	Préjudice esthétique permanent
Préjudice scolaire universitaire ou de formation	Incidence professionnelle	Préjudice esthétique temporaire	Préjudice d'agrément
Frais divers	Frais d'aménagement de logement		Préjudice sexuel
			Préjudice d'établissement
			Préjudices permanents exceptionnels

Source : rapport mission IGAS-IGF-CGAAER

6. L'indemnisation forfaitaire prévue par le texte adopté par la commission

En adoptant un amendement défendu par Mme Albane Gaillot et les membres du groupe La République en Marche, la commission a remplacé la réparation intégrale des préjudices par une réparation forfaitaire.

Le rapporteur rappelle que la création d'un fonds d'indemnisation spécifique se fonde à la fois sur la solidarité nationale et la responsabilité sans faute. C'est le cas de l'indemnisation des victimes du terrorisme comme celle relative à l'indemnisation des personnes contaminées à l'occasion d'une transfusion sanguine.

Dans tous les cas, le principe d'une réparation intégrale est la norme dans les fonds actuellement créés :

– Pour le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), sa mission est d'assurer la réparation intégrale des préjudices subis par les victimes d'une pathologie en lien avec l'amiante et leurs ayants droit, en leur évitant une

procédure contentieuse. Le principe d'indemnisation intégrale a été retenu, selon des règles dérogatoires du régime commun : couverture non seulement de la totalité des dommages – inédite en soi dans le domaine de la protection sociale – mais encore des risques ou pertes de chances encourus du fait d'une exposition, effective ou possible, à l'amiante ;

– Pour l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM), sa mission est d'assurer, au nom de la solidarité nationale et sous certaines conditions, par le biais d'une offre d'indemnisation la réparation intégrale des préjudices subis à la suite d'accidents médicaux non fautifs ;

– Pour le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), la loi du 9 septembre 1986 institue un Fonds chargé de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme selon un mécanisme de réparation intégrale. Le Fonds de garantie des victimes du terrorisme étend ses compétences aux victimes d'infractions de droit commun. La loi du 6 juillet 1990 crée le « Fonds de Garantie des actes de Terrorisme et d'autres Infractions » (FGTI) qui se substitue à l'État pour les indemnités allouées par les commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) aux victimes et répare intégralement les dommages corporels graves ;

– Pour le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), le dispositif instauré par la loi prévoit pour les personnes dont le droit à indemnisation a été reconnu une réparation intégrale consistant à indemniser la totalité des préjudices subis par la victime afin de compenser au maximum les effets des dommages subis.

Selon les estimations de la mission IGAS-IGF-CGAAER, faite à partir des données des fonds d'indemnisation existants, il conviendrait d'estimer, en moyenne, le coût d'une indemnisation forfaitaire moyenne à 70 000 euros, et 100 000 euros pour une réparation intégrale.

En ne définissant ni le niveau d'indemnisation, ni les préjudices indemnifiables, cette rédaction ouvre ainsi plus de questions que de réponses. Le législateur encourt la critique de ne pas avoir exercé sa compétence en définissant précisément les préjudices à prendre en compte.

*

* *

Article 2

Création et organisation du Fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques

Adopté par la commission avec modifications

Cet article crée un « Fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques » dont la mission est de réparer et d'indemniser les préjudices définis à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

Le présent article crée le fonds, précise son organisation et confie sa gestion à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

1. L'organisation du fonds

Aux termes du présent article, la gestion du fonds est dévolue à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). Celle-ci en assure la gestion comptable et financière dans un compte distinct des autres opérations comptables retracées par la caisse.

Le fonds est doté d'un conseil de gestion dont la composition est fixée par décret.

Le directeur général de la CCMSA est chargé de représenter ce fonds à l'égard des tiers.

La commission des Affaires sociales du Sénat a supprimé les dispositions relatives à la composition et l'organisation des organes du fonds, pour renvoyer ces dispositions au pouvoir réglementaire.

2. Les missions du fonds

L'article 2 confère au fonds la mission de « *réparer les préjudices définis à l'article premier* ». Les autres articles de la présente proposition de loi ne prévoient qu'un mode de réparation : l'indemnisation de l'ensemble des préjudices exposés.

Lors de son examen, la commission des Affaires sociales du Sénat a supprimé les dispositions relatives à la procédure d'examen des demandes, pour les transférer à l'article 3 de la proposition de loi.

