

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 novembre 2014

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi de Mme Catherine PROCACCIA et plusieurs de ses collègues tendant à réformer le système de sécurité sociale des étudiants,

Par Mme Catherine PROCACCIA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Elisabeth Doineau, *secrétaires* ; MM. Michel Amiel, Claude Bérít-Débat, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, MM. Claude Dilain, Jérôme Durain, Jean-Yves Dusserre, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mme Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mme Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mme Catherine Procaccia, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 622 (2013-2014) et 87 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LE RÉGIME DE SÉCURITÉ SOCIALE DES ÉTUDIANTS : UNE EXCEPTION FRANÇAISE	9
A. LES FONDEMENTS DU RÉGIME : ACCOMPAGNER LES ÉTUDIANTS VERS L'AUTONOMIE ET PRENDRE EN COMPTE LEURS BESOINS PROPRES	9
1. <i>Une revendication historique des organisations étudiantes</i>	9
2. <i>Un régime unique en Europe</i>	10
3. <i>D'un opérateur unique à la mise en place d'un duopole pour la gestion du régime obligatoire d'assurance maladie</i>	11
B. UN SYSTÈME PAR NATURE ATYPIQUE	11
1. <i>Le caractère transitoire du régime étudiant</i>	11
2. <i>La mise en concurrence des mutuelles pour la gestion du régime obligatoire</i>	12
3. <i>La double mission de gestion de la couverture maladie obligatoire et d'une offre complémentaire</i>	13
C. DES LOURDEURS ET DES COMPLEXITÉS SOURCES INÉVITABLES DE DYSFONCTIONNEMENTS	14
1. <i>Un âge d'affiliation variable selon le régime de rattachement des parents</i>	14
2. <i>La lourdeur du processus de mutation inter-régimes</i>	15
3. <i>Un dispositif coûteux pour l'assurance maladie pour une qualité de service insuffisante</i>	16
II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI : APPORTER UNE RÉPONSE SIMPLE AUX FAIBLESSES D'UN SYSTÈME AUJOURD'HUI OBSOLÈTE	18
A. LES PISTES QUI N'ONT PAS ÉTÉ RETENUES PAR LA PROPOSITION DE LOI	18
1. <i>Confier à une seule structure la gestion du régime délégué</i>	18
2. <i>Adosser les mutuelles au régime général</i>	18
B. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI : METTRE FIN À LA DÉLÉGATION DE GESTION POUR LA COUVERTURE OBLIGATOIRE DES RISQUES MALADIE ET MATERNITÉ	19
1. <i>Maintenir l'affiliation au régime de sécurité sociale des parents</i>	19
2. <i>Conserver le principe du paiement par l'étudiant d'une cotisation annuelle</i>	20
3. <i>Prévoir une application raisonnée de la proposition de loi</i>	20
C. LES OPPOSITIONS À LA PROPOSITION DE LOI	21
1. <i>Un texte qui apporterait une réponse structurelle à des difficultés conjoncturelles</i>	21
2. <i>Un texte qui remettrait en cause l'autonomie des étudiants</i>	22
3. <i>Un texte qui empêcherait toute mesure de prévention en matière de santé vis-à-vis des étudiants</i>	22

EXAMEN DES ARTICLES	25
• <i>Article 1^{er} (art. L. 381-4 du code de la sécurité sociale)</i> Suppression de la délégation de gestion des mutuelles étudiantes pour la couverture des risques maladie et maternité	25
• <i>Article 2 (art. L. 381-6 du code de la sécurité sociale)</i> Procédure d'affiliation des étudiants	26
• <i>Article 3 (art. L. 381-8 à L. 381-11 du code de la sécurité sociale)</i> Coordinations	27
• <i>Article 4 (art. L. 111-1 du code de la mutualité, art. L. 712-6 du code de la sécurité sociale)</i> Coordinations	28
• <i>Article additionnel après l'article 4</i> Conséquences de la proposition de loi sur les salariés des mutuelles étudiantes	28
• <i>Article 5</i> Entrée en vigueur de la loi	29
• <i>Article 6</i> Gage	29
 EXAMEN EN COMMISSION	 31
 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	 39
 TABLEAU COMPARATIF	 41

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le mercredi 12 novembre 2014 sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission des affaires sociales a examiné, sur le rapport de **Mme Catherine Procaccia**, la **proposition de loi n° 622 (2013-2014)**, tendant à **réformer le système de sécurité sociale des étudiants**.

Ce texte, dont le rapporteur est également l'auteur avec plus de 70 autres sénateurs issus de plusieurs groupes politiques, fait suite à la mission menée en 2012 par le Sénat, au rapport de la Cour des comptes ainsi qu'au débat organisé en séance publique le 3 décembre 2013, en présence de Mme Geneviève Fioraso, alors ministre de l'enseignement supérieur. Ces travaux et échanges avaient mis en évidence la nécessité d'une **réforme en profondeur** du système de sécurité sociale des étudiants. Ils trouvent aujourd'hui une actualité pressante dans **les difficultés que rencontre la Mutuelle des étudiants (LMDE)**.

Unique en Europe, le système français de couverture des risques maladie et maternité des étudiants est atypique. Si ces derniers sont rattachés au régime général, le service des prestations est délégué depuis 1948 à des mutuelles étudiantes. A la lourdeur du processus de **mutation inter-régimes** s'ajoutent des complexités multiples, sources de **dysfonctionnements** qui, *in fine*, limitent la qualité du service rendu aux **1,7 million d'affiliés**.

La proposition de loi a pour objet de **mettre fin à la délégation de gestion en maintenant pendant la durée de leurs études le rattachement des étudiants au régime auquel ils sont déjà affiliés (en tant que mineurs), c'est-à-dire celui de leurs parents**. Ils acquerraient alors un statut propre, indépendant de celui de leurs parents puisqu'ils seraient affiliés à part entière. Ils continueraient de verser chaque année **une cotisation forfaitaire** traduisant leur participation à la gestion des risques maladie et maternité. Source de **simplification** et d'amélioration de la **qualité du service rendu**, ce texte devrait également **générer des économies** pour l'assurance maladie.

La commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement **décalant l'entrée en vigueur de la loi** au 1^{er} septembre suivant la troisième année de sa promulgation. Dans l'intervalle, des **solutions provisoires d'adossment des mutuelles étudiantes au régime général** pourraient être envisagées : sans régler la fragilité structurelle du système qu'est la mutation inter-régimes, elles permettraient de répondre dans des délais brefs à la crise que traverse la LMDE. Toujours à l'initiative de son rapporteur, la commission a également adopté un article additionnel visant à **transférer automatiquement vers leur nouvel employeur les salariés** qui travaillent actuellement à la gestion du régime obligatoire dans les mutuelles étudiantes.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi soumise à l'examen du Sénat vise à opérer une simplification drastique, source d'économies et d'amélioration de la qualité du service rendu, dans notre système de sécurité sociale. La France a fait le choix, en 1948, de déléguer la gestion de la couverture obligatoire des risques maladie et maternité des étudiants à des mutuelles dédiées. Ce système, unique en Europe, est directement inspiré des revendications des organisations étudiantes. Il traduit la volonté d'assurer l'accès à l'autonomie de ces jeunes ainsi que de prendre en compte les besoins qui leurs sont propres.

Le régime de sécurité sociale étudiant est par nature atypique. Les étudiants y sont affiliés pour une durée limitée – trois ans en moyenne – et cette affiliation doit être renouvelée chaque année. Plusieurs acteurs se partagent la couverture obligatoire des risques maladie et maternité et proposent, en parallèle, des offres de couverture complémentaire. La mutation inter-régimes, c'est-à-dire le passage du régime des parents vers le régime étudiant, constitue un processus lourd et formaliste, source de nombreux dysfonctionnements. L'exercice d'une activité salariée continue et régulière durant les études oblige théoriquement à des allers et retours entre régimes. En pratique, il conduit fréquemment à des situations de double cotisation.

La commission des affaires sociales a publié en 2012 un rapport d'information sur la sécurité sociale et la santé des étudiants qui insistait sur la nécessité d'une évolution en profondeur du régime¹. Ce constat a été confirmé par la Cour des comptes en 2013². Il trouve aujourd'hui une actualité pressante dans les difficultés que rencontre la Mutuelle des étudiants (LMDE). Les auditions conduites par votre rapporteur auprès des mutuelles, des salariés de celles-ci, des organisations étudiantes et de la caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) l'ont montré, c'est désormais la question de la pérennité du système de sécurité sociale des étudiants qui est posée.

