

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XIII^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

138^e séance

Séance du lundi 27 février 2012

Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. LOUIS GISCARD D'ESTAING

1. Gouvernance de la sécurité sociale et mutualité (n° 4355) (p. 1483)

M. Yves Bur, rapporteur de la commission des affaires sociales.

Mme Nora Berra, secrétaire d'État chargée de la santé.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1485)

M. Antoine Herth,

M. Michel Liebgott,

M. Francis Hillmeyer,

M. Éric Straumann.

M. le rapporteur.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 1488)

Article 1^{er} (p. 1489)

Amendement n° 1 du Gouvernement : M. Pierre Méhaignerie,
président de la commission des affaires sociales.

Article 2 (p. 1489)

Article 3 (p. 1489)

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 1489)

M. Michel Liebgott.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 1489)

2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 1490)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. LOUIS GISCARD D'ESTAING,

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)

1

GOVERNANCE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET MUTUALITÉ

Discussion d'une proposition de loi après engagement de la procédure accélérée

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, de la proposition de loi de M. Yves Bur relative à la gouvernance de la sécurité sociale et à la mutualité (n^{os} 3977, 4355).

La parole est à M. Yves Bur, rapporteur de la commission des affaires sociales.

M. Yves Bur, rapporteur de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, nous avons l'habitude de dire qu'il n'y pas de loi sociale sans dispositions particulières pour l'Alsace-Moselle. Ce soir, nous faisons exception à la règle puisque, à une loi centrée sur l'Alsace et la Moselle, nous ajoutons quelques dispositions d'ordre national pour régler des problèmes relatifs au régime social des indépendants et à la mutualité.

La présente proposition de loi a, en effet, pour objet l'amélioration de la gouvernance de notre système de sécurité sociale, à trois niveaux : au niveau local, en Alsace-Moselle, avec la création de la caisse régionale d'assurance retraite et de la santé au travail, la CARSAT d'Alsace-Moselle ; au niveau national, avec la révision de la composition du conseil d'administration de la Caisse nationale du régime social des indépendants et des dates de renouvellement de ce conseil ; enfin avec la modernisation du Conseil supérieur de la mutualité.

Depuis le 1^{er} juillet 2010, les CRAM – à l'exception de celles d'Île-de-France et d'Alsace-Moselle – ont changé d'identité et sont devenues des CARSAT, caisses d'assurance retraite et de santé au travail.

Ce changement est intervenu à la suite de la création des agences régionales de santé, les ARS, auxquelles ont été transférées les missions auparavant exercées par les CRAM en matière de politique sanitaire et médico-sociale.

Par délibérations de la CRAM d'Alsace-Moselle du 12 décembre 2008, et de la caisse régionale d'assurance vieillesse, la CRAV, d'Alsace-Moselle du 8 décembre 2008, les administrateurs ont voté le principe d'une direction commune aux deux organismes et d'un groupe de travail commun aux deux conseils d'administration. Ces mêmes conseils ont voté, respectivement le 26 et le 29 mars 2010, le principe de la fusion des deux organismes au 1^{er} janvier 2012.

La démarche de fusion de la CRAM et de la CRAV trouve son origine dans la volonté de chaque conseil d'administration de prendre en compte les évolutions contextuelles ayant un impact sur l'exercice des missions des deux organismes, que ce soit sur le plan politique, administratif et réglementaire, à la suite notamment au vote de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires qui a en particulier créé les caisses d'assurance retraite et de santé au travail.

En effet, rapprocher les deux organismes, à l'instar de l'organisation en place sur le reste du territoire français permettra de renforcer la cohérence territoriale Alsace-Moselle, en maintenant un organisme unique et conséquent, fort de 1 100 salariés, au service de 650 000 retraités, de 80 000 entreprises et de 2,8 millions d'assurés sociaux. Ce rapprochement permettra ensuite de préserver la cohésion sociologique, culturelle et historique, en fédérant deux organismes, héritiers et opérateurs du droit local d'Alsace et de Moselle, et de créer, enfin, une synergie entre les missions conjointes, celles de la santé au travail et du maintien dans l'emploi des seniors, et les missions convergentes, celles du service social et de l'action sociale retraite.

Cette fusion aura pour but d'aboutir à une nouvelle entité dont le fonctionnement serait similaire à celui des CARSAT, tout en y intégrant les spécificités locales, issues du droit local d'Alsace-Moselle, notamment la représentation du régime local.

En outre, il est proposé de simplifier les critères d'affiliation des salariés au régime local d'Alsace-Moselle afin de mettre en conformité les pratiques et les textes. Actuellement, l'article L. 325-1 du code de la sécurité sociale dispose que sont rattachés au régime d'Alsace-Moselle non seulement les salariés qui y travaillent, mais également ceux des entreprises ayant leur siège social dans les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, quel que soit leur lieu de travail en France. En pratique, cette disposition est complexe à appliquer car elle implique une extension du bénéfice du régime à plusieurs milliers de salariés n'ayant aucun lien avec ce territoire et bénéficiant déjà, par ailleurs, d'une protection sociale complémentaire d'entreprise ou individuelle. Il est donc prévu de ne rattacher à ce régime local que les salariés qui travaillent dans les trois départements précités ainsi que les salariés appartenant à un établissement implanté en Alsace et en Moselle, exerçant une activité itinérante dans d'autres départements. Une clause de sauvegarde permet aux salariés qui en bénéficiaient au jour de la parution de la loi de conserver le bénéfice du régime local.

