



Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale

PRINTEMPS SOCIAL DE L'ÉVALUATION : ÉVALUATION EN CONTINU DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE LE FONDS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE PESTICIDES

L'article 70 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 a instauré un fonds d'indemnisation des victimes de pesticides (FIVP). Le législateur a ainsi souhaité simplifier et compléter les modalités de reconnaissance des pathologies liées à une exposition professionnelle aux pesticides faisant ou ayant fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché pour les assurés relevant du régime général ou du régime agricole. Ce fonds a permis d'élargir le périmètre des personnes couvertes, de centraliser et d'homogénéiser l'instruction des demandes et, pour les non-salariés agricoles, d'améliorer le niveau de réparation.

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (Mecss) a confié l'évaluation de ce dispositif à M. Paul Christophe (Horizons et apparentés), qui a auditionné les associations de victimes, les syndicats agricoles, des représentants du FIVP, des ministères de l'agriculture et de l'outre-mer, en amont de l'audition par la commission des affaires sociales de représentants de la direction de la sécurité sociale et de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA). En dépit de difficultés rencontrées au cours de la phase de démarrage, dans un contexte parfois très sensible comme aux Antilles, le déploiement du FIVP se poursuit et s'accélère, permettant ainsi à un nombre croissant de victimes d'obtenir une indemnisation ⁽¹⁾.

I. UN DISPOSITIF AUX MULTIPLES OBJECTIFS

A. Les objectifs du fonds d'indemnisation des victimes de pesticides

La mise en place du fonds d'indemnisation des victimes de pesticides (FIVP) répond à quatre objectifs principaux :

– **Faciliter les démarches de reconnaissance des maladies professionnelles** : la création du FIVP vise en premier lieu à simplifier les demandes d'indemnisation en les centralisant et à harmoniser au niveau national les décisions rendues (reconnaissance des maladies professionnelles, détermination du taux d'incapacité permanente et du niveau d'indemnisation) grâce à la mise en place d'un comité de reconnaissance des maladies professionnelles (CRMP) national et unique. Les règles de droit commun du régime des accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) s'appliquent ;

(1) Il est à noter que le recours au FIVP n'exclut pas la possibilité pour les victimes de demander une réparation en justice des préjudices subis.

– **Mieux indemniser les exploitants agricoles** : le FIVP permet d’aligner leur indemnisation sur celle, plus favorable, des salariés agricoles, grâce au versement d’un complément ;

– **Prendre en charge les retraités agricoles exposés aux pesticides et qui ont pris leur retraite avant la création de la branche AT-MP des non-salariés agricoles (ATEXA), le 1^{er} avril 2002**, ces personnes ne pouvant jusqu’alors prétendre à une indemnisation même si leur pathologie était bien liée à une exposition professionnelle ;

– **Proposer une indemnisation pour les enfants exposés aux pesticides pendant la période prénatale** du fait de l’exposition professionnelle de l’un ou des deux parents et qui a provoqué une pathologie chez l’enfant. Ceux-ci peuvent bénéficier d’une réparation forfaitaire sur la base d’un barème *ad hoc*.

Ces actions sont financées par les cotisations AT-MP des différents régimes de protection sociale et également par une taxe sur les ventes de produits phytopharmaceutiques. Celle-ci finance les trois dépenses de solidarité suivantes : le complément d’indemnisation pour les non-salariés agricoles, l’indemnisation versée aux exploitants agricoles partis à la retraite avant la création de l’ATEXA et l’indemnisation des enfants. Le taux de cette taxe est fixé à 0,9 % depuis 2020 (contre 0,2 % auparavant) ⁽¹⁾.

B. La mise en œuvre du dispositif

Le fonctionnement, l’organisation et les modalités d’indemnisation des victimes de pesticides ont été définis par le décret n° 2020-1463 du 27 novembre 2020. L’instruction des demandes et la gestion du fonds d’indemnisation ont été confiées à la MSA pour le compte du régime général, du régime agricole (salariés et non-salariés) et du régime local Alsace-Moselle. Le FIVP couvre ainsi les assurés relevant de 142 caisses au total. La **caisse MSA Mayenne Orne Sarthe** a été mandatée par le fonds pour étudier les demandes d’indemnisation des maladies.