¹ *Rapport d'information de M. Ronan Kerdraon et de Mme Catherine Procaccia, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur la sécurité sociale et la santé des étudiants (n° 221, 2012-2013).*

² *Cour des comptes, « Chapitre XVIII : la sécurité sociale des étudiants », insertion au rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2013.*

En prévoyant le maintien des étudiants au régime auquel ils sont déjà rattachés, c'est-à-dire celui de leurs parents (régime général dans 87 % des cas) pendant la durée de leurs études, la présente proposition de loi apporte une réponse simple à cette question. Les étudiants seront affiliés à part entière et continueront de verser une cotisation forfaitaire annuelle traduisant leur participation au service des prestations. Ce faisant, la proposition de loi rétablit une égalité de traitement entre les étudiants et l'ensemble des autres jeunes qui ne sont pas ou plus dans l'enseignement supérieur.

Ce texte soulève des objections qui traduisent des préoccupations légitimes. Il est parfois avancé qu'il apporterait une réponse structurelle aux difficultés d'ordre conjoncturel d'une mutuelle particulière. Votre rapporteur estime au contraire que le système de sécurité sociale étudiant est aujourd'hui d'une complexité telle qu'il n'est plus en mesure de répondre à la mission d'accompagnement des jeunes vers l'autonomie qui lui avait été confiée en 1948. Ce texte ne remet pas non plus en cause l'autonomie des jeunes dans la mesure où il n'opère en aucun cas un retour vers un statut de simple ayant droit. Enfin, il ne nie en aucun cas le travail de prévention que mènent les mutuelles étudiantes dans le domaine de la santé. La prévention est indispensable et les étudiants sont en effet confrontés à des risques propres qui avaient été clairement soulignés dans le rapport sénatorial de 2012. Elle doit cependant pouvoir continuer à s'exercer autrement et il serait irresponsable de maintenir en l'état un système qui ne fonctionne plus sous prétexte qu'il peut constituer le support d'actions de prévention.

Améliorer concrètement la situation des 1 700 000 jeunes et de leurs familles, simplifier leurs démarches administratives et, ce faisant, renforcer leur accès aux droits : tel est l'unique objectif que poursuit la présente proposition de loi, déposée avant la mise sous administration provisoire de la LMDE à l'été 2014.

I. LE RÉGIME DE SÉCURITÉ SOCIALE DES ÉTUDIANTS : UNE EXCEPTION FRANÇAISE

A. LES FONDEMENTS DU RÉGIME : ACCOMPAGNER LES ÉTUDIANTS VERS L'AUTONOMIE ET PRENDRE EN COMPTE LEURS BESOINS PROPRES

1. Une revendication historique des organisations étudiantes

La création du régime de sécurité sociale étudiant répond à la fois à une volonté de renforcer le degré d'autonomie de cette catégorie de la population en même temps que de lui apporter une protection adaptée à ses besoins.

Durant l'entre-deux-guerres, période où le nombre d'étudiants connaît une hausse significative, les organisations étudiantes font monter leurs revendications en faveur d'une amélioration de la situation matérielle et sanitaire des étudiants. Le congrès de Grenoble, organisé par l'Union nationale des étudiants de France (Unef) en avril 1946, donne lieu à la rédaction d'une charte dont l'article 1^{er} indique que « *l'étudiant est un jeune travailleur intellectuel* ». Son article 2 lui reconnaît par ailleurs le droit à « *une prévoyance sociale particulière, dans les domaines physique, intellectuel et moral* ».

Les principes fixés par la charte de Grenoble trouvent une traduction deux ans plus tard lorsque, sur le modèle de la loi Morice relative à la fonction publique¹, la gestion de la couverture maladie des étudiants est confiée à des mutuelles spécifiques dans le cadre d'une délégation de service public². **Si les étudiants sont rattachés au régime général, le service des prestations est assuré par les mutuelles étudiantes.** Est donc mis en place un système géré par les étudiants, pour les étudiants, fondé sur le principe que cette proximité permettra d'assurer leur accès à l'autonomie ainsi que la prise en compte des besoins qui leur sont propres. **Ce faisant, est établie une différence de traitement entre les étudiants et les autres jeunes qui ne sont pas dans l'enseignement supérieur.**

¹ Loi n° 47-649 du 9 avril 1947 portant ratification du décret 462971 du 31 décembre 1946 relatif à l'institution du régime de sécurité sociale des fonctionnaires sous réserve de l'article 2 dudit décret qui se trouve modifié.

² Loi n° 48-1473 du 23 septembre 1948 portant extension aux étudiants de certaines dispositions de l'ordonnance n° 452454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicables aux assurés des professions non agricoles.

2. Un régime unique en Europe

Les grands principes régissant la couverture maladie et maternité des étudiants ont peu évolué depuis 1948. Ils sont aujourd'hui codifiés aux articles L. 381-3 à L. 381-11 du code de la sécurité sociale.

L'affiliation est obligatoire pour les élèves et les étudiants des établissements d'enseignement supérieur, des écoles techniques supérieures, des grandes écoles et classes du second degré préparatoires à ces écoles lorsqu'ils ne dépassent pas un âge limite. Celui-ci est actuellement de **28 ans**.

Le régime est subsidiaire, c'est-à-dire qu'il ne couvre que les personnes qui ne bénéficient pas déjà d'une protection sociale, par exemple en tant que salariés, ou qui ne sont pas les ayants droit d'assurés sociaux non-étudiants.

L'affiliation s'effectue à la **demande des établissements d'enseignement supérieur** qui recouvrent et versent aux Urssaf **une cotisation forfaitaire** représentant la participation des étudiants au fonctionnement du régime. Pour l'année 2014-2015, le montant de cette cotisation s'élève à **213 euros**. **Les étudiants boursiers sont exonérés de droit du paiement de la cotisation.**

Le service des prestations d'assurance maladie et maternité est assuré par des sections ou correspondants locaux dont le rôle est assuré par des **mutuelles ou sections de mutuelles d'étudiants**, qui peuvent se regrouper en unions ou fédérations. Pour l'exercice de cette mission, les mutuelles étudiantes perçoivent de la part du régime général des **remises de gestion** dont le niveau s'élevait en 2014 à **50 euros** par étudiant.

Ce système est inédit en Europe. Lorsqu'ont été lancés les travaux du groupe de travail sur la sécurité sociale et la santé des étudiants, une étude de législation comparée a été réalisée par les services du Sénat¹. Le régime juridique applicable à la couverture maladie des étudiants a été analysé pour huit pays européens : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni (Angleterre) et la Suède.

Sur les huit pays étudiés, seul un, la Belgique, pratique la gestion déléguée du service des prestations maladie. Cette règle s'applique cependant à l'ensemble des assurés sociaux et non aux seuls étudiants. **Les étudiants sont donc soumis, dans ces huit pays, au régime de droit commun applicable à l'ensemble de la population pour la couverture du risque maladie.**

¹ Les résultats de cette étude sont disponibles en annexe du rapport du groupe de travail.

3. D'un opérateur unique à la mise en place d'un duopole pour la gestion du régime obligatoire d'assurance maladie

En 1948, l'Unef fonde la **Mutuelle nationale des étudiants de France** (Mnef), qui assure dès lors la gestion du régime étudiant sur l'ensemble territoire français, à l'exception de la Lorraine, où existait déjà un régime délégué géré par la mutuelle générale des étudiants de l'est.

Peu à peu remis en cause, ce statut d'opérateur unique prend fin en 1972, lorsque le ministère des affaires sociales approuve la création de sept **mutuelles régionales**, regroupées au sein de l'Union nationale des sociétés étudiantes mutualistes régionales (Usem). Contesté par la Mnef, le principe du pluralisme de la gestion du régime étudiant est cependant confirmé par le Conseil d'Etat en 1975. En 2012, le réseau des mutuelles régionales change de nom pour devenir **EmeVia**. Il regroupe désormais dix mutuelles régionales ainsi qu'une mutuelle dédiée aux étudiants étrangers.

En 2000, le scandale financier auquel est confronté la Mnef entraîne la disparition de celle-ci et la création d'une nouvelle structure, la **Mutuelle des étudiants** (LMDE)¹. Cette dernière a été constituée sans fonds propres mais grâce à l'émission de 17 millions d'euros de titres participatifs souscrits par plusieurs de ses partenaires dont la Matmut et la Mutuelle générale de l'éducation nationale (MGEN), dont elle continue aujourd'hui d'effectuer le remboursement.

Au 30 juin 2013, la LMDE indique couvrir plus de **920 000 étudiants** au titre du régime obligatoire². Le réseau EmeVia en déclare quant à lui près de **850 000**³.

B. UN SYSTÈME PAR NATURE ATYPIQUE

1. Le caractère transitoire du régime étudiant

L'affiliation à un régime de sécurité sociale, que ce soit en qualité de salarié, de travailleur indépendant ou d'ayant droit, s'effectue normalement sur le long terme. Tel n'est pas le cas s'agissant des étudiants puisque ceux-ci restent en moyenne **trois années** dans l'enseignement supérieur. Le régime étudiant est donc **un régime de transition** entre celui de la personne dont dépendait l'étudiant en qualité d'ayant droit, et celui qu'il rejoindra une fois ses études achevées. En outre, le processus d'affiliation doit être renouvelé chaque année.