À mon initiative déjà, cet article avait été adopté à l'identique par nos deux assemblées lors de la discussion de la proposition de loi Fourcade, avant d'être censuré comme cavalier législatif par le Conseil constitutionnel. Ce léger retard supposait quelques ajustements formels que la commission des affaires sociales a votés en adoptant quelques amendements de cohérence, notamment pour prévoir la fusion des caisses au 1^{er} avril et non au 1^{er} janvier 2012, ou encore la suppression de la prorogation du mandat des administrateurs, devenue inutile.

Cette fusion est attendue et l'ensemble des acteurs, que ce soient les syndicats d'employés ou d'employeurs ou le personnel lui-même, a beaucoup travaillé pour être prêt pour la fusion dès l'adoption de cette proposition de loi.

L'article 2 vise, quant à lui, à proroger le mandat des administrateurs de la Caisse nationale du régime social des indépendants, afin que leur désignation n'interfère pas avec la campagne présidentielle en cours.

Par ailleurs, il était proposé de réformer le mode de composition du conseil d'administration, qui aurait été composé des « présidents des caisses de base et des personnes qualifiées désignées par l'autorité compétente de l'État ». Nous avons fait le choix en commission de supprimer ces dispositions. En effet, la recomposition du conseil d'administration de la Caisse nationale du RSI aurait pu menacer l'équilibre interprofessionnel ayant jusqu'ici prévalu. Nous avons souhaité que les professions libérales ne soient pas lésées par cette réforme.

Enfin, l'article 3 vise à moderniser le Conseil supérieur de la mutualité. Ce conseil ne s'est pas réuni depuis 2006 en raison de son caractère pléthorique. Nous devons lui redonner son rôle d'instance de dialogue entre la mutualité et les pouvoirs publics. Tout le monde conviendra que c'est absolument indispensable à l'heure où les complémentaires jouent un rôle majeur dans la protection sociale de nos concitoyens. Il est proposé d'en faire une instance plus efficace, dont le Conseil sera constitué en majorité de représentants des mutuelles, désignés par les fédérations les plus représentatives du secteur.

J'ai eu, comme le Gouvernement, de nombreux échanges avec les dirigeants de la mutualité pour aboutir à cette proposition partagée.

En outre, la commission a adopté un amendement visant à proroger le mandat des membres actuels du conseil, pour faciliter la transition avec le nouveau mode de nomination.

Renforcer l'efficacité de la gestion du régime et le service rendu aux assurés d'Alsace-Moselle, améliorer la gouvernance du régime social des indépendants et moderniser le dialogue entre les pouvoirs publics et les mutuelles, tels étaient et restent les objectifs poursuivis par cette proposition de loi que j'ai l'honneur de vous soumettre ce soir en vue, je l'espère, de son adoption.

Mes chers collègues, je vois sur ces bancs de nombreux collègues d'Alsace et de Moselle. Pour une fois, l'Alsace-Moselle abandonne une spécificité pour se rapprocher du régime en vigueur sur le territoire français, c'est assez rare pour que je le souligne. Mais je pense que nombre de collègues sont convaincus que cela restera certainement une exception à la spécificité que nous cultivons en Alsace-Moselle, notamment en ce qui concerne le droit local et le régime local. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP, NC et SRC.*)

M. le président. La parole est à Mme Nora Berra, secrétaire d'État chargée de la santé.

Mme Nora Berra, secrétaire d'État chargée de la santé. Monsieur le président, monsieur le président de la commission des affaires sociales, cher Pierre Méhaignerie, monsieur le rapporteur, cher Yves Bur, mesdames et messieurs les députés, je tiens tout d'abord à saluer le travail exceptionnel de M. le rapporteur Yves Bur, qui a contribué au premier chef à l'adaptation et à la pérennisation de notre système solidaire de sécurité sociale.

Comme aucun autre, monsieur le rapporteur, vous avez su rechercher le bien collectif, cher en l'espèce à Pierre Laroque ; vous avez su convaincre et emporter l'adhésion de vos collègues sur les projets nécessaires à l'évolution de la sécurité sociale pour mieux en sécuriser l'avenir.

Le texte que vous proposez s'inscrit précisément dans cette optique d'évolution de la sécurité sociale dans le but de garantir une gestion plus efficace de son réseau.

Ainsi, l'article premier reprend la proposition d'une part du conseil d'administration de la CRAV des travailleurs salariés de Strasbourg, d'autre part de celui de la CRAM d'Alsace-Moselle, qui proposent de fusionner ces deux caisses. Cette initiative de bonne gestion est d'autant plus à saluer qu'elle est un acte volontaire de ces caisses.

La caisse d'assurance retraite et de santé au travail, la CARSAT d'Alsace-Moselle aura donc les mêmes prérogatives que les CARSAT du régime général. Elle atteindra une taille critique que ne pouvaient atteindre ces deux caisses séparément. C'est donc l'organisation de la sécurité sociale dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle qui s'en trouvera simplifiée, et nous pourrions nous en féliciter.

