



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Jean Bertschi / Louis Duc

2013-GC-24 [M 1024.13]

Prise en charge par Sanima des pertes financières liées aux épizooties

I. Réponse du Conseil d'Etat

Le soutien financier aux exploitations touchées par la tuberculose bovine a déjà fait l'objet d'une question écrite du député Jean Bertschi le 8 avril 2013 (QA 3144.13). Le Conseil d'Etat y a répondu le 13 mai 2013.

En introduction, il sied de résumer l'état de situation dans le cadre de la tuberculose bovine, informe sur les bases légales en vigueur en matière de dédommagement et sur les indemnités pour pertes d'animaux et les frais déjà pris en charge par Sanima.

A. Tuberculose bovine – état de situation au 31 octobre 2013

Le 4 mars 2013, un cas de tuberculose bovine a été détecté dans un abattoir fribourgeois. L'exploitation d'où provenait la vache malade a été confirmée comme foyer et un séquestre simple de premier degré a été prononcé, avec une interdiction de livrer le lait de toutes les vaches de l'exploitation. Finalement, après détection de plusieurs cas de tuberculose dans l'exploitation, l'élimination de tous les bovins a été ordonnée. Ensuite, à l'aide de la banque de données sur le trafic des animaux (BDTA), toutes les exploitations de contact ont été déterminées et décision a été prise de tester quelques 6'800 bovins à la tuberculine (test bivalent) en Suisse sur 220 exploitations. Dans le cadre de ces dépistages, les animaux qui réagissaient de manière positive ou douteuse au test ont été éliminés sur décision de l'autorité. Un séquestre simple de premier degré a été prononcé pour les exploitations détenant ces animaux. En revanche, contrairement à la première exploitation et suite à la décision de l'Office vétérinaire fédéral à compter du 12 avril 2013, seul le lait des animaux positifs ou douteux a été bloqué et détruit, ceci le temps que l'animal soit pris en charge pour l'élimination par Sanima (maximum 10 jours). Cet assouplissement a sensiblement atténué l'ampleur et les conséquences économiques des mesures liées à l'apparition d'un foyer. Les cheptels bovins de 72 exploitations fribourgeoises ont été testés par tuberculinisation et jusqu'à ce jour, 30 exploitations ont été touchées par les mesures régies par les articles 158–165 de l'ordonnance fédérale sur les épizooties (OFE, RS 916.401) et ont dû éliminer un ou plusieurs animaux. Au total, 182 bovins ont ainsi été éliminés et indemnisés par Sanima.).

B. Assurance obligatoire – bases légales et situation financière

> Droit fédéral

Depuis l'avènement de l'Etat fédéral, la police des épizooties est régie par le droit fédéral¹. C'est la loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE; RS 916.40) et ses ordonnances d'application qui prescrivent les mesures qu'il y a lieu de prendre pour prévenir la propagation des différentes épizooties. Mais ladite loi fédérale ne se limite pas à définir les mesures de lutte; elle dispose aussi que des indemnités pour pertes d'animaux doivent être allouées par les cantons et que les frais de la lutte doivent être couverts, pour tout ou partie, par les pouvoirs publics. Ainsi, il incombe aux cantons dans lesquels se trouvent les animaux atteints d'épizooties d'intervenir. La tâche des cantons est ainsi double (art. 31 al. 1 LFE) :

- a) en premier lieu, ils doivent allouer les indemnités pour pertes d'animaux dues aux épizooties à l'exception des épizooties hautement contagieuses qui sont prises en charge par la Confédération ;
- b) en second lieu, ils sont tenus de couvrir tout ou partie des frais de lutte, que l'on soit en présence d'une épizootie hautement contagieuse ou qu'il s'agisse d'une autre épizootie à éradiquer ou à combattre.

Respectant la souveraineté des cantons, la législation fédérale n'indique pas aux cantons comment ils doivent financer les prestations auxquelles ils sont tenus en vertu du droit fédéral.