¹ Les difficultés rencontrées par la Mnef ont notamment été retracées dans le rapport n° 1778 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le régime étudiant de sécurité sociale publié le 6 juillet 1999 : <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/ress.asp>.

² Information disponible sur le site de la LMDE : <http://www.lmde.com/choisir-la-lmde.html>.

³ Information disponible sur le site d'EmeVia : <http://www.emevia.com/pourquoi-choisir-le-reseau-emevia>.

Une telle particularité, inhérente à la nature même du régime étudiant, est inévitablement source de **coûts de gestion** pour les mutuelles. **Celles-ci renouvellent en effet d'un tiers chaque année leurs affiliés.** En outre, la **réaffiliation annuelle** est obligatoire.

Or la massification de l'enseignement supérieur oblige aujourd'hui les mutuelles à traiter des volumes de dossier sans commune mesure avec ceux qu'elles géraient à l'époque où le régime délégué a été créé. En outre, les étudiants dont les parents relèvent du régime général, qui n'étaient affiliés au régime étudiant qu'à l'âge de 20 ans jusqu'en 1998, y sont désormais rattachés dès leur entrée dans l'enseignement supérieur. Or, comme l'indique la Cour des comptes en 2013 dans son insertion sur le système de sécurité sociale étudiant, 35 % à 40 % de la population étudiante a moins de 20 ans.

Les étudiants qui exercent une activité salariée régulière et continue sont en théorie dispensés de l'affiliation au régime étudiant.

Leur contrat de travail doit couvrir l'ensemble de l'année universitaire (du 1^{er} octobre de l'année au 30 septembre de l'année suivante). Ils doivent en outre effectuer au moins 60 heures de travail par mois (ou 120 heures par trimestre) ou justifier d'un salaire au moins égal à 60 fois le Smic horaire par mois (ou 120 fois le Smic horaire par trimestre). Cependant, faute d'avoir pu fournir à temps les documents nécessaires à la dispense d'affiliation, beaucoup d'étudiants se retrouvent en situation de devoir **cotiser deux fois**. Tel est le cas d'un apprenti ou d'un étudiant en alternance qui ne serait pas en mesure de communiquer son contrat d'apprentissage au 1^{er} octobre.

2. La mise en concurrence des mutuelles pour la gestion du régime obligatoire

Le fait que plusieurs opérateurs soient en **situation de concurrence pour la gestion du régime de base d'assurance maladie**, s'il n'est pas la norme, n'est pas non plus inédit dans le système de sécurité sociale français.

Certains professionnels de santé peuvent ainsi choisir entre une affiliation au régime social des indépendants (RSI) ou à celui des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (PAMC). Le choix réalisé par l'affilié emporte alors des conséquences en termes de régime d'affiliation et de niveaux de cotisations. Il n'en est pas de même s'agissant des mutuelles étudiantes. Il convient par ailleurs de noter que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a mis fin à la pluralité d'acteurs qui existait s'agissant de la gestion du régime maladie et accidents du travail des exploitants agricoles : les prestations autrefois assurées par le groupement des assureurs maladie des exploitants agricoles (Gamex) et par l'association des assureurs Aaexa le sont désormais par la seule mutualité sociale agricole (MSA)¹.

¹ Article 82 de la loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014.

De fait, à chaque rentrée universitaire, les étudiants se retrouvent confrontés à **deux mutuelles concurrentes** sans avoir toujours conscience que le niveau de leur cotisation annuelle et celui des prestations seront strictement identiques quel que soit le choix effectué. Comme l'avait souligné le rapport sénatorial, cette concurrence s'apparente bien souvent à une « *course au cochage* », peu comprise des étudiants et de leurs familles. Elle est en outre **génératrice de coûts** pour les mutuelles dans la mesure où celles-ci doivent déployer des efforts commerciaux importants pour attirer à elles les affiliés. Une partie des remises de gestion versées chaque année par le régime général est donc utilisée par les mutuelles pour des dépenses de démarchage auprès des étudiants.

3. La double mission de gestion de la couverture maladie obligatoire et d'une offre complémentaire

La confusion est renforcée pour les étudiants par le fait que les mutuelles ont développé une offre de couverture maladie complémentaire.

Au moment des inscriptions universitaires, les étudiants se voient donc proposer ces offres en complément du rattachement à l'un ou l'autre des réseaux, sans pour autant savoir s'ils sont par ailleurs couverts par les contrats souscrits par leurs parents et sans toujours être en mesure d'effectuer une distinction claire entre couverture maladie obligatoire et couverture complémentaire.

Le réseau EmeVia évalue à 250 000 le nombre de ses adhérents, moins de 30 % de ses affiliés ayant souscrit une couverture complémentaire. S'agissant de la LMDE, la proportion était légèrement supérieure jusqu'à récemment - 34 % - puisque la mutuelle déclarait au 30 juin 2013 315 000 adhérents. Cependant, le conseil d'administration de la MGEN a décidé le 24 octobre 2014 de dénoncer la convention par laquelle les enfants étudiants des adhérents MGEN adhéraient de façon automatique à une complémentaire LMDE. Ce sont donc 130 000 jeunes qui ne seront plus assurés par la mutuelle étudiante.

Quoi qu'il en soit, ces données indiquent qu'**une grande partie des jeunes affiliées au régime étudiant souscrivent une complémentaire santé autre que celles proposées par une mutuelle étudiante** - beaucoup sont couverts dans le cadre des contrats souscrits par leurs parents - ou ne disposent tout simplement pas d'une complémentaire. Selon l'Observatoire de la vie étudiante, 7,6 % des étudiants n'avaient pas de couverture maladie complémentaire en 2013¹.

Ces données montrent en outre que **seule une minorité d'étudiants est en mesure de participer à la gouvernance des mutuelles** dans la mesure où, conformément aux principes fixés par le code de la mutualité, le droit de vote, notamment pour l'élection des représentants à l'assemblée générale, est réservé aux adhérents.

¹ Observatoire de la vie étudiante, *Enquête conditions de vie des étudiants*, 2013.

C. DES LOURDEURS ET DES COMPLEXITÉS SOURCES INÉVITABLES DE DYSFONCTIONNEMENTS

1. Un âge d'affiliation variable selon le régime de rattachement des parents

L'âge d'affiliation au régime étudiant varie selon le régime de rattachement du parent dont dépend l'étudiant.

Dans la grande majorité des cas, l'étudiant doit être inscrit au régime étudiant au moment de son entrée dans l'enseignement supérieur. L'affiliation est gratuite jusqu'à l'âge de 20 ans puis payante, sauf pour les étudiants boursiers. Certains étudiants demeurent malgré tout couverts par la sécurité sociale de leurs parents jusqu'à l'âge de 20 ans, par exemple lorsque ceux-ci exercent une activité libérale, sont commerçants ou artisans. Quant aux enfants des agents de la SNCF, ils continuent de dépendre du régime de leurs parents pendant toute la durée de leurs études.

En 2013, 1 745 747 personnes étaient affiliées au régime étudiant¹ sur un total de 2 429 900 d'inscrits dans l'enseignement supérieur². 28 % des étudiants ne relevaient donc pas de ce régime à cette date.

Figure n° 1 : Règles d'affiliation au régime étudiant selon la profession du parent dont dépend l'étudiant

Profession du parent dont dépend l'étudiant	16/19 ans au cours de l'année universitaire	20 ans au cours de l'année universitaire	21/28 ans au cours de l'année universitaire
Salarié et assimilé : - Salarié du secteur privé - Fonctionnaire de l'Etat - Fonctionnaire territorial ou hospitalier - Artiste auteur - Praticien ou auxiliaire médical conventionné (sauf option profession libérale) - Exploitant ou salarié agricole	Sécurité sociale étudiante obligatoire et gratuite	Sécurité sociale étudiante obligatoire et payante (gratuite pour les étudiants boursiers)	Sécurité sociale étudiante obligatoire et payante (gratuite pour les étudiants boursiers)
Travailleur non salarié : - Artisan - Commerçant - Profession libérale	Couvert par la sécurité sociale des parents	Sécurité sociale étudiante obligatoire et payante (gratuite pour les étudiants boursiers)	Sécurité sociale étudiante obligatoire et payante (gratuite pour les étudiants boursiers)

¹ Donnée Cnamts.

² Insee.