L'article 2 a pour objectif de proroger le mandat des membres des conseils d'administration des caisses de base du régime social des indépendants. En l'absence de modification législative, ce mandat arriverait à échéance le 7 avril prochain, or, il est de tradition républicaine qu'aucune élection n'ait lieu en même temps que des échéances nationales. De plus, il est désormais matériellement impossible d'organiser ces élections d'ici à avril prochain. Leur report s'avère donc indispensable. Pour cette raison, l'article 2 propose de proroger le mandat des administrateurs actuels jusqu'au 30 novembre 2012, ce qui permettra d'organiser les élections dans le RSI en fin d'année et de garantir d'ici là le bon fonctionnement de sa gouvernance.

Enfin, l'article 3 propose de moderniser la gouvernance du Conseil supérieur de la mutualité. L'absence, depuis 2010, de service déconcentré pour assurer le suivi du secteur de la mutualité ne permet plus de réunir les comités régionaux de coordination. Il convient donc d'envisager leur suppression, tout en renforçant le rôle du Conseil supérieur de la mutualité. La désignation des membres après enquête de représentativité va dans le sens d'une simplification et d'une diminution des coûts de gestion. Je remercie d'ailleurs Yves Bur d'avoir veillé, en commission, à proroger le mandat des membres élus du conseil supérieur, en vue de garantir la continuité de fonctionnement du Conseil supérieur de la mutualité. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Antoine Herth, pour le groupe de l'Union pour un mouvement populaire.

M. Antoine Herth. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, chers collègues, nous examinons aujourd'hui une proposition de loi qui vient consolider juridiquement la création d'une caisse d'assurance retraite et de la santé au travail en Alsace-Moselle. Cette proposition de loi est l'œuvre de notre collègue Yves Bur, fin connaisseur de ces dossiers que je souhaite à cette occasion remercier pour l'ampleur du travail qu'il a réalisé et pour les propositions qu'il a pu faire, notamment au cours de ces cinq dernières années.

La loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, a créé les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail, en remplacement des caisses régionales d'assurance maladie et ce sur l'ensemble du territoire national à compter du 1^{er} juillet 2010.

Il ne vous aura cependant pas échappé que l'Île-de-France et l'Alsace-Moselle ont maintenu une caisse régionale d'assurance vieillesse. Ce délai supplémentaire pour l'Alsace-Moselle s'explique évidemment par son régime spécifique, sur lequel je reviendrai.

Les 26 et 29 mars 2010, les conseils d'administration de la caisse régionale d'assurance maladie d'Alsace-Moselle et de la caisse régionale d'assurance vieillesse d'Alsace-Moselle ont voté le principe de la fusion de ces deux caisses. Cette PPL vise à lever les obstacles législatifs pour permettre la réalisation de ce vœu.

Notre régime local intéresse beaucoup en ce moment, ce dont nous nous réjouissons. Faut-il rappeler qu'il constitue, au même titre que le concordat, l'un des piliers de notre droit local auquel les Alsaciens-Mosellans sont particulièrement attachés ?

Héritage des lois Bismarck et de la période Wilhelmiennne de l'histoire régionale, le régime local d'assurance maladie fonctionne selon le principe, simple mais efficace, d'une assurance complémentaire obligatoire. Les salariés, et eux seuls, paient une cotisation obligatoire qui leur assure une meilleure prise en charge et de meilleurs remboursements. Il n'y a donc pas, comme on pourrait le croire vu de l'extérieur, de privilège exorbitant du droit commun, puisque les salariés/patients paient cet avantage. Ce régime complémentaire est géré par les représentants des seuls salariés et présente la particularité, ô combien rare par les temps qui courent, d'être en excédent. Une gestion particulièrement saine a même permis en 2012 une baisse du taux de cotisation, qui est passé de 1,6 % à 1,5 %.

Ce cadre législatif a été préservé en 1918, puis en 1946, il a été pérennisé en 1991 et rendu autonome en 1994. Qu'il me soit ici permis d'avoir une petite pensée pour mon prédécesseur, député de la cinquième circonscription du Bas-Rhin, M. Germain Gengenwin, qui a beaucoup fait à ce sujet.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des affaires sociales. Absolument.

M. Francis Hillmeyer. Merci Germain !

M. Antoine Herth. Le régime local est largement protecteur et redistributif, tout en ayant un coût minime en termes de fonctionnement.

En tant que parlementaire alsacien et, surtout, en tant qu'usager de ce service public local, je ne peux évidemment qu'encourager les réflexions qui seraient de nature à étendre ce système à l'ensemble du territoire national.

Au total, ce texte largement technique permet des ajustements attendus et importants, et une même organisation sur l'ensemble du territoire national. C'est la raison pour laquelle le groupe UMP apportera son suffrage à cette proposition de loi de notre collègue Yves Bur, que je remercie, une nouvelle fois, pour le travail qu'il a accompli. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Liebgott, pour le groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.

M. Michel Liebgott. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, j'aurais pu, en tant que député de la circonscription où sont situées Florange et de Gandrange, vous parler de cette actualité mais je préfère ce soir me montrer consensuel. Je m'exprime en mon nom propre mais également au nom d'Armand Jung, député socialiste alsacien, qui aurait souhaité être présent mais qui, malheureusement, a été retenu.

La fusion CRAM-CRAV en Alsace-Moselle aurait dû être réalisée plus rapidement. L'explication de ce retard réside principalement dans le fait que ces deux caisses fonctionnaient selon un régime local spécifique avec des particularités qui ont nécessité un travail de rapprochement plus profond et plus concerté qu'ailleurs, dans la France « de l'intérieur » comme nous disons.