Fondamentalement, deux systèmes sont envisageables. Le premier consiste à payer par la caisse générale de l'Etat l'entier des indemnités à allouer ainsi que tout ou partie des frais de lutte. Dans le second, il est institué une caisse d'assurance qui est financée, entre autres, par les primes versées par les détenteurs d'animaux. Les prestations requises sont servies au moyen de cette caisse.

> Sanima

Le canton de Fribourg a choisi la seconde variante, instituant une caisse d'assurance financée en partie par les primes. Le premier texte de loi adopté par le Grand Conseil au sujet d'une assurance du bétail remonte au 23 novembre 1808.

A l'heure actuelle, c'est la loi du 13 février 2003 sur l'assurance des animaux de rente (LAAR ; RSF 914.20.1) et l'ordonnance du 3 novembre 2003 d'exécution de la loi sur l'assurance des animaux de rente (OAAR ; RSF 914.20.11) qui règlent l'assurance obligatoire sur le plan cantonal.

Sanima est un établissement public, doté de la personnalité juridique. Il a entre autres la mission d'assurer les animaux des espèces bovine, chevaline, porcine, ovine et caprine ainsi que les abeilles, la volaille et les poissons élevés en pisciculture selon le principe de la mutualité et conformément aux dispositions de la loi. Pour les détenteurs d'animaux des espèces énumérées ci-dessus, détenant ces animaux de manière permanente sur le territoire cantonal, l'assurance auprès de Sanima est obligatoire.

> Financement

Les détenteurs d'animaux assujettis à l'assurance sont redevables à Sanima d'une prime annuelle qui se fonde en principe sur l'effectif résultant du recensement. Le Conseil d'Etat fixe chaque année le montant des diverses primes en tenant compte de la situation financière de Sanima (Ordonnance

¹ « La première loi fédérale sur les épizooties entra en vigueur en 1872. Elle prenait le relais du concordat passé entre huit cantons en 1852 (...) », U. Amacher, « Epizooties », in *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS), url : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F26226.php>, version du 20.03.2006 (consultée le 13.09.2013)

fixant, pour la période annuelle d'assurance, les primes dues à Sanima et les montants maximaux de la valeur estimative des espèces assurées ; RSF 914.20.15).

Jusqu'au 31 décembre 2013, l'Etat participe à raison de 50 % aux pertes d'animaux dues à une épizootie et aux frais de lutte contre les épizooties ainsi qu'à raison de 25 % aux frais administratifs de Sanima. Dans le cadre des mesures structurelles et d'économies 2013–2016, le Grand Conseil a décidé, le 8 octobre dernier, de réduire de 50 à 40 % la participation financière de l'Etat aux pertes d'animaux dues à une épizootie et aux frais de lutte contre les épizooties assumés par Sanima et de supprimer la participation financière de l'Etat de 25 % aux frais administratifs de Sanima. Ces modifications entreront en force le 1^{er} janvier 2014.

Les comptes des caisses d'assurance bovine, chevaline, porcine, ovine et caprine, des abeilles, de la volaille et des poissons sont tenus séparément. La situation financière des caisses d'assurance est représentée comme il suit :

Caisses d'assurance	Fonds de réserve en francs (état au 31.12.2012)
Caisse bovine	8'445'240.02
Caisse chevaline	3'534'624.46
Caisse porcine	6'824'015.18
Caisse ovine et caprine	377'918.91
Caisse des abeilles	186'562.24
Caisse de la volaille	482'756.24
Caisse des poissons	35'215.15
Total	19'886'332.01

Selon l'article 22 LAAR, en vue de faire face à des sinistres importants, l'Etablissement (Sanima) constitue, pour chaque espèce ou groupe d'animaux assurés, un fonds de réserve atteignant au minimum 5 % de la valeur estimative des animaux assurés. Le fond de réserve de l'espèce bovine a évolué négativement ces dernières années suite aux importantes campagnes nationales de lutte contre des épizooties (BVD, Langue bleue...) et se situe actuellement en dessous du minimum voulu par la loi cantonale qui est de 5 % de la valeur estimative des bovins assurés (environ 278 millions de francs). Il manque encore environ 5 millions de francs pour y parvenir. Ce manque, ainsi que la diminution de l'aide de l'Etat, doit être pris en charge par les détenteurs d'animaux, ce qui obligera un relèvement progressif des primes d'assurance de l'ordre de 35%. En 2012, les détenteurs de bétail bovin ont payé en moyenne une prime de 389 francs. Après augmentation cette prime devrait donc passer à 525 francs environ.