*

* *

Article 3

Procédure de détermination de l'existence d'un préjudice indemnisable par le fonds

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article détaille les conditions dans lesquelles un demandeur peut se voir reconnaître le bénéfice de la réparation de ses préjudices en application du présent texte.

Le présent article prévoit les conditions dans lesquels un demandeur peut faire reconnaître que la pathologie qu'il subit est liée à l'exposition aux produits phytopharmaceutiques et qu'il entre dans les catégories définies à l'article 1^{er}.

Il a été réécrit par la commission des Affaires sociales du Sénat, sur le modèle des dispositions en vigueur pour d'autres dispositifs, afin que la victime n'ait pas à démontrer elle-même le lien entre l'exposition et la pathologie subie.

Le principe de présomption d'imputabilité, qui ne nécessite plus pour les victimes d'établir le lien de causalité entre la maladie dont elles souffrent et la substance ou l'événement auxquels elles ont été exposées, a été retenu dans certains cas comme par exemple dans le dispositif prévu par la loi du 4 mars 2002 relative aux personnes contaminées par le virus de l'hépatite C, dans le dispositif de l'article 53 relatif au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 ou encore dans celui relatif aux victimes d'essais nucléaires.

1. Les obligations à la charge du demandeur

Le premier alinéa du présent article dispose que la demande de prise en charge du préjudice doit :

- justifier de l'exposition à des produits phytopharmaceutiques ;
- et l'atteinte de son état de santé de la victime.

Le demandeur informe le fonds des autres procédures éventuellement en cours dès lors qu'elles sont relatives à l'indemnisation des préjudices visés par l'article 1^{er} du présent texte. S'il a intenté une action en justice, le demandeur doit informer le juge de la saisine du fonds.

2. La procédure mise en œuvre par le fonds

Si le fonds estime que la pathologie peut avoir une origine professionnelle, il effectue une déclaration auprès du régime compétent, en lieu et place de la victime. L'organisme gestionnaire du régime de maladies professionnelles dispose alors d'un délai de trois mois, renouvelable une fois, pour se prononcer sur le caractère professionnel de la pathologie (alinéa 3).

Le fonds examine le dossier et « *si les conditions d'indemnisation sont réunies* », c'est-à-dire si, au vu des circonstances de l'exposition aux pesticides et des conséquences sur l'état de santé de la victime, un lien direct d'imputabilité pourrait être constaté (alinéa 4).

Le lien entre exposition aux produits phytopharmaceutiques et survenue de la pathologie est prononcée par une commission médicale indépendante, nommée par arrêté ministériel conjoint (alinéa 5).

3. Les moyens d'investigation à la disposition du fonds

Le fonds dispose de la faculté de procéder à toute investigation ou expertise utiles, « *sans que puisse lui être opposé le secret professionnel ou industriel* ». Il sera ainsi possible de demander aux industriels les études et documents pouvant attester de l'existence de risque en cas d'exposition, et les conditions d'utilisation existantes lors de l'exposition (alinéa 4).

Il lui est également possible de requérir de l'État, des personnes publiques et notamment des organismes gestionnaires de prestations sociales susceptibles de prendre en charge tout ou partie du préjudice, « *la communication des renseignements relatifs à l'exécution de leurs obligations éventuelles* », permettant notamment d'évaluer les moyens mis en œuvre par la puissance publique pour éviter les expositions.

Les éléments recueillis par le fonds dans le cadre d'une demande de prise en charge sont soumis au secret professionnel (alinéa 10) ; si le demandeur peut avoir communication de son dossier, « *sous réserve du respect du secret médical* » (des tiers) « *et du secret industriel et commercial* », désormais renommé « *secret des affaires* » et protégé par les dispositions du code de commerce insérées par la loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires.

4. Les présomptions de lien entre exposition et pathologie professionnelle

Les alinéas 6 à 8 prévoient deux présomptions en faveur du demandeur :

– la reconnaissance d'une maladie professionnelle occasionnée par les produits phytopharmaceutiques vaut justification de l'exposition : en d'autres termes, la victime ayant déjà prouvé l'exposition et obtenu réparation au titre d'une maladie professionnelle n'aura pas à apporter à nouveau la preuve de son exposition ;

– en cas de décès, la prise en charge de celui-ci au titre de maladie professionnelle occasionnée par les produits phytopharmaceutiques vaut reconnaissance d'un lien de causalité : dans ce cadre, la décision de la commission médicale sur l'imputabilité est liée.

Dans ces deux cas de présomption en faveur du demandeur, il lui sera possible de demander au fonds le versement d'une provision, accordée dans un délai maximal d'un mois.