Profession du parent dont dépend l'étudiant	16/19 ans au cours de l'année universitaire	20 ans au cours de l'année universitaire	21/28 ans au cours de l'année universitaire
Régimes spécifiques : - Clercs ou employés de notaires - Cultes - EDF-GDF - Militaires - Mines - RATP - Sénat	Couvert par la sécurité sociale des parents	Sécurité sociale étudiante obligatoire et payante (gratuite pour les étudiants boursiers)	Sécurité sociale étudiante obligatoire et payante (gratuite pour les étudiants boursiers)
Autres régimes spécifiques : - Assemblée nationale - Marine marchande - Port autonome de Bordeaux	Couvert par la sécurité sociale des parents	Couvert par la sécurité sociale des parents	Sécurité sociale étudiante obligatoire et payante (gratuite pour les étudiants boursiers)
Fonctionnaire international	Couvert par la sécurité sociale des parents	Sécurité sociale étudiante obligatoire et payante (à défaut d'attestation de l'organisme international)	Sécurité sociale étudiante obligatoire et payante (à défaut d'attestation de l'organisme international)
Agent de la SNCF	Couvert par la sécurité sociale des parents	Couvert par la sécurité sociale des parents	Couvert par la sécurité sociale des parents

Source : Cnam

2. La lourdeur du processus de mutation inter-régimes

Le processus de **mutation inter-régimes**, c'est-à-dire le passage du régime d'origine vers le régime étudiant, constitue la principale source de lourdeurs, de complexité et par conséquent de mécontentements de la part des affiliés et de leurs familles.

Conformément à la règle fixée par le code de la sécurité sociale, **la mutation doit s'effectuer à la demande de l'établissement d'enseignement supérieur**. Or ceux-ci continuent bien souvent d'utiliser des formulaires papier, ce qui allonge les délais de traitement des demandes d'affiliation. De la même façon, les échanges d'information entre les caisses d'origine et les mutuelles étudiantes ne s'effectuent pas toujours par voie dématérialisée.

En outre, **les mutuelles étudiantes ne peuvent formellement procéder à l'affiliation des étudiants qu'au 1^{er} octobre**. Or, pour un grand nombre d'étudiants, cette date ne correspond plus au début de l'année universitaire. En outre, elle crée pour les mutuelles un pic d'activité à cette période de l'année alors qu'il serait bien plus simple de pouvoir enregistrer les étudiants au fil de l'eau, dès réception de l'ensemble des documents nécessaires à l'affiliation.

Comme l'a souligné à juste titre EmeVia à votre rapporteur, **le passage vers le régime étudiant ne nécessite pas obligatoirement la création d'une nouvelle carte vitale**. Dans plus de la moitié des cas, la simple actualisation de la carte dont l'étudiant est censé disposer depuis ses 16 ans, âge auquel il devient l'ayant droit autonome de ses parents, est suffisante. Cependant, dans un nombre non négligeable de situations, il est nécessaire de procéder à la création d'une nouvelle carte. S'engage dès lors un processus long qui ne dépend que dans une faible mesure de la réactivité des mutuelles étudiantes.

3. Un dispositif coûteux pour l'assurance maladie pour une qualité de service insuffisante

Le niveau des remises de gestion allouées par le régime général aux mutuelles étudiantes est historiquement très supérieur à celui des remises destinées aux autres mutuelles.

Ainsi, en 2011, les mutuelles étudiantes percevaient 54,77 euros par étudiant tandis que les mutuelles de fonctionnaires recevaient 44,29 euros. Il convient malgré tout de noter que le niveau des remises est actuellement en diminution et devrait se rapprocher de la moyenne dans les prochaines années.

Figure n° 2 : Evolution du niveau des remises de gestion depuis 2010 et prévisions jusqu'en 2017

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*	2016*	2017 ¹
Remise totale (en millions d'euros)	86,34	92,91	94,38	90,78	88,65	86,94	86,83	86,69
Nombre d'affiliés	1 672 098	1 696 346	1 724 724	1 745 747	1 773 091	1 811 293	1 847 519	1 884 469
Remise unitaire (en euros)	51,63	54,77	54,72	52,00	50,00	48,00	47,00	46,00

Source : Cnamts

Les mutuelles étudiantes mettent fréquemment en avant le fait que le niveau des remises de gestion est très inférieur au coût moyen de gestion par assuré dans le régime général, qui est proche de 73 euros. Elles en concluent qu'elles doivent assurer les mêmes missions que le régime général mais avec moins de moyens et par conséquent en étant davantage productives. C'est oublier le fait que le coût moyen de gestion pour le régime général comprend un ensemble d'autres prestations (indemnités journalières notamment) qui ne sont pas à la charge des mutuelles étudiantes. Une fois retranchées ces différentes charges, le coût moyen de gestion dans le régime général est bien inférieur au niveau des remises de gestion allouées aux mutuelles étudiantes.

¹ Chiffres provisoires.

Or la qualité du service rendu par les mutuelles étudiantes n'est pas à la hauteur des enjeux.

C'est d'ailleurs le constat de dysfonctionnements nombreux et récurrents qui avait justifié en 2012 la mise en place d'un groupe de travail sénatorial dédié à la sécurité sociale des étudiants. L'espace participatif qui avait été créé avait alors permis, sans prétendre donner une photographie exhaustive de l'état d'esprit de la population française vis-à-vis des mutuelles étudiantes, de recueillir un grand nombre de témoignages révélateurs d'un fonctionnement souvent peu satisfaisant s'agissant de la **qualité de l'accueil physique et téléphonique** ainsi que des **délais de remboursement**. Ce ressenti a depuis été confirmé par deux études publiées par l'UFC Que Choisir ainsi que par le rapport de la Cour des comptes.

Si les difficultés rencontrées par les étudiants et leurs familles sont bien souvent de l'ordre de la tracasserie administrative, elles peuvent également concerner des situations personnelles bien plus lourdes voire tragiques.

Votre rapporteur insiste sur le fait que **les mutuelles étudiantes ne sont en aucun cas seules responsables des défaillances** qui caractérisent le fonctionnement du régime. Comme cela a été indiqué, celui-ci est atypique par nature et les mutuelles sont contraintes d'appliquer une réglementation tatillonne, parfois inadaptée. Or, quel que soit le professionnalisme dont elles savent faire preuve, **elles n'ont aujourd'hui, ni la taille critique, ni les moyens informatiques suffisants pour remplir leurs missions en assurant un degré de qualité équivalent à celui du régime général.**

En outre, **la complexité du système remet aujourd'hui en cause les fondements mêmes de la loi de 1948** : la mission d'accompagnement des jeunes vers l'autonomie et l'apprentissage de la citoyenneté sociale, qui avait été confiée aux mutuelles étudiantes, n'est aujourd'hui plus exercée de façon satisfaisante.

II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI : APPORTER UNE RÉPONSE SIMPLE AUX FAIBLESSES D'UN SYSTÈME AUJOURD'HUI OBSOLÈTE

A. LES PISTES QUI N'ONT PAS ÉTÉ RETENUES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Le rapport sénatorial publié en 2012 envisageait trois scénarios d'évolution pour la sécurité sociale des étudiants. Deux d'entre eux ont été écartés. C'est le troisième qui figure aujourd'hui dans le dispositif de la proposition de loi.

1. Confier à une seule structure la gestion du régime délégué

Un premier scénario consistait à **confier à une seule structure la gestion du régime délégué**. Il s'agissait par conséquent de revenir à la situation d'avant 1972 et la création des mutuelles régionales.

Ce scénario permettait de mettre fin à la concurrence que se livrent chaque année les mutuelles au moment des inscriptions universitaires et aux dépenses commerciales que celle-ci engendre. Il pouvait, en outre, être source de diminution des coûts de gestion dans la mesure où ceux-ci auraient pu être mutualisés sur un plus grand nombre d'affiliés. Enfin, il permettait de conserver l'esprit originel de la loi de 1948.

Une telle piste ne résolvait cependant pas la difficulté structurelle du régime étudiant qui est la mutation inter-régimes. Elle ne garantissait pas non plus une amélioration substantielle de la qualité du service rendu.

2. Adosser les mutuelles au régime général

Un deuxième scénario consistait à **conserver l'organisation actuelle du régime étudiant** - une mutuelle nationale et un réseau de mutuelles régionales - **tout en confiant l'ensemble des tâches de gestion à la Cnam**.

Une telle solution s'inspirait de celle qui a été mise en place pour la Mutuelle générale de la police (MGP) : si le régime délégué existe toujours, les tâches de liquidation et de paiement de l'ensemble des prestations de base sont assurées par la caisse primaire d'assurance maladie des Yvelines. Un modèle similaire a été adopté pour la mutuelle Intériale, qui relève elle aussi du ministère de l'intérieur.

Cette solution a été explicitement évoquée par le directeur de la Cnam, Frédéric Van Rookeghem, lors de son audition par la commission des affaires sociales le 21 octobre dernier : « *à travers nos systèmes d'information nous assurons déjà la gestion de 2 millions d'assurés qui ne relèvent pas de notre*

caisse. Le personnel trouverait intérêt à rejoindre une organisation qui leur donnerait une visibilité sur leur carrière. Nous avons fait la preuve de notre capacité d'intégration. Si cela est jugé nécessaire, nous pouvons faire une offre de gestion informatique à LMDE, voire plus - sur le régime de base, s'entend ». Dépassant le cas de la LMDE, Frédéric Van Roekeghem a ajouté qu' « il serait juste que toutes les mutuelles étudiantes bénéficient de la même offre ». Il a par ailleurs indiqué qu'au-delà des tâches de liquidation et de paiement des prestations, la Cnam était en mesure de développer une offre permettant de simplifier le processus d'affiliation au régime étudiant : « il serait très simple d'affilier l'étudiant dès que l'université ou l'école lui délivre un numéro d'identifiant. L'inscription se ferait par internet dans la journée. Le développement de la technologie offre des moyens de résoudre les problèmes de manière collaborative ».