Comme l'a relevé le rapporteur, contrairement aux autres régions du territoire national, la CRAV a été maintenue en Alsace-Moselle tandis qu'ailleurs ce sont les CRAM qui assuraient les missions des CRAV jusqu'à la création des CARSAT. La fusion était donc plus aisée à réaliser dans les autres régions françaises.

Pendant près de quatre ans, la CRAM et la CRAV ont travaillé à ce rapprochement pour aboutir à une fusion complète que nous validons par ce texte et qui devrait être effective au 1^{er} avril prochain – en espérant qu'il n'y aura pas de poisson d'avril mais nous sommes des gens sérieux en Alsace-Moselle...

Pour ce qui concerne la fusion CRAM-CRAV d'Alsace-Moselle, je me dois de dire ici que le même texte a été déposé au Sénat par mes collègues sénateurs socialistes mosellans, Jean-Marc Todeschini et Gisèle Printz, sous la forme d'un amendement au PLFSS 2012. Cet amendement a été adopté. Malheureusement, comme le vôtre, monsieur le rapporteur, il a été retoqué par le Conseil constitutionnel.

Vous l'aurez compris, ainsi que je l'ai indiqué en commission le 15 février dernier, nous voterons ce texte qui permettra la fusion voulue par les deux conseils d'administration de la CRAM et de la CRAV, lesquels se sont positionnés favorablement à cet effet en mars 2010.

Je voudrais cependant relever quelques dysfonctionnements actuels concernant notamment l'accueil des différents bénéficiaires des CPAM dans les collectivités locales. Je regrette ainsi que l'on ait supprimé, notamment en Moselle, la moitié des permanences même si le nombre de personnes reçues est inférieur au nombre de personnes qui sont reçues, lorsqu'elles le sont, à la CPAM. Je crois également qu'il faudra que nous soyons vigilants à la dimension de l'action sociale, même s'il y a regroupement, et, d'une manière générale, au service rendu à la population.

Les adaptations législatives que nous allons examiner ce soir vont donc permettre la création de la CARSAT d'Alsace-Moselle, qui aura la particularité de gérer de manière uniforme territorialement le régime local avec ses règles particulières.

Au-delà des arguments techniques, de mise en cohérence et de création de synergies, cette fusion permettra également de maintenir le lien social et culturel historique lié au régime local, hérité de Bismarck comme l'a dit mon prédécesseur, et auquel les Mosellans et les Alsaciens sont très attachés.

À ce stade de mon intervention, je voudrais souligner que jamais le système alsaco-mosellan n'a autant suscité la curiosité pour ne pas dire l'envie, ainsi que l'indiquait sur le ton de la provocation un récent article du *Républicain Lorrain*, ou Dominique Tian en commission, en résonance aux questions de concordat, de laïcité et de sécurité sociale portées par les différents candidats à la présidentielle. Tous les cinq ans désormais, on redécouvre quelques particularismes locaux. La proposition du candidat Hollande présente d'ailleurs ce paradoxe qu'on va sans doute inscrire dans la Constitution le concordat d'Alsace-Moselle, ce qui sera une novation.

M. Yves Bur, rapporteur. La messe n'est pas encore dite !

M. Michel Liebgott. Restons athées dans cet hémicycle, si vous le voulez bien. Mais ce n'est pas encore gagné, je le reconnais...

Les raisons de ce regain d'intérêt sont principalement le fait de l'annonce en décembre dernier par le régime local lui-même que l'exercice 2011 avait été excédentaire et qu'en conséquence une baisse de 0,1 % des cotisations pour les affiliés était décidée pour 2012. Pourquoi dès lors, et cette question peut être légitime, ne pas réfléchir à l'extension de ce système au niveau national où l'on parle de sécurité sociale essentiellement pour ses déficits abyssaux ? Pour répondre à cette question, il faut bien connaître la portée de ce régime qui, de manière obligatoire, est un complément au régime général, financé par les cotisations des salariés et des retraités, qui lui reversent 1,5 % de leurs revenus. Cette surcotisation des affiliés du régime local offre en retour un taux de remboursement de 90 % des actes médicaux et des médicaments alors que, dans le reste de la France, celui-ci n'est que de 70 %. Le forfait hospitalier est, pour sa part, couvert à 100 %.

La généralisation d'un tel principe se heurte selon moi à des aspects non pas techniques mais plutôt financiers. Il est nécessaire de dire d'abord que cette couverture supplémentaire, qui représente 453 millions d'euros par an pour 2,1 millions de personnes, est financée par les salariés qui n'ont pas d'autre choix que de contribuer à ce régime. Ailleurs, ce sont les complémentaires santé qui couvrent le risque moyennant une cotisation réglée qui par le salarié directement, qui par l'employeur, qui par les deux dans des proportions variables. Je précise que nous socialistes n'avons jamais exclu, y compris en Alsace-Moselle, que les employeurs puissent participer si cela s'avérait nécessaire le moment venu. Il s'agit d'un marché et les complémentaires santé voient donc d'un mauvais œil nos réflexions quant à un financement obligatoire d'une couverture à 90 %.