> Couverture de l'assurance

Sanima couvre, dans les limites déterminées par les législations fédérales et cantonales, les pertes d'animaux consécutives aux épizooties et aux mesures de prévention et de lutte contre les épizooties ordonnées par l'autorité compétente ainsi que les frais résultant de mesures de lutte, à condition qu'elles aient été prescrites par l'organe compétent de la police des épizooties.

S'agissant des mesures de lutte, Sanima couvre notamment les frais vétérinaires, d'analyses en laboratoire, de surveillance, de fourniture de médicaments, de vaccins et de produits de désinfection, de transport et d'élimination des cadavres d'animaux atteints par une épizootie.

Ne sont notamment pas couverts selon l'article 10 LAAR :

- a) le dommage résultant de la diminution de la valeur d'un animal vivant ;
- b) le dommage économique résultant d'une mise sous séquestre ou d'une autre mesure ordonnée par l'organe compétent de la police des épizooties ;
- c) les frais de traitements vétérinaires et de guérison engagés avant l'intervention de l'organe compétent de la police des épizooties ;
- d) les frais résultant des travaux de désinfection.

C. Extension de la couverture d'assurance

> Demandes des motionnaires

Les auteurs de la motion demandent que Sanima prenne également en charge :

- a) les frais liés aux éliminations de bétail ;
- b) les frais liés à la désinfection des locaux ;
- c) les frais liés à la paie de lait;
- d) les frais liés à l'absence de bétail pour une durée liée à la remise en état.

Les deux députés demandent donc une extension de la couverture d'assurance, sans toutefois préciser si cette extension doit s'appliquer à l'espèce bovine uniquement ou à toutes les espèces animales assurées auprès de Sanima.

Ad. a) : les frais liés aux éliminations de bétail

Il est difficile de savoir précisément à quels frais liés aux éliminations les motionnaires font référence. Sanima couvre déjà actuellement les frais résultant des mesures de lutte contre les épizooties et donc aussi les frais liés aux éliminations. Dans le cadre de la lutte contre la tuberculose bovine, Sanima a ainsi pris en charge les indemnités pour pertes d'animaux, les frais de lutte et les frais liés aux éliminations suivants depuis le mois de mars 2013 :

- tous les frais vétérinaires pour la tuberculinisation des bovins des exploitations touchées et la surveillance	Fr. 70'000.-- ²
- tous les frais d'analyses laboratoires	Fr. 31'000.--
- les indemnités aux détenteurs pour les animaux éliminés	Fr. 415'000.--
- les frais de transport et les frais en relation avec l'élimination des cadavres d'animaux, les produits de désinfection	Fr. 73'000.--
Total	Fr. 589'000.--

Ad. b) : les frais liés à la désinfection des locaux

² Ne sont pas compris les frais et le temps consacré par la section santé animale et les autres unités organisationnelles du SAAV.

Sanima prend en charge les frais liés à l'achat du produit de désinfection et les frais de surveillance vétérinaire mais n'indemnise pas les frais de main d'œuvre résultant de travaux de nettoyage et de désinfection. Dans le cadre de la lutte contre les épizooties, les détenteurs d'animaux ont également des obligations. L'ordonnance fédérale sur les épizooties du 27 juin 1995 (OFE ; RS 916.401) précise dans l'article 59 al. 2 : « Ils (les détenteurs d'animaux) doivent prêter aide aux organes de la police des épizooties qui exécutent des mesures dans leur troupeau, telles que la surveillance et l'examen des animaux, l'enregistrement et l'identification, la vaccination, le chargement et la mise à mort ; ils doivent mettre à disposition le matériel nécessaire qui est en leur possession. Cette collaboration ne leur donne pas droit à une indemnité ». Les travaux de nettoyage et de désinfection des étables sont également des obligations des détenteurs et ne peuvent donc pas être rémunérés.