Le FIVP est constitué de plusieurs instances :

– un **conseil de gestion**, composé de dix-huit membres ⁽²⁾, chargé de définir la politique d’indemnisation (orientations relatives aux procédures et aux conditions d’action en justice), qui réunit au moins deux fois par an ;

– un **comité de reconnaissance des maladies professionnelles** dédié aux pesticides (CRMP) inter-régimes, chargé d’expertiser médicalement les demandes de maladies professionnelles qui ne remplissent pas les conditions inscrites dans les tableaux de maladies professionnelles, ou dont la maladie n’est pas désignée dans un tableau et dont le taux d’incapacité est supérieur ou égal à 25 % ;

(1) Outre le FIVP, une quote-part de cette taxe est également affectée à l’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (ANSES) afin de financer le dispositif de phyto-pharmacovigilance.

(2) Outre son président, il est composé de sept représentants de l’État, deux représentants des organismes de protection sociale (CCMSA, Caisse nationale de l’assurance maladie), un membre proposé par les organisations nationales d’aide aux victimes des pesticides, un membre proposé par les fabricants de pesticides, deux personnalités qualifiées par leur expertise et quatre représentants des organisations représentatives patronales et syndicales. La composition paritaire du conseil de gestion permet de favoriser les échanges entre les différentes parties sur le fonctionnement du fonds et ses évolutions.

– une **commission d’indemnisation des enfants victimes d’une exposition prénatale aux pesticides (CIEVEP)**, chargée d’examiner les demandes d’indemnisation pour les enfants et d’établir le lien entre la pathologie de l’enfant et son exposition prénatale du fait de l’exposition professionnelle de l’un ou des deux parents aux pesticides.

II. UNE RAPIDE MONTÉE EN CHARGE DU FONDS

A. Une multiplication par trois des demandes depuis 2020...

Les chiffres portés à la connaissance du rapporteur démontrent que la création du FIVP a entraîné **une hausse très nette du nombre de demandes d’indemnisation, qui a été multiplié par trois en trois ans**. Le FIVP a ainsi reçu **650 dossiers en 2022**, contre 326 en 2021 et 226 en 2020. D’ici la fin de l’année 2023, le nombre de dossiers déposés devrait atteindre le millier.

Avant la création du FIVP, le nombre de demandes et de reconnaissances de maladies professionnelles en lien avec les pesticides était limité. En métropole, les demandes de reconnaissance de maladies professionnelles en lien avec des pesticides étaient limitées, aussi bien pour le régime général (une dizaine par an en moyenne) que pour le régime agricole (une soixantaine par an en moyenne).

En 2022, **les assurés du régime agricole représentaient plus de 80 % des dossiers reçus**, contre 7 % au régime général, 7 % dans les caisses générales de sécurité sociale (CGSS, outre-mer) et 5 % relevant du régime d’Alsace-Moselle. **Au sein du régime agricole, les non-salariés représentent près de 80 % des demandes contre un peu plus de 20 % pour les salariés agricoles**. En outre-mer, les salariés, essentiellement agricoles, actifs et retraités, représentaient en 2022 les deux tiers des demandes, contre un tiers pour les non-salariés agricoles. La plupart des demandeurs (près des deux tiers) sont issus des secteurs suivants : la polyculture-élevage, les cultures céréalières légumineuses et la viticulture.

Environ les deux tiers des maladies sont reconnues selon les conditions prévues par les tableaux des maladies professionnelles. **Le cancer de la prostate est la pathologie la plus représentée dans les demandes d’indemnisation accordée** puisqu’elle est à l’origine de plus d’un tiers d’entre elles : 38 % en 2022, contre 13 % pour la maladie de Parkinson, 19 % pour des lymphomes et 20 % pour les maladies hors tableau.

Si la montée en charge du fonds est notable dans plusieurs régions (Bretagne, Pays de la Loire, Hauts-de-France, Aquitaine, etc.), **le démarrage a été plus lent aux Antilles, où le sujet est particulièrement sensible** compte tenu de l’utilisation massive du chlordécone. Les possibilités d’indemnisation y sont encore relativement peu connues, si bien que le nombre de dossiers adressés au FIVP reste limité à ce stade. Toutefois, **une hausse très nette a pu être relevée depuis le début de l’année 2023**. Au 5 mai 2023, 160 dossiers avaient été déposés en Martinique et en Guadeloupe, contre 35 dossiers fin 2022. Cette dynamique est sans doute à mettre à l’actif du travail d’information et de communication qui a été réalisé ces derniers mois par le FIVP en lien avec les CGSS.