S'agissant de la gouvernance, seuls des représentants de l'instance de gestion du régime local d'assurance maladie d'Alsace-Moselle, d'une part, et de la Fédération nationale de la mutualité, d'autre part, seront ajoutés au conseil d'administration de la CARSAT, composé donc de vingt et un membres. On peut d'ailleurs regretter, comme souvent, que les représentants des familles et du personnel n'aient toujours qu'une voix consultative. Plus que jamais, la démocratie

sociale a besoin de la voix des affiliés cotisants et des institutions représentatives du personnel, qui ne sont pas, selon moi, suffisamment entendus. Il est vrai que les récents propos du Président de la République sur les corps intermédiaires dans notre pays n'aident pas à leur reconnaissance.

Enfin, toujours s'agissant du régime local d'Alsace-Moselle, la suppression du principe d'affiliation des salariés qui travaillent en dehors de l'Alsace-Moselle pour une entreprise dont le siège social est situé dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, est heureusement assortie d'une clause de sauvegarde à compter du 31 décembre 2011.

Pour ce qui concerne les articles 2 et 3 relatifs au RSI et au Conseil supérieur de la mutualité, j'aurai moins de remarques à formuler.

Pour le RSI, il ne s'agit finalement que de prolonger le mandat des administrateurs en place jusqu'au 30 novembre 2012, c'est-à-dire après l'élection présidentielle, de manière à repenser la gouvernance de ce régime, qui visiblement pose un vrai problème, et à tenir compte de la contestation des représentants des professions libérales à cet égard. Je dirai qu'il s'agit donc d'une formule de sagesse.

Pour le Conseil supérieur de la mutualité, ce texte propose de reprendre la rédaction de l'article 55 de la loi Fourcade, censurée par le Conseil constitutionnel. Je fais le constat, comme le rapporteur, que non seulement ce conseil est pléthorique mais que, de surcroît, il ne s'est plus réuni en formation plénière depuis 2006 – ceci expliquant probablement cela.

Si je comprends la volonté de simplification et de rationalisation de fonctionnement de ce conseil pléthorique justifiant la mise en place d'un système de désignation plutôt que d'élection par les fédérations et union de la mutualité, dont les modalités sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, je m'interroge néanmoins sur la portée symbolique de ce choix. Selon moi, il n'est en effet jamais bon de transformer un vote, expression de la démocratie, en une désignation, quand bien même dans le cas précis du Conseil de la mutualité, toutes les fédérations garderaient un siège et les membres désignés devraient répondre à un certain nombre de critères que le rapporteur a déclinés dans son rapport au nom de la commission des affaires sociales.

Malgré cette dernière remarque, pour toutes les raisons que je viens d'évoquer, vous l'aurez bien compris, au final, mon groupe votera cette proposition de loi dont une bonne partie avait été proposée précédemment au Sénat par des sénateurs socialistes – j'aurai moi-même participé à la synthèse ce soir en n'utilisant pas les dix minutes qui m'étaient attribuées.

M. Yves Bur, rapporteur. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Francis Hillmeyer, pour le groupe Nouveau Centre.

M. Francis Hillmeyer. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la présente proposition de loi a pour objet l'amélioration de la gouvernance de notre système de sécurité sociale, à trois niveaux : la création de la caisse régionale d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle ; la révision de la composition du conseil d'administration de la caisse nationale du régime social des indépendants ; la modernisation du Conseil supérieur de la mutualité.

Je rappellerai tout d'abord que le régime local d'Alsace-Moselle est un système de couverture du risque santé tout à fait unique en France. Il s'agit en effet d'un régime complé-

mentaire obligatoire, qui intervient au-delà de la prise en charge du régime général de base et avant intervention éventuelle des organismes complémentaires facultatifs.

Le modèle structure l'assurance maladie sur trois étages : la base obligatoire, la complémentaire obligatoire et la complémentaire facultative. Quand on parle de régime local équilibré, on ne parle donc que de la complémentaire obligatoire et non de l'assurance maladie de base, qui reste le régime général.

Le régime complémentaire obligatoire est financé par une cotisation de 1,6 % – 1,5 % à compter du 1^{er} janvier 2012 – due uniquement par le salarié ou l'ancien salarié, sur la totalité de son salaire ou de son revenu de remplacement. Contrairement aux autres cotisations sociales, il n'existe pas de part versée par l'employeur. Ce régime assure à ses bénéficiaires un complément sur les prestations maladies versées par le régime général des salariés et offre une prise en charge avantageuse, qui repose sur le principe de gratuité de l'hospitalisation et un ticket modérateur limité à 10 % pour les soins ambulatoires.

C'est précisément ce mode de financement qui constitue la forte caractéristique de ce régime, très différent de celui applicable aux complémentaires facultatives. Il se révèle très solidaire grâce à des cotisations déplaçonnées et à des exonérations sur les retraités les plus modestes.

Depuis 1995, le régime bénéficie d'une véritable autonomie de gestion, avec une instance spécialisée dont le conseil d'administration fixe la nature et le niveau des prestations ainsi que le niveau des cotisations. Toutefois, cette instance n'assure aucune opération avec les assurés, puisque ce sont les caisses primaires d'assurance maladie qui servent les prestations, les Urssaf qui centralisent les cotisations salariales et la caisse régionale d'assurance vieillesse, ou les autres caisses de retraite compétentes, qui versent les cotisations sur les retraites de base au régime local.

La présente proposition de loi entend au travers d'ajustements techniques préserver la spécificité du modèle précédemment décrit.

L'article 1^{er} opère la simplification des règles géographiques d'affiliation au régime.