Ad. c) : les frais liés à la paie de lait

Dans le cadre de la lutte contre la tuberculose bovine, le séquestre appliqué uniquement sur le lait des animaux positifs ou douteux dure en principe 10 jours, soit jusqu'à l'élimination de ces vaches. Etant donné qu'il s'agit là d'un dommage économique consécutif à un séquestre, Sanima n'a versé aucune indemnité pour ce lait. A noter que le lait de ces animaux, après cuisson, peut toutefois être administré aux veaux de l'exploitation.

Ad. d) : les frais liés à l'absence de bétail pour une durée liée à la remise en état

Il arrive que suivant l'épizootie, l'élimination de tout le cheptel soit ordonnée. La durée liée aux travaux de nettoyage et de désinfection dépend de la grandeur de l'exploitation et du type de production. En plus, suivant l'épizootie, un vide sanitaire supplémentaire de plusieurs jours après la désinfection peut encore être ordonné par l'organe compétent de la police des épizooties. Les frais liés à l'absence de bétail durant cette période, voire les dommages économiques y relatifs ne sont pas compensés par l'assurance obligatoire.

Autres pertes économiques possibles

D'autres pertes économiques peuvent survenir suivant l'ampleur de l'épizootie. Le prononcé d'un séquestre simple de premier degré interdit au détenteur de transférer l'un de ses animaux vers un autre troupeau ou d'intégrer un nouvel animal à son troupeau. Les séquestres consécutifs à l'article 162 OFE durent en général 40 jours (exploitations suspectes) et ceux consécutifs aux mesures ordonnées selon l'article 163 OFE au minimum 100 jours (foyers confirmés). Pendant le séquestre, le détenteur aurait peut-être eu l'occasion de réaliser des ventes ou des achats intéressants d'animaux. Ces possibilités de transactions sont difficiles à vérifier et à chiffrer et cette perte de gain n'est pas non plus indemnisée par l'assurance obligatoire. Dans une exploitation avicole, une interdiction de livrer les œufs peut aussi être ordonnée par l'organe compétent de la police des épizooties en cas de suspicion ou de confirmation de salmonellose pathogène. Le manque à gagner subi par l'aviculteur professionnel durant cette période, voire la perte des œufs, qui peut se chiffrer à plusieurs milliers de pièces par jour, ne sont pas non plus indemnisés par Sanima. Dans la majorité des cas, ces pertes économiques seraient très difficiles à estimer et déclencheraient probablement de multiples contestations ou recours.

> Conséquences d'une extension de couverture

Si le législateur décidait une extension de la couverture d'assurance de Sanima pour les pertes économiques (perte de gains), il y aurait lieu de déterminer :

- a) si cette extension d'assurance s'applique à l'espèce bovine uniquement ou à toutes les espèces animales assurées ;
- b) quelles pertes économiques seraient prises en charge (pertes liées à l'interdiction de livrer le lait, les œufs ou d'autres produits d'origine animale tels que viande ou miel, pertes liées à la destruction des souches d'élevage, pertes liées à l'absence d'animaux des espèces assurées pour la durée liée à la remise en état...)

En prenant la variante d'une extension d'assurance uniquement pour l'espèce bovine et pour les pertes économiques liées uniquement à l'interdiction de livrer le lait, il sera nécessaire de créer un Fonds spécial « perte de lait », alimenté par une prime d'assurance supplémentaire sur une base institutionnelle ou privée, par exemple par les organisations professionnelles.

Aujourd'hui tous les détenteurs de bétail bovin paient sur la base de leur effectif la même prime d'assurance et, selon le principe de la mutualité, ont la même couverture d'assurance. La simplicité de ce système d'assurance évite à Sanima de conclure des polices d'assurance individuelles et par conséquent évite aussi des charges administratives et en personnel beaucoup plus conséquentes. Ce système actuel simple et efficace se répercute donc positivement sur les primes d'assurance.