*

* *

Article 4

Présentation des offres d'indemnisation et paiement par le fonds

Supprimé par la commission

Cet article définissait les règles de présentation et de paiement des offres formulées par le fonds.

Inspiré des dispositions législatives initialement prévues pour la mise en place du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva) par l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001, le présent article rassemblait les dispositions relatives à la présentation et au paiement des offres formulées par le fonds.

L'alinéa 1^{er} disposait qu'une offre d'indemnisation doit être présentée au demandeur dans les neuf mois à compter de la réception d'une demande d'indemnisation. Le fonds doit apporter trois séries de précisions :

- l'évaluation retenue pour chaque chef de préjudice ;
- le montant des indemnités, compte tenu des prestations déjà reçues de la part des organismes de sécurité sociale ;
- le montant des indemnités de toute nature reçues ou à recevoir d'autres débiteurs du chef du même préjudice.

Les alinéas 2 et 3 précisait qu'en l'absence de consolidation de l'état de la victime, l'offre présentée par le fonds revêt un caractère provisionnel et que l'offre définitive doit intervenir dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle le fonds a été informé de cette consolidation.

L'alinéa 4 disposait que le paiement intervient dans un délai d'un mois à compter de la réception par le fonds de l'acceptation de son offre par la victime. Cette règle vaut pour les offres définitives et provisionnelles.

L'alinéa 5 posait le principe selon lequel l'acceptation d'une indemnisation par le fonds équivaut à un désistement ou à la renonciation à toute action juridictionnelle. Il dispose en effet que « *l'acceptation de l'offre ou la décision juridictionnelle définitive rendue dans l'action en justice prévue à l'article 5 vaut désistement des actions juridictionnelles en indemnisation en cours*

et rend irrecevable toute autre action juridictionnelle future en réparation du même préjudice. Il en va de même des décisions juridictionnelles définitives allouant une indemnisation intégrale pour les conséquences de l'exposition aux produits phytopharmaceutiques ».

La commission des Affaires sociales du Sénat a cependant supprimé la disposition prévoyant la possibilité pour le fonds d'accorder une indemnisation complémentaire dans le cadre d'une procédure pour faute inexcusable est supprimée. En effet, la rédaction initialement prévue par le texte n'était pas satisfaisante : en l'absence de reconnaissance d'une faute inexcusable, le demandeur aurait eu à rembourser l'indemnisation complémentaire qui lui a été initialement octroyée. La possibilité de réviser le montant de l'indemnisation après la reconnaissance d'une faute inexcusable a été introduite par amendement à l'article 5 de la proposition de loi.

Lors de son examen, la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale a supprimé le présent article.

*

* *

Article 5

Droit d'action en justice des demandeurs contre le fonds

Supprimé par la commission

Cet article définissait les modalités de droit d'action en justice des demandeurs contre le fonds.

Le présent article conférait au demandeur le droit d'action en justice contre le fonds dans trois cas limitativement énumérés :

- le rejet de la demande d'indemnisation ;
- l'absence d'offre reçue dans les délais prévus ;
- la non-acceptation par le demandeur de l'offre qui lui a été faite par le fonds.

Son second alinéa précisait que cette action doit être introduite devant la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le domicile du demandeur.

Lors de son examen, la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale a supprimé le présent article.

*

* *

Article 6

Recours du fonds contre des tiers (actions subrogatoires)

Supprimé par la commission

Cet article définissait les règles de recours du fonds d'indemnisation contre des tiers.

Également inspiré des dispositions applicables au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, le présent article permettait au fonds d'exercer des recours contre les personnes qui ont causé des dommages au demandeur, susceptibles d'être réparés par voie d'action civile ou pénale.

La recherche de responsabilités par les victimes est toujours possible, bien que le lien de causalité qui permet de relier la maladie à une substance soit difficile à démontrer en l'état de la science et des règles de droit. Les principaux éléments de jurisprudence concernent les fabricants de produits « défectueux », l'État garant de la santé publique, l'employeur en cas de faute inexcusable, voire le salarié en cas d'imprudence.

Les responsabilités des fabricants peuvent être recherchées du fait de la défectuosité de leur produit, en vertu de la directive communautaire du 25 juillet 1985, transposée dans le droit français par la loi du 19 mai 1998 qui insère les articles relatifs à la responsabilité du fait des produits défectueux au code civil (articles 1245 à 1245-17). La loi écarte toute exigence de preuve de faute particulière du fabricant pour engager sa responsabilité. Le responsable ne pourra donc pas s'exonérer en prouvant qu'il n'a pas commis de faute. Néanmoins, le délai de prescription de dix ans constitue une limite à l'action des victimes.