L'article 2 entend, quant à lui, réformer le mode de composition du conseil d'administration de la caisse nationale du régime social des indépendants en y supprimant les sièges des présidents de caisses de base, afin de ne pas nuire à l'équilibre interprofessionnel au sein du conseil.

L'article 3, enfin, modernise le Conseil supérieur de la mutualité, désormais constitué en majorité de représentants des mutuelles désignés par les fédérations les plus représentatives du secteur.

Il est essentiel d'observer que le régime d'Alsace-Moselle a la particularité de présenter des comptes équilibrés. Il convient peut-être d'en tirer quelques enseignements. Notre région n'est pas nécessairement plus vertueuse que les autres...

M. André Schneider. Un peu quand même! (*Sourires.*)

M. Francis Hillmeyer. ...mais il est vrai qu'elle présente des particularismes. On peut estimer qu'il y a une forme de paradoxe pour un régime qui n'est pas épargné par le chômage et le vieillissement de la population à connaître une telle situation financière et à être aussi vivant. Le régime complémentaire, avec ses 461 millions d'euros de budget, couvre 2,6 millions d'assurés ; il est équilibré parce qu'il est tenu de l'être. Les gestionnaires peuvent moduler les

cotisations et les prestations en fonction de la situation financière du régime. En 2011, les excédents sur les revenus de placement ont permis de baisser les cotisations.

Ce régime local est une complémentaire santé obligatoire et solidaire, c'est précisément sa force. La pérennité du régime provient aussi d'un choix de société qui privilégie l'efficacité. Il peut éventuellement inspirer des modifications ou des expérimentations sur le plan national, même s'il est vrai qu'il est toujours difficile de transposer tel quel un modèle.

Aussi, mes chers collègues, parce que ce modèle est intéressant à l'heure où notre régime de sécurité sociale enregistre un déficit de 18 milliards d'euros, et parce que le texte qui nous est proposé entend simplifier les modalités administratives d'exercice de ce dernier, le groupe Nouveau Centre votera en faveur de cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes NC et UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Éric Straumann.

M. Éric Straumann. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, l'objet de ce texte est d'optimiser et de rationaliser la gouvernance de notre système de sécurité sociale, grâce en particulier à la création de la caisse régionale d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, aboutissement du rapprochement entamé en 2008 par les deux caisses régionales d'assurance maladie et d'assurance vieillesse.

Je salue le travail de notre rapporteur Yves Bur, qui a obtenu un consensus sur ce texte, après quelques vicissitudes institutionnelles ayant empêché sa mise en œuvre au 1^{er} janvier dernier.

Cette proposition de loi permet de préserver la spécificité du régime local, spécificité qui remonte à 1884, qui concerne 650 000 retraités, 2,6 millions d'assurés sociaux et près de 1 100 agents.

L'Alsace-Moselle sera désormais dotée d'une caisse régionale d'assurance retraite et de la santé au travail, comme le reste du territoire. Cette création, qui est l'aboutissement de quatre années de négociation, s'accompagne de certains ajustements afin de préserver la spécificité du régime local.

Ce texte a été l'occasion de découvrir le régime complémentaire d'assurance maladie d'Alsace-Moselle, qui assure des remboursements allant jusqu'à 90 % des frais engagés par l'assuré. Certains s'interrogent à l'occasion de ce débat sur la généralisation de ce régime local, qui est non seulement excédentaire mais offre une excellente couverture du risque maladie : cela fait plaisir de voir ainsi conforter ce régime particulièrement protecteur.

Pourtant, à l'occasion de la campagne électorale, notre régime local a également fait l'objet de menaces. Ainsi, Jean-Luc Mélenchon, candidat du Front de gauche, souhaite depuis plusieurs mois l'« extinction » du concordat, alors qu'aucun Alsacien ou Mosellan ne réclame la remise en cause de cette législation.

Pour percer médiatiquement dans une campagne, il faut trouver un bouc émissaire : cela permet, quand la réalité est trop complexe, de simplifier le débat à l'extrême. Chassons donc hors du budget de la République le curé, le pasteur et le rabbin alsaciens ou mosellans ! Cela ne coûte pas cher électoralement sur ces terres traditionnellement ancrées à droite, et cette idée flatte un certain idéal révolutionnaire et utopique. Et l'on poursuit sur le registre de la simplicité...

M. Antoine Herth. Du simplisme !

M. Éric Straumann. Nous sommes trop endettés : déclarons la guerre à la finance, fermons les banques pour régler le problème ! À l'image de François Mitterrand, qui annonçait au congrès d'Épinay la rupture avec le capitalisme pour attirer l'électorat d'extrême gauche, le candidat du PS à l'élection présidentielle se déclare aujourd'hui ennemi de la finance...

Mais, pour séduire encore davantage cet électorat, François Hollande nous annonce qu'il souhaite inscrire la loi de 1905 de séparation des églises et de l'État dans la Constitution. Jean Glavany, spécialiste de ces questions au parti socialiste, souhaite que cette inscription « accélère la réflexion sur cette anomalie qu'est le concordat ».

Et, même si les socialistes déclarent maintenant, la main sur le cœur, qu'ils ne veulent pas toucher au régime local, tous les juristes et constitutionnalistes reconnaissent que la proposition du candidat Hollande va singulièrement fragiliser le régime local d'Alsace-Moselle.