Parmi les 2460 détenteurs de bétail bovin assurés auprès de Sanima, 70 %, soit 1730 sont des producteurs de lait. Les 730 détenteurs de vaches allaitantes ou engraisseurs ne seront sûrement pas disposés à payer des primes d'assurance plus élevées afin de garantir la paie du lait aux producteurs de lait durant un séquestre ordonné par la police des épizooties. De ce fait, les producteurs de lait devraient payer une prime d'assurance spéciale « perte de lait » pour alimenter le nouveau fonds. Cette assurance complémentaire serait rendue obligatoire pour tous les producteurs de lait, sans distinction entre les producteurs de lait industriel, Gruyère AOP ou bio.

Lors d'une situation épidémiologique favorable, ce fonds « perte de lait » pourrait faire face à ses obligations et prendre en charge des pertes de lait en cas de séquestre de livraison. Cependant, en cas de recrudescence de tuberculose bovine dans toute une région, voire en cas d'épizootie hautement contagieuse, comme la fièvre aphteuse, ce fonds serait vite épuisé et la question se posera alors de savoir qui devra prendre en charge le déficit et de quelle manière.

Selon les bases légales en vigueur, l'Etat devra également participer financièrement à raison de 40 % aux dépenses engendrées par l'extension de la couverture d'assurance. Si l'extension d'assurance pour pertes économiques était décidée pour l'espèce bovine uniquement, elle créerait des inégalités de traitement envers les assurés des autres caisses d'assurance qui ne bénéficieraient pas d'une telle couverture d'assurance pour pertes économiques, cofinancée par l'Etat. Des revendications pourraient alors être émises dans le futur pour que les autres espèces animales assurées bénéficient également de cette extension de couverture d'assurance de Sanima.

Si l'extension de couverture d'assurance pour pertes économiques était décidée pour l'ensemble des espèces assurées et pour toutes les pertes financières voulues par les motionnaires, cela mettrait en péril le bon fonctionnement du système d'assurance actuel. En effet, il sera extrêmement difficile, voire impossible, de définir précisément et, a fortiori, de chiffrer une perte économique, ainsi que de fixer des limites dans l'examen et la prise en compte des différentes revendications (lait, œufs, viande, miel, ventes ou achats manqués, travail supplémentaire, vides sanitaires, main d'œuvre inoccupée, etc...).

Le Conseil d'Etat relève d'ailleurs que, dans aucun autre canton, les pertes économiques liées aux séquestres ne sont couvertes par les caisses d'épizooties. Le législateur part apparemment du principe que cela fait partie du risque entrepreneurial pouvant être couvert par l'entremise d'une assurance privée, risque qui existe par ailleurs dans la plupart des autres branches d'activités

D. Conclusion

La création et la gestion d'un fonds « pertes économiques » pour l'espèce bovine ou de plusieurs fonds similaires pour les différentes espèces assurées mettraient en péril le principe de mutualité et le bon fonctionnement du système d'assurance actuel de Sanima. Le Conseil d'Etat souligne que la mise en œuvre des mesures voulues par la présente motion engendrerait d'importantes charges financières supplémentaires pour Sanima et le canton. Elle pourrait aussi générer de multiples et différentes revendications, voire contestations et recours, sans oublier une augmentation du montant des primes d'assurance et des charges administratives. Ainsi, en se basant sur les dispositions fédérales qui ne préconisent pas de telles mesures, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à l'extension de la couverture d'assurance demandée par les motionnaires. Il privilégie une solution sur une base privée (type perte de gain) avec une compagnie d'assurance qui serait en mesure d'apporter son expertise en la matière. Des assurances épidémies pour entreprises sont notamment déjà offertes sur le marché dans le cadre d'un contrat collectif destiné aux porcheries.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion 1024.13 Jean Bertschi / Louis Duc.

3 décembre 2013

- *La discussion et le vote sur la prise en considération de cet instrument se trouvent en pp. XXXss.*