Lors de son audition par votre rapporteur sur la proposition de loi, Frédéric Van Roekeghem a par ailleurs souligné que, si l'adossement à la Cnam des régimes délégués dépendant du ministère de l'intérieur a su faire preuve de sa pertinence, il est néanmoins contraire à la lettre de la loi Morice. **Il a par conséquent insisté auprès de votre rapporteur sur la nécessité de procéder au plus vite à une mise en adéquation de la loi avec une pratique qui s'est avérée vertueuse.**

Ce scénario n'a cependant pas été retenu par la proposition de loi. Comme l'avait souligné le rapport sénatorial de 2012, il ne constituerait qu'une réforme *a minima* du système de sécurité sociale des étudiants. Quand bien même la procédure d'affiliation pourrait être simplifiée, la mutation inter-régimes persisterait de même que la concurrence entre les mutuelles étudiantes. Subsisteraient des mutuelles « croupions », uniquement chargées d'une mission d'interface entre les étudiants et le « back office ». Le niveau de leurs remises de gestion serait nécessairement diminué sans qu'il soit aisé de déterminer à quel niveau il devrait être fixé.

B. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI : METTRE FIN À LA DÉLÉGATION DE GESTION POUR LA COUVERTURE OBLIGATOIRE DES RISQUES MALADIE ET MATERNITÉ

1. Maintenir l'affiliation au régime de sécurité sociale des parents

L'article 1^{er} de la proposition de loi modifie l'article L. 381-4 du code de la sécurité sociale afin de prévoir **le maintien de l'affiliation des étudiants au régime de sécurité sociale des assurés sociaux dont ils étaient les ayants droits**. De cette façon, **il est mis fin à toute mutation vers le régime étudiant** et par conséquent aux dysfonctionnements qui accompagnent trop souvent ce processus.

L'étudiant ne sera plus ayant droit. Il sera un **affilié à part entière**. Ce faisant, la proposition de loi établit une égalité de traitement entre les étudiants et les jeunes du même âge qui ne sont pas dans l'enseignement supérieur.

Les étudiants qui ne relevaient, au moment de leur entrée dans l'enseignement supérieur, d'aucun régime de sécurité sociale, seront affiliés par défaut au régime général. Cela sera notamment le cas des étudiants étrangers séjournant en France.

La suppression du régime étudiant doit conduire à la suppression des articles L. 381-8 à L. 381-11 du code de la sécurité sociale, à laquelle il est procédé à l'**article 3**. L'**article 4** effectue quant à lui les coordinations nécessaires dans le code de la sécurité sociale et le code de la mutualité.

2. Conserver le principe du paiement par l'étudiant d'une cotisation annuelle

L'article L. 381-6 du code de la sécurité sociale dispose que les établissements d'enseignement supérieur procèdent à l'affiliation aux caisses primaires d'assurance maladie (Cpam) des étudiants. Cette disposition n'est pas supprimée à l'**article 2**. En revanche, la référence aux Cpam l'est dans la mesure où l'affiliation devra désormais se faire auprès des caisses de chaque régime dont dépendront les étudiants.

L'**article 2 maintient par ailleurs le principe du versement d'une cotisation forfaitaire**, c'est-à-dire de la participation des étudiants à la couverture des risques maladie et maternité. Son montant sera fixé par arrêté ministériel.

Comme cela est déjà le cas, **les étudiants boursiers seront exonérés de droit du paiement de la cotisation**. Il est également précisé que d'autres exonérations pourront être prévues, à titre exceptionnel, dans des conditions fixées par voie réglementaire. Cette disposition a notamment vocation à couvrir les cas où l'activité professionnelle exercée par un étudiant en parallèle de ses études conduirait à son affiliation à la sécurité sociale en qualité de salarié et non plus d'étudiant.

3. Prévoir une application raisonnée de la proposition de loi

L'article 5 de la proposition de loi fixait initialement son entrée en vigueur au 1^{er} septembre de l'année suivant sa promulgation. Afin de permettre une application de la loi raisonnée dans le temps, votre commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, **un amendement décalant son entrée en vigueur au 1^{er} septembre de la troisième année suivant sa promulgation**. Dans l'intervalle, des solutions du type adossement des mutuelles étudiantes à la Cnam pourront être envisagées.

Les mutuelles étudiantes emploient près de 1 800 salariés dont une grande partie travaille à la gestion du régime obligatoire. Le directeur général de la Cnam a clairement indiqué à votre rapporteur lors de son audition que le transfert de ces personnels ne devrait pas poser de difficultés. Cependant, afin de rassurer les salariés des mutuelles étudiantes, la commission des affaires sociales a adopté, à l'initiative de son rapporteur, **un amendement portant article additionnel afin d'indiquer explicitement que la proposition de loi constitue une modification de la situation juridique de l'employeur au sens de l'article L. 1224-1 du code du travail**, ce qui permettra le transfert automatique des contrats de travail vers le nouvel employeur.

C. LES OPPOSITIONS À LA PROPOSITION DE LOI

1. Un texte qui apporterait une réponse structurelle à des difficultés conjoncturelles

Beaucoup des critiques adressées au régime étudiant portent sur la **qualité de la gestion de la LMDE**. Celle-ci rencontre en effet depuis plusieurs années des difficultés récurrentes dont les causes sont variées et doivent être recherchées jusque dans les conditions qui ont présidé à sa création.

Depuis plusieurs mois, la situation de la LMDE est devenue particulièrement critique. Le 3 juillet 2014, l'autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR) a placé la mutuelle sous **administration provisoire**, suspendant ainsi le fonctionnement normal de ses organes de gouvernance. Le mandat de l'administratrice provisoire, d'une durée d'un an, ne porte en théorie que sur l'activité de couverture complémentaire de la LMDE. En pratique, il doit avant tout permettre de redresser le fonctionnement de la mutuelle pour son activité de gestion du régime obligatoire.

La piste d'un **adossement à la MGEN**, partenaire historique de la LMDE, a été dans un premier temps envisagée. Le processus a cependant été stoppé lors du conseil d'administration de la mutuelle enseignante du 24 octobre dernier. Désormais, c'est la piste d'un **adossement à la Cnam**, selon le modèle évoqué précédemment, qui apparaît la plus probable. Celle-ci ne résout cependant pas la question du maintien de l'activité d'assurance complémentaire.

Quoi qu'il en soit, **l'urgence de la situation est réelle** et les auditions menées par votre rapporteur, que ce soit auprès des représentants de salariés de la LMDE, de son administratrice provisoire, du président de la MGEN ou du directeur général de la Cnam, lui ont permis d'acquiescer la conviction que si aucune solution n'est trouvée dans les tous prochains mois, il est peu probable que la LMDE soit en situation d'assurer la rentrée universitaire 2015.

Ce faisant, votre rapporteur reconnaît parfaitement que le réseau EmeVia semble – même si les situations peuvent varier selon les régions – en mesure d'exercer ses missions de façon globalement plus satisfaisante que la LMDE. Sa situation n'en demeure pas moins fragile et plusieurs mutuelles régionales ont connu dans le passé des difficultés profondes.

Votre rapporteur estime par conséquent qu'il serait faux de considérer que la suppression de la délégation de gestion aurait pour conséquence de punir des organismes « sains » au motif que l'autre acteur du système ne fonctionne plus.

Quelle que soit la mutuelle gestionnaire, le système est aujourd'hui coûteux, d'une complexité démesurée et les dysfonctionnements sont pratiquement inévitables.

2. Un texte qui remettrait en cause l'autonomie des étudiants

Il a parfois été avancé devant votre rapporteur que **la proposition de loi aurait pour conséquence de remettre en cause l'autonomie des étudiants**. Elle serait par conséquent en totale contradiction avec les principes qui ont présidé à l'adoption de la loi de 1948.

Votre rapporteur tient en premier lieu à souligner que le fait de rester affilié au régime des parents n'aura en aucun cas pour conséquence de faire revenir les étudiants vers un statut de simple ayant droit. Au contraire, **ils seront affiliés à part entière**. Dès lors, leur droit à l'autonomie, à l'intimité voire au secret sera pleinement respecté.