La responsabilité de l'État peut également être recherchée compte tenu de son autorité dans la procédure d'autorisation de mise sur le marché, au même titre que celle de l'Union européenne. Elle peut également être recherchée sur le fondement du défaut d'information du public, pour interdiction tardive voire lorsqu'il a été amené à prescrire aux agriculteurs l'emploi de certaines substances.

La responsabilité de l'employeur peut être recherchée pour faute inexcusable. Par un arrêt du 31 octobre 2002 (pourvoi n° 00-18.359), la Cour de Cassation est revenue sur une jurisprudence constante en retenant qu' « *il est indifférent que la faute inexcusable commise par l'employeur ait été la cause déterminante de l'accident survenu au salarié, il suffit qu'elle ait été une cause nécessaire pour que la responsabilité de l'employeur soit engagée, alors même que d'autres fautes auraient concouru au dommage* », avec « *l'obligation pour l'employeur de sécurité découlant du contrat de travail* ».

L'utilisateur des produits dangereux n'est pas exempt de toute responsabilité et cette dernière peut être recherchée s'il n'a pas respecté les préconisations de sécurité qui accompagnent l'utilisation du produit, notamment l'emploi des équipements de protection personnels.

Dans la pratique, hors un cas particulier lié à un accident ponctuel, la responsabilité des différents acteurs est difficile à établir. Les fabricants sont soumis à une procédure d'autorisation de mise sur le marché extrêmement encadrée, qui s'appuie sur l'état de la science à date, procédure qui préserve de fait l'État ou l'Union européenne d'un risque de recherche en responsabilité. La responsabilité de l'employeur ne concerne que le salarié agricole et non l'exploitant lui-même. Enfin, l'utilisateur lui-même ne dispose pas à ce jour d'équipements de protection suffisamment adaptés, aux dires de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, pour qu'il lui soit reproché d'être négligent. La responsabilité est l'affaire de tous les acteurs ou de personne dans un tel cas.

Qu'il s'agisse du droit commun ou du système complémentaire du régime accidents du travail – maladies professionnelles, les personnes malades ou leur famille font également face à de multiples difficultés de preuve.

Aussi l'alinéa 1^{er} du présent article disposait que *« le fonds est subrogé, à due concurrence des sommes versées, dans les droits que possède le demandeur contre la personne responsable du dommage ainsi que contre les personnes ou organismes tenus à un titre quelconque d'en assurer la réparation totale ou partielle dans la limite du montant des prestations à la charge des dites personnes »*.

L'alinéa 2 prévoyait l'intervention du fonds devant les juridictions civiles et devant les juridictions de jugement en matière répressive en cas de constitution de partie civile du demandeur contre le ou les responsables des préjudices. Il est précisé que le fonds *« intervient à titre principal et peut user de toutes les voies de recours ouvertes par la loi »*.

L'alinéa 3 prévoyait que si le fait générateur du dommage a donné lieu à des poursuites pénales, le juge civil n'est pas tenu de surseoir à statuer jusqu'à décision définitive de la juridiction répressive.

L'alinéa 4 précisait que la reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur ouvre droit à la majoration des indemnités versées à la victime.

Lors de son examen, la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale a supprimé le présent article.

*

* *

Article 7

Modalités de financement du fonds

Adopté par la commission avec modifications

Cet article prévoit les sources de financement du fonds d'indemnisation, constituées principalement d'une fraction de la taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques.

Le présent article dresse une liste limitative des sources de financement du fonds. Il en distingue trois :

- l'affectation d'une fraction du produit de la taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques acquittée par les entreprises de production, prévue à l'article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime;
- les sommes perçues en application de l'article 6 (recours contre tiers) ;
- les produits divers, dons et legs.

Créée par un amendement déposé par le rapporteur et huit autres députés dans le cadre de l'examen de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, la taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques est collectée par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

Elle est due par les titulaires d'autorisations de mises sur le marché ou de permis de commerce parallèle de produits phytopharmaceutiques et frappe le montant hors TVA de leurs ventes de l'année civile précédente. L'article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime fixe son taux plafond à 0,3 % du chiffre d'affaires des fabricants. En application de l'arrêté du 9 mars 2016, le taux de cette taxe s'élève aujourd'hui à 0,2 % de ce chiffre d'affaires.