M. Michel Liebgott. Au contraire !

M. Éric Straumann. Les socialistes souhaitent visiblement, avec cette proposition symbolique, reprendre pied sur un terrain occupé par leurs partenaires électoraux. C'est la même logique qui conduit le candidat du PS à annoncer la fermeture immédiate de la centrale de Fessenheim, uniquement pour donner des gages aux écologistes...

M. Michel Liebgott. Si vous continuez ainsi, nous allons finir par voter contre cette proposition de loi ! (*Sourires.*)

M. Éric Straumann. ...et parce qu'il s'agit de la centrale la plus ancienne en service en France, alors que l'on apprend ce week-end, dans la presse locale, que la centrale de Beznau, située à 55 kilomètres de Bâle en Suisse, plus vieille de huit ans que Fessenheim, fonctionnera au moins jusqu'en 2019.

Le droit local alsacien-mosellan, qui trouve sa source dans l'histoire mouvementée de notre région, doit rester un droit vivant, qui s'adapte aux évolutions de notre société et de nos organisations. Le rapprochement des deux caisses régionales d'assurance maladie et d'assurance vieillesse que nous allons voter ce soir en est l'illustration.

Mais il y a d'autres rapprochements à opérer au niveau régional, avec la création d'un conseil d'Alsace, réunion des deux départements du Rhin et de la région. Les Alsaciens attendent, à l'occasion de cette indispensable rationalisation des services publics locaux, un transfert de compétences qui permettra de renforcer un droit local adapté aux réalités et aux spécificités de notre région.

Mais, là encore, il faudra lutter contre certains conservatismes et des idéologies du passé dans lesquels nous nous trouverons par les réponses aux défis qui nous attendent. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Bur, rapporteur. L'assistance, ce soir, est surtout alsacienne et mosellane,...

Mme Françoise Hostalier, Mme Geneviève Levy et M. Philippe Vitel. Mais non !

M. Yves Bur, rapporteur. ...mais sont aussi présents des collègues d'autres régions, ce qui souligne que cette spécificité alsacienne et mosellane intéresse nos collègues à plus d'un titre, comme nous avons déjà pu le constater lors du débat en commission, notamment car – et cette proposition de loi en est l'illustration – c'est un modèle de dialogue social. Le texte que nous examinons est en effet l'aboutissement du dialogue

mené entre la CRAM et la CRAV et permet de finaliser le rapprochement entre les deux organismes qu'ils ont eux-mêmes appelé de leurs vœux. Dans bien d'autres domaines, il nous appartient de suivre cet exemple, en laissant les partenaires sociaux dialoguer et faire des propositions, à charge pour le législateur de les concrétiser ensuite.

Beaucoup de mes collègues ont parlé du régime local d'Alsace-Moselle, qu'il ne faut pas confondre avec le droit local, entité plus large. Il s'agit d'une assurance maladie complémentaire, qui permet aux Alsaciens et aux Mosellans d'être indemnisés à hauteur de 90 % pour les soins courants et à 100 % pour les frais hospitaliers, sans avoir à acquitter le ticket modérateur ou le forfait hospitalier.

Ce régime local d'assurance maladie a cette particularité qu'il est équilibré, tout d'abord parce que la loi ne permet pas qu'il en soit autrement ; ensuite parce qu'il est géré par les seuls syndicats de salariés et qu'il repose uniquement sur les cotisations salariales. Cela responsabilise grandement les syndicats, qui ont en charge la gestion du régime et adaptent le montant des cotisations en fonction des besoins. Il se trouve qu'actuellement, la situation est plutôt bonne, ce qui a permis de faire passer le taux de cotisation de 1,6 à 1,5 %. C'est, là encore, une illustration de l'effet bénéfique de l'implication des partenaires sociaux, notamment des syndicats de salariés.

Je rappelle cependant que, contrairement à ce que l'on voudrait parfois croire, ce n'est pas la sécurité sociale dans son ensemble qui est bénéficiaire, voire excédentaire : l'assurance maladie, en Alsace-Moselle, est déficitaire comme sur le reste du territoire national, et seul le régime local d'assurance complémentaire est en équilibre.

Il n'empêche que c'est un modèle qui, en ce début de campagne électorale, suscite l'intérêt de tous ceux qui s'interrogent sur l'avenir du financement de la protection sociale et de l'assurance maladie. On sait bien en effet qu'il faudra innover si l'on veut conserver un haut niveau de solidarité sans pour autant générer de déficits, lesquels n'ont aucune raison d'être puisque tout ce qui concerne la protection sociale relève de dépenses courantes qui n'ont pas à être financées par le déficit ou la dette.

S'inspirer de ce qui se fait en Alsace-Moselle n'est donc pas une idée saugrenue et pourrait, moyennant certaines adaptations, offrir un surcroît de solidarité, permettant aux Français non seulement d'être mieux remboursés mais également de payer moins cher leur assurance complémentaire. Le régime d'Alsace-Moselle pose en effet la question du partage entre assurance obligatoire et assurance complémentaire, question qui devrait rester à l'ordre du jour quelque temps encore, dans le cadre du débat sur le financement de la protection sociale.