De surcroît, votre rapporteur estime que le premier droit d'un étudiant vis-à-vis de son régime d'assurance maladie obligatoire est de pouvoir bénéficier d'une **qualité de service** lui assurant le remboursement de ses frais de soins dans des délais satisfaisants. Tel est bien l'objectif poursuivi par la proposition de loi. Comme le soulignent fréquemment les organisations étudiantes, un nombre non négligeable d'étudiants sont aujourd'hui confrontés à des situations de précarité qui les conduisent parfois à renoncer à se soigner. En mettant en place un système simple et plus efficace, la proposition de loi est par conséquent susceptible de **renforcer l'accès aux droits des étudiants**.

3. Un texte qui empêcherait toute mesure de prévention en matière de santé vis-à-vis des étudiants

Les mutuelles étudiantes ont développé des **actions de prévention** dans le domaine de la santé des étudiants fondées sur la conviction que la **sensibilisation par les pairs**, c'est-à-dire par des jeunes du même âge, produit des effets bien plus forts que la délivrance d'un message plus institutionnel. S'il n'existe à l'heure actuelle **aucune évaluation globale**

permettant d'apprécier l'impact qu'ont pu avoir ces actions sur les comportements des jeunes, les mutuelles étudiantes estiment qu'une grande partie de leur plus-value repose sur ces actions de prévention par les pairs, qu'elles seraient les seules à pouvoir mener efficacement.

Votre rapporteur tient en premier lieu à souligner que, dans l'hypothèse où les mutuelles étudiantes continueraient d'exercer leur activité de couverture complémentaire, rien ne les empêcherait, bien au contraire, d'intervenir sur les questions de prévention.

Il estime par ailleurs **qu'il ne serait pas responsable de maintenir en l'état un système qui ne fonctionne plus au motif qu'il constitue le support privilégié d'actions de prévention**. Certes, celles-ci sont essentielles et le rapport sénatorial de 2012 a montré les risques auxquels pouvaient être confrontés les étudiants. Ceux-ci sont d'ailleurs, dans une très large mesure, communs à ceux que rencontrent l'ensemble des jeunes du même âge. Mais la prévention ne constitue pas le cœur de métier des mutuelles étudiantes. Leur mission première est d'assurer le remboursement des prestations maladie et maternité **dans des conditions satisfaisantes**.

Votre rapporteur insiste en outre sur le fait que **d'autres canaux peuvent être utilisés** pour intervenir auprès des étudiants. Beaucoup de services de prévention universitaire – les **Sumpps** – sont appelés à voir leurs actions se renforcer en acquérant le statut de **centres de santé**, ce qui leur permettra notamment d'être en mesure de délivrer des soins. Rien n'empêche ces services de nouer avec les organisations étudiantes des partenariats privilégiés pour mettre en œuvre des actions de prévention par les pairs. Le renforcement du pilotage des **ARS** en la matière permettrait en outre de davantage structurer des actions qui ne reposent pour le moment que sur des acteurs isolés. Enfin, l'hypothèse d'un rapprochement des services de prévention universitaire avec les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (**Crous**) pourrait être davantage expertisée dans l'optique de la mise en place d'un **guichet unique** auprès des étudiants, à la fois compétent sur les enjeux sanitaires et sociaux.

Les pistes de travail sont nombreuses **et la suppression du régime délégué n'aurait en aucun cas pour conséquence d'empêcher toute action de prévention par les pairs auprès des étudiants**. Au contraire, votre rapporteur estime que les économies de gestion qu'est susceptible d'engendrer la proposition de loi pourraient être utilement utilisées au renforcement des politiques de prévention.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 381-4 du code de la sécurité sociale)

Suppression de la délégation de gestion des mutuelles étudiantes pour la couverture des risques maladie et maternité

Objet : Cet article a pour objet de prévoir le maintien du rattachement des étudiants au régime de leurs parents pendant la durée de leurs études.

I - Le dispositif de la proposition de loi

Issu de la loi du 23 septembre 1948, l'article L. 381-4 du code de la sécurité sociale prévoit l'affiliation obligatoire au régime général des élèves et étudiants des établissements d'enseignement supérieur, des écoles techniques supérieures, des grandes écoles et des classes du second degré préparatoires à ces grandes écoles. Ce rattachement intervient dès lors qu'ils ne sont pas ayants droits d'assuré social ou, en application de l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale, déjà rattachés à un régime. Il s'effectue jusqu'à un âge limite fixé par voie réglementaire à 28 ans.

L'article L. 381-7 du code de la sécurité sociale précise que les étudiants rattachés au régime général en application de l'article L. 381-4 ont droit aux prestations en nature de l'assurance maladie et de l'assurance maternité.

Le présent article réécrit l'article L. 381-4 tout en conservant la définition actuelle du champ des étudiants concernés. Plutôt que de prévoir le rattachement automatique au régime général, il propose de maintenir l'affiliation des étudiants au régime de sécurité sociale des assurés sociaux dont ils étaient jusqu'à présent les ayants droits autonomes au titre de l'article L. 161-14-1 du code de la sécurité sociale. En pratique, cela signifie que les étudiants resteront dans le régime dont ils dépendaient déjà jusqu'à leur entrée dans l'enseignement supérieur tout en bénéficiant d'un statut d'affilié à part entière.

Il est précisé que l'affiliation prend fin à l'issue des études ou lorsqu'est atteint un âge limite fixé par voie réglementaire. Cet âge pourrait être maintenu à 28 ans.

Afin de couvrir l'ensemble des situations, le second alinéa de l'article L. 381-4 vise les situations des étudiants qui ne relèveraient d'aucun régime au moment de leur entrée dans l'enseignement supérieur. Pour ces personnes, c'est l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale qui s'appliquera et permettra leur rattachement au régime général.

II - La position de la commission

Cet article constitue le cœur de la proposition de loi. De ses dispositions découle la suppression de la délégation de gestion aux mutuelles étudiantes pour la couverture obligatoire des risques maladie et maternité ainsi que celle du processus de mutation inter-régimes. Or c'est bien celui-ci qui constitue la fragilité structurelle du régime de sécurité sociale des étudiants.

Source de simplification des démarches administratives pour les étudiants et leurs familles et d'amélioration de la qualité du service rendu, la suppression du régime délégué devrait également générer des économies pour l'assurance maladie dont le niveau a été évalué à 69 millions d'euros par la caisse nationale d'assurance maladie (Cnam).

Sur proposition de son rapporteur, la commission a adopté **un amendement rédactionnel**.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 2
(art. L. 381-6 du code de la sécurité sociale)
Procédure d'affiliation des étudiants

Objet : Cet article maintient le principe d'une affiliation des étudiants à la demande des établissements d'enseignement supérieur ainsi que le paiement d'une cotisation forfaitaire.

I - Le dispositif de la proposition de loi

L'article L. 381-6 du code de la sécurité sociale dispose que les établissements d'enseignement supérieur procèdent à l'affiliation aux caisses primaires d'assurance maladie (Cnam) des étudiants. Le présent article supprime la référence aux Cnam dans la mesure où l'affiliation sera désormais effectuée auprès des caisses de chaque régime dont dépendront les étudiants.

Il complète l'article L. 381-6 afin de prévoir le maintien du versement d'une cotisation forfaitaire, c'est-à-dire de la participation des étudiants au service des prestations qui leur sont versées.

Comme cela est actuellement prévu à l'article L. 381-8 du code de la sécurité sociale, le montant de cette cotisation sera fixé par arrêté ministériel après consultation des associations d'étudiants. Est également maintenue l'exonération de droit du paiement de la cotisation pour les étudiants boursiers. Le présent article précise également que des cas d'exonérations exceptionnelles pourront être fixés par voie réglementaire. Il s'agit notamment de couvrir la situation des étudiants qui exercent une activité professionnelle en parallèle de leur cursus, l'objectif étant d'éviter tout risque de double cotisation.

II - La position de la commission

Le présent article constitue la suite logique de l'article 1^{er}. Votre commission souligne la nécessité du maintien d'une cotisation forfaitaire de la part des étudiants. Celle-ci traduit en effet la participation de ces derniers, en tant qu'affiliés à part entière, au fonctionnement du régime chargé de la couverture obligatoire de leurs risques maladie et maternité.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 3

(art. L. 381-8 à L. 381-11 du code de la sécurité sociale)

Coordinations

Objet : Cet article effectue, au sein de la section du code de la sécurité sociale consacrée à la couverture maladie des étudiants, les coordinations résultant de la suppression du régime délégué.

I - Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article supprime les articles L. 381-8 à L. 381-11 du code de la sécurité sociale. Ces suppressions sont rendues nécessaires par celle de la délégation de gestion aux mutuelles étudiantes.

L'article L. 381-8 fixe jusqu'à présent les modalités de financement du régime délégué. L'article L. 381-9 définit les compétences et les règles générales de gouvernance des mutuelles étudiantes. Les articles L. 381-10 et L. 381-11 prévoient quant à eux les modalités de contrôle du fonctionnement des mutuelles étudiantes.