Les actions conduites aux Antilles pour faciliter l'indemnisation des victimes

Le FIVP a entrepris plusieurs actions, en lien avec le plan Chlordécone IV, afin de remédier aux difficultés rencontrées dans le déploiement du dispositif aux Antilles. En effet, les agents des CGSS de Martinique et de Guadeloupe étaient moins expérimentés dans l'instruction des demandes de reconnaissance de maladie professionnelle dans la mesure où ils avaient eu peu de dossiers à traiter dans ce domaine jusqu'à alors. Aussi des formations ont-elles été mises en place pour les agents des CGSS de Martinique et de Guadeloupe par les équipes de la MSA et de la CNAM dans le cadre du déploiement du FIVP. Cet accompagnement a permis d'améliorer la gestion et d'accélérer le traitement des demandes.

Par ailleurs, les demandeurs peuvent se faire accompagner dans la préparation des dossiers par l'association Phyto-Victimes en Martinique. Ce dispositif, qui permet de favoriser la complétude des dossiers, devrait être étendu à la Guadeloupe.

B. ... liée à plusieurs facteurs

La très forte croissance du nombre de demandes ainsi que de la part des avis favorables rendus (85 % des dossiers déposés en 2022 ⁽¹⁾ contre 75 % en 2021) s'explique notamment par **l'évolution des tableaux de maladies professionnelles** : augmentation du délai de prise en charge de la maladie de Parkinson passé de un à sept ans en septembre 2020, création des tableaux cancer de la prostate pour le régime agricole fin 2021 et général en avril 2022. Ces évolutions ont facilité la reconnaissance de certaines maladies au titre des risques professionnels.

Les avancées de la recherche scientifique et les publications scientifiques en la matière contribuent également à cette croissance. Ainsi, en juin 2021 est paru un ouvrage majeur dans le domaine avec la mise à jour des données Inserm de 2013 « Pesticides et santé - Nouvelles données », qui étudient 5 300 documents scientifiques sur la question du lien entre exposition aux pesticides et développement de certaines pathologies.

On peut également souligner des **évolutions législatives favorables** avec l'extension de la définition de pesticides aux antiparasitaires vétérinaires ou la possibilité pour la population française d'outre-mer exerçant une activité agricole de bénéficier des tableaux du régime agricole (article 104 de la LFSS 2022). Les salariés du secteur agricole des territoires d'outre-mer peuvent ainsi bénéficier de la présomption d'imputabilité au travail à laquelle ouvrent droit ces tableaux de maladies professionnelles du régime agricole.

Enfin, l'accroissement des demandes fait également suite à **une meilleure connaissance du dispositif par les assurés, associations et professionnels de santé**. L'accompagnement des victimes dans leurs démarches s'est matérialisé par la mise en place d'un dispositif de communication composé d'un site internet dédié et d'un accueil téléphonique pour le suivi des demandes.

En fin de compte, le montant total des indemnisations versées par le FIVP a été multiplié par six en un an. Il a atteint 6,7 millions d'euros en 2022 (dont 3,7 millions d'euros de complément pour les non-salariés agricoles), avec une répartition de deux tiers de rentes (plus de 4,6 millions d'euros) et un tiers d'indemnités journalières (environ 2,1 millions d'euros).

(1) 408 accords, 74 refus et 168 dossiers incomplets.

La mise en place du fonds a permis d'accroître de 30 % en moyenne les rentes versées aux exploitants agricoles et d'améliorer le montant des indemnités journalières versées ⁽¹⁾. Toutefois, il convient de relever que les indemnités ou les rentes perçues peuvent avoir des effets secondaires regrettables pour les victimes comme la fin de l'éligibilité à certains minima sociaux (allocation aux adultes handicapés notamment).

Enfin, la montée en charge du fonds a été facilitée par **la réduction des délais de traitement des dossiers instruits**. En 2021, 92 % des dossiers ont été notifiés dans les délais réglementaires d'instruction (quatre mois ou, en cas de saisine du CRMP, huit mois). Le délai moyen d'instruction des demandes de reconnaissance de maladies professionnelles par le FIVP était alors de 163 jours. Ce délai a été ramené à 138 jours en 2022 pour les 482 dossiers qui ont été instruits. Ce délai comprend aussi le temps de transmission par les caisses d'affiliation du dossier complet au FIVP, qui a été ramené de 54 à 39 jours en moyenne entre 2021 et 2022. Cette évolution témoigne d'un meilleur accompagnement des demandeurs et d'une meilleure maîtrise de la procédure de traitement des dossiers.

III. COMMUNIQUER DAVANTAGE AUPRÈS DES ASSURÉS SUR LES POSSIBILITÉS D'INDEMNISATION

Le succès du FIVP est étroitement lié au niveau d'information des assurés. Or force est de constater que le dispositif reste encore largement méconnu de ses potentiels bénéficiaires. Il apparaît aujourd'hui indispensable de poursuivre et d'amplifier les actions de communication, dans le cadre d'une démarche d'« aller vers », pour mieux faire connaître les actions du fonds, en particulier auprès de plusieurs publics qui semblent prioritaires.