L'assurance maladie doit impérativement et durablement tendre vers l'équilibre, et les Français ne pourront pas éternellement subir des augmentations de leurs complémentaires santé, même si cela implique de revisiter la solidarité nationale face à la maladie. Dans cette perspective, le régime local d'Alsace-Moselle peut contribuer à éclairer le débat national. Nous en sommes fiers et nous nous en réjouissons. C'est la raison pour laquelle, je vous demande de bien vouloir adopter cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

DISCUSSION DES ARTICLES

M. le président. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles de la proposition de loi.

Article 1^{er}

M. le président. La parole est à Mme Nora Berra pour soutenir l'amendement n° 1 du Gouvernement.

Mme Nora Berra, secrétaire d'État. L'article 1^{er} clarifie le champ des salariés qui seront désormais affiliés au régime local d'Alsace-Moselle. Cependant, afin que cette modification n'entraîne pas un changement d'affiliation automatique pour les salariés qui ne rempliraient pas les nouvelles conditions d'affiliation, une clause de sauvegarde leur permet de conserver le bénéfice du régime local.

L'amendement du Gouvernement tend à assurer la cohérence temporelle de ces deux dispositions en permettant aux salariés affiliés au régime local, en application de la réglementation actuelle applicable jusqu'au 31 mars, de conserver le bénéfice de cette affiliation une fois la nouvelle disposition définissant le champ entrée en vigueur, c'est-à-dire le 1^{er} avril.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Yves Bur, rapporteur. Avis favorable, bien évidemment, car cet amendement apporterait une précision utile au texte tout en donnant une cohérence à l'ensemble.

M. le président. La parole est à M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des affaires sociales.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des affaires sociales. La Bretagne observe très attentivement le modèle alsacien. *(Sourires.)*

D'une manière plus générale, nous ne parviendrons pas à maîtriser les dépenses sans responsabiliser un minimum les acteurs, ce qui supposera, tôt ou tard, de fixer des objectifs régionaux de dépenses d'assurance maladie – ORDAM –, de sorte que chacun prenne et assume ses responsabilités.

Mme Françoise Hostalier. Absolument.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des affaires sociales. La vertu des grands peuples se reconnaît dans l'esprit de responsabilité des citoyens. Donnez des responsabilités aux citoyens, vous les changerez. Ils ne se comporteront plus en assistés mais en responsables.

M. Philippe Vitel. Très bien !

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des affaires sociales. C'est la raison pour laquelle le modèle alsacien doit nous aider à progresser dans le domaine des politiques de santé. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

(L'amendement n° 1 est adopté.)

Plusieurs députés UMP. À l'unanimité !

(L'article 1er, amendé, est adopté.)

Article 2

(L'article 2 est adopté.)

Article 3

(L'article 3 est adopté.)

EXPLICATIONS DE VOTE

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Michel Liebgott pour le groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.

M. Michel Liebgott. Je me suis exprimé suffisamment longuement tout à l'heure pour que vous ne doutiez pas de la conclusion. Cependant, les intervenants ayant pu, à certains moments, faire naître le doute sur l'objet du débat, je voudrais simplement rappeler à quelques-uns de mes collègues que les centrales nucléaires ne sont pas encore régies par le droit local. A priori, celle de Fessenheim relève du droit général.

Mme Françoise Hostalier. Heureusement !

M. Michel Liebgott. Cela ne semblait pas si évident à entendre nos collègues.

Le rapporteur a eu la sagesse de revenir au sujet, à savoir ce régime local, favorable et équilibré, qui, par la très grande solidarité dont il témoigne s'inspire, d'une certaine manière, du socialisme. *(Exclamations sur les bancs du groupe UMP.)*

M. Philippe Vitel. Point trop n'en faut !

M. Michel Liebgott. C'est en effet un régime obligatoire qui place tout le monde sur un plan d'égalité. Ce sont les fonds de pension, les assurances individuelles, la loi du plus fort, que nous contestons. En l'espèce, nous avons affaire à un régime profondément solidaire. Qu'on l'appelle démocrate-chrétien ou social-démocrate, peu importe – je le nommerais bien volontiers, pour ma part, socialiste parce que je représente cette sensibilité.

Ce n'est pas seulement pour cette raison que je voterai pour ce texte, en espérant que ce régime d'Alsace-Moselle perdure, mais tout simplement parce que les conseils d'administration concernés étaient d'accord.

N'ayez crainte, si demain en effet le concordat entre dans notre droit constitutionnel, il aura plus que force de loi...

M. Éric Straumann. Vous allez l'affaiblir.

M. Michel Liebgott. ... et il ne sera pas remis en cause, moins sans doute qu'il ne pourrait l'être aujourd'hui car il n'a que la force de la loi.

VOTE SUR L'ENSEMBLE

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(L'ensemble de la proposition de loi est adopté.)

Plusieurs députés UMP. À l'unanimité! *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

2

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Prochaine séance, mardi 28 février à neuf heures trente :

Questions orales sans débat.

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt-deux heures vingt.)

*Le Directeur du service du compte rendu de la
séance de l'Assemblée nationale,*

NICOLAS VÉRON



ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu 1 an	191,20
33	Questions 1 an	142,00
83	Table compte rendu 1 an	39,90
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu 1 an	171,40
35	Questions 1 an	102,10
85	Table compte rendu 1 an	35,60
95	Table questions 1 an	23,40

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 17 novembre 2011 publié au *Journal officiel* du 19 novembre 2011

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : 01-40-58-75-00 – Accueil commercial : 01-40-15-70-10 – Télécopie abonnement : 01-40-15-72-75

Prix du numéro : 3,50 €
(Fascicules compte rendu et amendements)