Son produit, de l'ordre de 4,2 millions d'euros, sert aujourd'hui à financer le dispositif de phytopharmacovigilance piloté par l'Anses.

Les modalités de financement ont été élargies par la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 qui prévoit, en son article 148, de relever le plafond de la taxe affectée à l'ANSES de 4,1 à 6,3 millions d'euros pour le financement de la phytopharmacovigilance et « *pour améliorer la prise en compte des préjudices en lien direct avec l'utilisation des produits phytopharmaceutiques* ».

Comme l'a souligné l'Anses, la recette collectée permet un financement à l'équilibre des opérations de pharmacovigilance.

Aussi un amendement de la commission des Affaires sociales du Sénat a prévu que le produit de la taxe est affecté en priorité à l'Anses et, pour le reliquat,

au fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques. Le relèvement du taux de la taxe à son niveau plafond permettrait en effet de dégager des ressources supplémentaires (de l'ordre de 2 millions d'euros) pour financer la mise en place du fonds.

En tout état de cause, le rapporteur estime que ce financement ne pourra cependant servir qu'à accompagner la mise en place du fonds. Il conviendra par la suite d'ajuster les ressources du fonds à son besoin de financement.

Selon les estimations effectuées par la mission IGAS-IGF-CGAAER, la réparation intégrale des préjudices subis par les salariés et exploitants agricoles et leur famille, comportant de l'ordre de 10 000 personnes pouvant potentiellement bénéficier d'une indemnisation, pourraient s'élever de 430 à 930 millions d'euros, et nécessiter ainsi une ressource budgétaire pouvant atteindre 93 millions d'euros par an pendant dix ans ⁽¹⁾.

C'est pourquoi le rapport de la mission IGAS-IGF-CGAAER invite le financement à « *réfléter les responsabilités des acteurs* » ⁽²⁾, de la manière suivante :

– un accroissement de la taxe annuelle perçue sur le chiffre d'affaires des ventes de produits phytopharmaceutiques, pour atteindre 1,5 % et engendrer 25 millions d'euros par an ;

– une contribution plus élevée des régimes accidents du travail – maladies professionnelles du secteur agricole, pour environ le même montant ;

– une contribution de l'État de l'ordre de 50 millions d'euros à travers deux mécanismes : la prise en charge dans le dispositif *Ecophyto* d'une partie des coûts liés à la recherche, puisque celle-ci est indispensable à la connaissance de l'impact des produits phytopharmaceutiques sur la santé humaine, mais également la prise en charge d'une partie de l'indemnisation sur le budget de l'État.

Lors de son examen, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté un amendement du rapporteur amorçant le financement du fonds par un accroissement de la taxe annuelle perçue sur le chiffre d'affaires des ventes de produits phytopharmaceutiques, en fixant un taux plafond de 1,5 %.

L'augmentation de cette taxe devrait permettre de percevoir 25 millions d'euros par an pour financer les indemnisations, tout en sauvegardant le financement spécifique de la phytopharmacovigilance effectuée par l'Anses.

*

* *

(1) *Rapport de la mission IGAS-IGF-CGAAER*, p. 76.

(2) *Ibid.*

Article 8

Régime de prescription

Supprimé par la commission

Cet article définissait les règles relatives au délai de prescription à l'issue duquel le fonds ne peut plus répondre à une demande d'indemnisation.

Comme le prévoit l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 pour les victimes de l'amiante, les demandes d'indemnisation devraient être adressées au fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques dans un délai de dix ans.

Pour les victimes, ce délai courra à compter de :

– pour la maladie initiale, la date du premier certificat médical établissant le lien entre la maladie et l'exposition aux produits phytopharmaceutiques ;

– pour l'aggravation de la maladie, la date du premier certificat médical constatant cette aggravation dès lors qu'un certificat médical précédent établissait déjà le lien entre cette maladie et une exposition aux produits phytopharmaceutiques.

Lors de son examen, la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale a supprimé le présent article et ainsi toute prescription des demandes.

*

* *

Article 9

Rapport annuel, modalités d'application et dispositions transitoires

Adopté par la commission sans modification

Cet article renvoie les modalités d'application de la loi à un décret en Conseil d'État et prévoit une période transitoire pendant laquelle le délai au terme duquel le fonds est tenu de présenter une offre d'indemnisation est allongé de trois mois.