II - La position de la commission

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 4

*(art. L. 111-1 du code de la mutualité,
art. L. 712-6 du code de la sécurité sociale)*

Coordinations

Objet : Cet article procède aux coordinations nécessaires au sein du code de la mutualité et du code de la sécurité sociale.

I - Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article effectue, au sein du code de la mutualité et du code de la sécurité sociale, les coordinations résultant des modifications apportées à la section du code de la sécurité sociale consacrée à la couverture maladie des étudiants.

II - La position de la commission

La commission a adopté cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 4

**Conséquences de la proposition de loi
sur les salariés des mutuelles étudiantes**

Objet : Cet article vise à assurer la neutralité de la proposition de loi sur la situation des salariés actuellement affectés à la gestion du régime obligatoire dans les mutuelles étudiantes.

La suppression du régime délégué ne doit pas conduire au licenciement des agents des mutuelles étudiantes affectés à la gestion du régime obligatoire. Pour cette raison, le présent amendement prévoit explicitement l'application de l'article L. 1224-1 du code du travail qui permet le transfert automatique des contrats de travail en cas de changement d'employeur.

La commission a adopté cet article ainsi rédigé.

Article 5
Entrée en vigueur de la loi

Objet : Cet article fixe la date d'entrée en vigueur de la proposition de loi.

I - Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article fixait initialement au 1^{er} septembre de l'année suivant la promulgation de la loi la date d'entrée en vigueur de celle-ci.

II - La position de la commission

La présente proposition de loi entraînera des bouleversements profonds sur les mutuelles étudiantes. Afin de leur permettre de préparer au mieux l'échéance du rattachement des étudiants au régime de leurs parents, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, **un amendement** tendant à décaler de deux ans la date d'entrée en vigueur de la loi. Ce délai n'est pas fixe mais glissant : la loi entrera en vigueur dans un délai d'au moins trois ans suivant sa promulgation.

Ce délai doit également permettre la mise en œuvre de solutions transitoires telles que l'adossement des mutuelles étudiantes au régime général.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 6
Gage

Objet : Cet article a pour objet de gager les conséquences de la proposition de loi.

I - Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article a pour objet de compenser les conséquences que pourrait avoir l'adoption de la proposition de loi sur l'assurance maladie ainsi que sur l'Etat. Il crée pour ce faire deux taxes additionnelles aux droits sur les tabacs.

II - La position de la commission

La commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un **amendement** tendant à supprimer le gage sur les dépenses de l'Etat, qui est inutile.

Elle n'a en revanche pas supprimé le gage sur les dépenses d'assurance maladie. Si des économies de gestion seront nécessairement générées par la suppression de la délégation de gestion - elles ont été chiffrées à 69 millions d'euros par la Cnam -, il est en revanche possible que l'intégration des étudiants dans le régime de leurs parents et la mise en place d'un statut d'affilié qui leur sera propre entraîne, ponctuellement, des dépenses limitées (informatiques notamment) pour les régimes de base.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 2014, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission examine de rapport de Mme Catherine Procaccia sur la proposition de loi n° 622 (2013-2014) tendant à réformer le système de sécurité sociale des étudiants.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – En décembre 2012, notre commission a approuvé les conclusions du rapport que Ronan Kerdraon et moi-même avons rédigé au terme d'une mission consacrée au fonctionnement et aux dysfonctionnements des mutuelles étudiantes. Notre constat était simple : les difficultés du système français de couverture des risques maladie et maternité des étudiants, unique en Europe, obèrent sa pérennité et appellent des urgentes rationalisations. Or, depuis deux ans, rien n'a changé si ce n'est que les médias se sont emparés du sujet, en particulier des difficultés de La Mutuelle des étudiants (LMDE).

Créées par une loi, les mutuelles ne peuvent évoluer que par voie législative. Ma proposition de loi, co-signée par près de 75 sénateurs issus de groupes politiques différents, peut être le support pour sauver l'existence d'un statut social étudiant.

En septembre 2013, la Cour des comptes s'est interrogée sur l'opportunité de maintenir une sécurité sociale spécifique. Le 3 décembre suivant, le débat au Sénat, en présence de Geneviève Fioraso, alors ministre de l'enseignement supérieur, a fait émerger un consensus sur la nécessité d'une évolution, même si les solutions divergeaient. Les acteurs du secteur eux-mêmes remettent désormais en cause l'existence d'un système propre aux étudiants. En outre, la situation d'urgence dans laquelle se trouve la LMDE exige une décision politique et législative extrêmement rapide pour assurer la couverture sociale des étudiants en 2015 et préserver les emplois dans le secteur.

Ma proposition de loi, issue d'une longue réflexion, précède les événements de ces cinq derniers mois auxquels elle apporte une réponse claire. Elle vise à simplifier le système de façon drastique afin d'améliorer la lisibilité et la qualité du service, tout en suscitant des économies de gestion.

Si les étudiants sont officiellement rattachés au régime général, le service des prestations de base maladie et maternité est délégué à des mutuelles depuis 1948 : une mutuelle nationale, la LMDE, née en 2000 à la suite de la disparition de la Mutuelle nationale des étudiants de France (Mnef), et depuis 1972, des mutuelles régionales, aujourd'hui regroupées au sein du réseau EmeVia.

La Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) leur verse une remise de gestion de 50 euros par étudiant (en 2014) au titre de la gestion et des coûts de fonctionnement. En diminution depuis trois ans, le montant de ces remises est historiquement supérieur à celui versé aux autres mutuelles déléguées – il est par exemple de 45 euros pour les mutuelles de fonctionnaires. Les 1 700 000 jeunes rattachés au régime étudiant paient une cotisation forfaitaire à chaque rentrée universitaire, 213 euros cette année. Ce système est atypique puisqu'il met en concurrence deux acteurs pour assurer la couverture obligatoire du risque maladie. La concurrence entraîne des frais de publicité et un démarchage parfois très agressif !

La LMDE et les mutuelles régionales proposent aussi des garanties complémentaires maladie, ce qui crée une confusion dans l'esprit des étudiants entre régime obligatoire et régime complémentaire et une distorsion dans le traitement des affiliés-assurés complémentaires.

Enfin, comme le statut d'étudiant est par nature transitoire – un jeune reste en moyenne trois ans dans l'enseignement supérieur – la demande d'affiliation doit être renouvelée chaque année, d'où une lourdeur de gestion unique en France.

A ces spécificités s'ajoutent d'autres complexités. Par exemple, l'âge de basculement vers le régime étudiant varie selon la situation des parents : lorsque ceux-ci sont affiliés au régime général, l'affiliation au régime étudiant correspond à l'entrée dans l'enseignement supérieur, avec une exemption de cotisation jusqu'à l'âge de 20 ans ; lorsque les parents exercent une profession libérale ou indépendante, le basculement s'opère à 20 ans. Ceux dont les parents travaillent à la SNCF demeurent affiliés jusqu'à 28 ans au régime de leurs parents en tant qu'ayants droit autonomes. Bref, un quart des étudiants ne relève pas du régime étudiant.

Le pire concerne les étudiants qui exercent une activité salariée régulière et les apprentis de l'enseignement supérieur : théoriquement dispensés de l'affiliation au régime étudiant, ils sont nombreux à devoir cotiser aux deux régimes, si leur travail commence après la rentrée universitaire !

Enfin, la mutation inter-régimes, c'est-à-dire le passage du régime d'origine vers le régime étudiant, constitue un processus lourd et très formaliste. Les mutuelles ne peuvent commencer à procéder à l'affiliation des étudiants qu'à la date du 1^{er} octobre alors que les cours débutent en septembre, ce qui crée un pic d'activité pour les mutuelles sur quelques semaines. Geneviève Fioraso s'était engagée devant le Sénat à décaler cette date pour la rentrée 2014. Cela n'a pas été fait. Certains des étudiants affiliés en octobre attendent encore leur nouvelle carte vitale. En effet, l'actualisation de l'ancienne carte vitale n'est pas automatique. Autre absurdité, les échanges entre le régime d'origine du jeune et les mutuelles ainsi qu'entre ces dernières et les établissements d'enseignement supérieur ne sont pas toujours informatisés...

Comme nous l'avions souligné en 2012, la complexité du système l'empêche de répondre à l'un de ses objectifs : aider les jeunes à se prendre en main et à devenir autonomes.

Cette complexité n'est pas le fait des seules mutuelles étudiantes, contraintes de gérer un régime atypique et formaliste du fait d'une réglementation tatillonne. Malgré leur professionnalisme, les deux plus importantes mutuelles étudiantes n'ont ni la taille critique ni les moyens informatiques nécessaires pour assurer une qualité de service équivalente à celle du régime général. En résultent des coûts de gestion élevés et des dysfonctionnements fréquents (délais de remboursement excessifs, accueil physique et téléphonique déficient) dénoncés par UFC-Que choisir ainsi que par la Cour des comptes.