De nombreux **assurés non-salariés agricoles** – environ cinq cents – qui pourraient bénéficier du complément d'indemnisation du fait d'une maladie professionnelle reconnue, avant la création du fonds, au titre des tableaux faisant expressément référence à une exposition aux pesticides (tableaux 58 ou 59 du régime agricole), n'ont pas encore entrepris de démarche en ce sens. Le rapporteur ne peut donc qu'encourager le FIVP à se rapprocher directement de ces assurés, par l'envoi d'un courrier, pour les inciter à solliciter ce complément d'indemnisation.

S'agissant des **enfants exposés durant la période prénatale aux pesticides** du fait de l'activité professionnelle d'un ou des deux parents, le dispositif d'indemnisation demeure aujourd'hui sous-mobilisé. Le fonds n'a reçu jusqu'à présent qu'une quinzaine de dossiers ⁽²⁾. Si une plaquette d'information concernant le barème d'indemnisation des enfants et la procédure mise en place a été diffusée au sein des caisses et auprès des associations de patients notamment, il est aujourd'hui nécessaire de communiquer davantage. Le rapporteur soutient pleinement l'idée, actuellement à l'étude, d'une communication à destination des professionnels de santé (pédiatres, gynécologues) comportant une présentation du FIVP, des dispositions relatives à l'indemnisation des enfants victimes de pesticides ainsi qu'un référentiel synthétique permettant d'identifier plus facilement le lien entre certaines pathologies infantiles et l'exposition prénatale aux pesticides.

(1) Source : association Phyto-Victimes.

(2) Un arrêté du 7 janvier 2022 fixe les règles de réparation forfaitaire des enfants exposés aux pesticides durant la période prénatale du fait de l'activité professionnelle de l'un de leurs parents et identifie cinq pathologies non exhaustives. Il prévoit également une indemnisation forfaitaire de certains ayants droit.

Enfin, **les efforts de communication devront se poursuivre aux Antilles** où circulent de fausses informations sur le FIVP, dans un contexte de forte défiance des populations envers les actions mises en œuvre par l'État. Il conviendra de développer une communication adaptée et accessible sur l'existence et le champ de compétence du dispositif en s'appuyant sur les intervenants locaux tels que l'association Phyto-Victimes, déjà présente en Martinique, mais aussi sur les professionnels de santé, pour informer et aider à la constitution et au dépôt des dossiers. Un portail sécurisé, appelé « Osmose », permettra d'améliorer le suivi et la gestion des dossiers par les différents acteurs (FIVP, CGSS, Phyto-Victimes).

De telles actions de communication supposent toutefois de **consolider les moyens du FIVP**. Début 2023, les équipes du FIVP ont été renforcées par cinq équivalents temps plein supplémentaires, de manière pérenne en CDI grâce à une augmentation du cadrage budgétaire pluriannuel de la MSA. Cet effort devra être maintenu à mesure que le FIVP montera en charge.

*

Dispositif attendu de longue date par les associations de victimes, la création du fonds d'indemnisation des victimes de pesticides a permis de centraliser et simplifier l'instruction des demandes de reconnaissance de maladie professionnelle, ce qui a facilité l'indemnisation des préjudices subis.

Le rapporteur se félicite de la rapide montée en charge du fonds, attestée par le triplement en trois ans du nombre de dossiers reçus et de l'augmentation de la part des demandes donnant lieu au versement d'indemnités journalières ou de rentes. Cette dynamique devrait encore s'accélérer grâce au travail effectué par les caisses et le FIVP à la fois pour informer les potentiels bénéficiaires et améliorer le traitement des demandes. Le travail de communication devra toutefois se poursuivre afin de toucher plus directement les personnes potentiellement éligibles, en particulier les exploitants agricoles qui n'ont pas encore demandé le complément d'indemnisation, et les professionnels de santé, qui sont les plus à même d'établir un lien entre certaines maladies infantiles et une exposition prénatale aux pesticides.

Des questions demeurent en suspens comme le financement du fonds, qui n'intègre pas aujourd'hui une participation de l'État que beaucoup tiennent pour partie responsable de la situation compte tenu de son rôle dans la délivrance des autorisations de mise sur le marché. **Le périmètre du FIVP pourrait également évoluer à terme** puisqu'un certain nombre de professionnels exposés aux pesticides en sont exclus, comme des agents de la fonction publique ou de la SNCF, de même que les victimes dites « environnementales », exposées aux pesticides du fait, par exemple, de leur lieu de résidence.