Introduit par la commission des affaires sociales du Sénat à l'initiative de son rapporteur, le présent article apporte trois séries de précisions :

– Il prévoit l'obligation pour le fonds de remettre un rapport d'activité au Gouvernement et au Parlement, chaque année avant le 30 avril ;

– Il renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir les modalités d'application de la loi ;

– Enfin, il prévoit une période de transition d’une année pendant laquelle le délai au terme duquel le fonds est tenu de présenter une offre d’indemnisation est porté à douze mois (au lieu de neuf). Cette disposition a pour objectif de tenir compte des nécessaires contraintes liées à la phase d’installation et de montée en charge du fonds.

*

* *

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

- *Table ronde des syndicats d'exploitants agricoles :*
 - **Confédération paysanne** (*) – **M. Thierry Jacquot**, secrétaire national, et **M. Bernard Breton**, co-animateur du pôle social
 - **Coordination Rurale** (*) – **M. Jacques Commère**, ingénieur agronome et responsable de l'organisation des producteurs de grains
 - **Jeunes Agriculteurs** (*) – **Mme Zoé Clément**, conseillère environnement, territoire et qualité, **M. Guillaume Cabot**, membre du conseil d'administration, responsable du dossier Grandes cultures
- **M. Didier Martin**, député de la Côte-d'Or, co-rapporteur de la mission d'information commune sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques
- *Table ronde des syndicats de travailleurs agricoles :*
 - **Confédération générale du travail (CGT)** – **Mme Rénata Coutaz-Tretiakova**, **M. Serge Journoud**, et **M. Jean-Joël Lamain**
 - **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – **Mme Sophie Gaudeul**, secrétaire confédéral, et **M. Gaël David**, secrétaire confédéral
 - **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **M. Pierre-Yves Montéléon**, responsable confédéral en charge de la santé au travail
 - **Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO)** – **Mme Lola Boucard**, assistante confédérale, **M. Guillaume Commenge**, assistant confédéral, et **Mme Patricia Drevon**
- *Audition commune des auteurs du rapport « La création d'un fonds d'aide aux victimes de produits phytopharmaceutiques » rendu en janvier 2018 par la mission IGF IGAS CGAAER :*
 - **M. Pierre Deprost**, inspecteur général des finances
 - **Mme Laurence Eslous**, inspectrice des affaires sociales

- *Audition commune des administrations de l'agriculture et de la santé :*
 - **Ministère de l'agriculture et de l'alimentation – Service des affaires financières, sociales et logistiques (SAFSL)** – **M. Michel Gomez**, sous-directeur du travail et de la protection sociale, et **Mme Virginie Chenal**, adjointe sous-directeur du travail et de la protection sociale
 - **Ministère des solidarités et de la santé – Direction de la sécurité sociale (DSS)** – **Mme Mathilde Lignot-Leloup**, directrice de la sécurité sociale, et **Mme Cécile Buchel**, cheffe de bureau accidents du travail et maladies professionnelles
- **Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)** – **M. Robert Verger**, président de la commission sociale fiscale, **Mme Anne Sophie Forget**, cheffe service emploi, et **Mme Clotilde Bois Marchand**, chargée de mission agronomie et environnement
- *Audition commune des agences sanitaires :*
 - **Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)** – **M. Gérard Lasfargues**, directeur général délégué du pôle sciences pour l'expertise, **Mme Françoise Weber**, directrice générales déléguée du pôle produits réglementés, et **Mme Sarah Aubertie**, chargée des relations institutionnelles
 - **Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)** – **M. Robert Barouki**, directeur de l'unité mixte de recherche toxicologie, pharmacologie et signalisation cellulaire
- **Association Phyto-Victimes** – **M. Paul François**, président, **Me François Lafforgue**, avocat
- **Mme Nicole Bonnefoy**, sénatrice, auteur de la proposition de loi, **M. Bernard Jomier**, sénateur, rapporteur de la proposition de loi, et **Mme Sophie Rigard**, collaboratrice
- **Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)** – **M. Eric Van Daele**, administrateur central, **Dr Elisabeth Marcotullio**, médecin du travail, conseillère technique nationale, **Dr Gérard Bernadac**, médecin du travail, **Mme Pascale Barroso**, responsable du département santé, et **M. Christophe Simon**, chargé des relations parlementaires

(*) *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité de transparence pour la vie publique s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

ANNEXE N° 2 :
TEXTE SUSCEPTIBLE D'ÊTRE ABROGÉ OU MODIFIÉ
À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

Projet de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
7	Code rural et de la pêche maritime	L. 253-8-2