Le temps presse. Les mutuelles régionales continuent d'assurer leur mission, certes avec une qualité inégale selon les territoires. En revanche, la LMDE est dans une situation critique. De mes entretiens avec les représentants de l'Union nationale des syndicats autonomes (Unsa) au sein de la LMDE, l'administratrice provisoire nommée en juillet par l'autorité de contrôle prudentiel (ACP), le président de la Mutuelle générale de l'éducation nationale (MGEN) et le directeur général de la Cnam, je retire la conviction que la LMDE sera dans l'incapacité d'assurer la rentrée universitaire 2015 si aucune solution n'est trouvée dans les trois mois.

Ce que je propose est simple : maintenir l'affiliation des étudiants au régime de leurs parents durant toute la durée de leurs études supérieures, à titre d'affiliés à part entière et non de simples ayants droit, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe. C'est une solution tellement simple, tellement logique, que l'administration française n'y a pas pensé !

Le texte crée une égalité de traitement entre les étudiants et les jeunes situés hors de l'enseignement supérieur ou l'ayant quitté. Les étudiants continueront de verser – à l'exception des boursiers – une cotisation forfaitaire. La fragilité structurelle du régime étudiant, c'est-à-dire la mutation inter-régimes, disparaîtra, et avec elle les retards de remboursements et la lourdeur des procédures administratives. Autre avantage, cette solution entraînera des économies évaluées par la Cnam à 69 millions d'euros.

Consciente que ma proposition de loi est quelque peu radicale, je vous proposerai un amendement visant à décaler son entrée en vigueur de trois ans. Durant cette période, les mutuelles étudiantes pourraient être adossées au régime général. Cette solution transitoire, évoquée par le directeur général de la Cnam lors de son audition sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2015, laisserait aux mutuelles régionales le temps de se préparer à la disparition de la délégation de gestion.

Les mutuelles étudiantes emploient près de 1 800 salariés dont la plupart travaillent à la gestion du régime obligatoire. Je présenterai un autre amendement, souhaité par les représentants des salariés de la LMDE, pour indiquer explicitement que la proposition de loi constitue une modification de la situation juridique de l'employeur au sens de l'article L. 1224-1 du code du travail, rendant automatique le transfert de l'ensemble des contrats de travail vers le nouvel employeur.

Trois objections principales au maintien des étudiants dans le régime de leurs parents ont été formulées au cours des auditions.

La proposition de loi apporterait une réponse structurelle à des difficultés d'ordre conjoncturel propres à la LMDE. Je ne partage pas cette analyse. Le système est désormais d'une complexité démesurée, quelle que soit la mutuelle gestionnaire. S'il a pu avoir une légitimité à une époque où le nombre des étudiants demeurait limité, il n'est pas adapté à la massification de l'enseignement supérieur. Refuser de simplifier le système reviendrait à renoncer à améliorer la qualité de service alors que bon nombre d'étudiants sont en situation de précarité.

Autre objection, la proposition de loi remettrait en cause l'autonomie des jeunes. Cela n'est pas le cas : dans le régime de leurs parents, ils seront des affiliés à part entière et recevront leurs remboursements en leur nom propre et à leur adresse. Leur droit à l'intimité, au secret, ne sera en aucun cas remis en question.

Enfin, la proposition de loi aurait pour conséquence de supprimer toute possibilité pour les mutuelles étudiantes de continuer à remplir leurs missions de prévention. En réalité, rien n'empêchera les mutuelles étudiantes qui continueraient d'exercer une activité d'assurance complémentaire d'intervenir au titre de la prévention. Ceci étant, les réglementations assurantielles dites « Solvabilité 2 » prévoient l'augmentation des fonds propres des compagnies d'assurances, jusqu'à 95 % de leurs engagements, si bien que les petites mutuelles seront obligées de s'adosser à des grands groupes. Et l'accord national interprofessionnel (ANI) rend obligatoire la complémentaire maladie pour tous les salariés en 2016. Le monde des complémentaires maladie va donc connaître des transformations.

Il ne serait pas responsable de maintenir en l'état un système qui fonctionne mal au seul motif qu'il constitue le support d'actions de prévention, certes essentielles mais qui ne constituait pas le cœur de la mission des mutuelles étudiantes, à savoir le remboursement maladie. D'autres canaux peuvent être utilisés pour intervenir auprès des étudiants qui, certes, sont confrontés à des risques spécifiques mais ne le sont pas davantage que les autres jeunes. Je pense aux services de prévention universitaire, les Sumpps, qui deviendront des centres de santé et renforceront leur action. Concentrons les efforts sur le développement de ces structures, facilitons les interactions avec les organisations étudiantes, confortons le pilotage des ARS. Et si des actions spécifiques sont nécessaires, les régimes de base qui gèreront les étudiants pourront financer les associations d'étudiants concernées. La prévention sera d'autant plus efficace qu'elle ne reposera pas sur un seul acteur.

En vous proposant de maintenir l'affiliation des étudiants au régime de leurs parents, je n'entends pas nier toute spécificité à cette période de transition qu'est la vie étudiante. J'entends avant tout améliorer la situation de 1,7 million de jeunes et simplifier un système devenu obsolète. Au-delà de l'attachement historique que chacun est en droit d'avoir pour le régime de sécurité sociale étudiante, je suis convaincue qu'un tel objectif peut emporter l'adhésion du plus grand nombre et, en premier lieu, des jeunes concernés.

Mme Catherine Deroche. – *Je me réjouis de cette proposition de loi qui va dans le sens de la simplification. Lors du débat du 3 décembre dernier, la ministre s'était engagée à ce que l'affiliation puisse avoir lieu dès le 1^{er} septembre. Cela ne semblait pas très difficile à mettre en œuvre : je déplore que l'engagement n'ait pas été tenu.*

Vous évoquez 69 millions d'euros d'économies. Quels sont les postes concernés, compte tenu du maintien des effectifs ?

M. Dominique Watrin. – *Le groupe CRC ne votera pas la proposition de loi. Les difficultés rencontrées par les étudiants, qui sont réelles, ne sont pas toutes imputables à la LMDE. Ainsi, la délivrance des cartes vitale relève de la Cnam. La LMDE pâtit de l'héritage laissé par la Mnef.*

Une autre voie est possible pour résoudre les difficultés actuelles. Ce « plan B » consisterait à adosser le régime étudiant à la Cnam. Le régime serait soulagé de la charge de la gestion et pourrait se recentrer sur sa mission mutualiste. Le public étudiant est spécifique, les jeunes ont besoin d'éducation et d'information, ils connaissent mal le système de soins et les moyens de faire prévaloir leurs droits. Il revient aux mutuelles étudiantes de les aider et de les faire accéder à l'autonomie. La liquidation du régime de sécurité sociale propre aux étudiants ouvre la voie à un système assurantiel, peut-être moins onéreux mais contraire au principe de solidarité intergénérationnelle. Nous prendrons le temps d'analyser l'amendement visant à différer l'entrée en vigueur de la réforme, mais nous voterons contre la proposition de loi.

M. Jérôme Durain. – *La proposition de loi présente de nombreux mérites. L'initiative parlementaire relaie les inquiétudes des étudiants et de leurs parents au sujet de la qualité du service, inquiétudes rapportées également par la Cour des comptes et les associations de consommateurs. L'intention de diminuer le coût du dispositif est louable en ces temps où l'on cherche à maîtriser la dépense publique. Enfin, en s'inscrivant dans la continuité des travaux de la mission d'information, la proposition de loi démontre l'utilité de ces travaux parlementaires.*

Pour autant, l'initiative apparaît précipitée. Il est certes nécessaire de rassurer rapidement les intéressés. Cependant le rapport de la mission envisageait trois scénarios distincts. Il convient d'y travailler dans une voie transpartisane, tout comme le Conseil de la République avait en 1948 adopté à l'unanimité la création d'un régime étudiant. Les difficultés de la LMDE, abondamment relayées par les médias, ne doivent pas conduire à jeter le bébé avec l'eau du bain, ni à opter pour un remède pire que le mal.

La suppression du régime étudiant améliorera-t-elle la qualité des services ? Les agents de la Cnam seront-ils capables d'assurer les missions de prévention ? La confidentialité des soins sera-t-elle garantie aux assurés – je pense aux jeunes filles qui auraient recours à l'IVG ou à la contraception ? Il n'est pas certain que les économies soient aussi importantes qu'annoncé. Le coût moyen d'affiliation dans le régime étudiant est inférieur à ce qu'il est dans le régime général. Quel sera également l'impact de la réforme sur les 1 300 salariés des deux grandes mutuelles ?

Il existe d'autres voies pour assurer un avenir à la LMDE. Comme cela a été fait il y a dix ans pour la mutuelle générale de la police, il est envisageable de transférer le back-office des mutuelles étudiantes à la Cnam sans remettre en cause la dualité du régime, obligatoire et complémentaire. Les mutuelles étudiantes conserveraient la responsabilité des missions de prévention et les activités d'assurance complémentaire. L'informatisation des services engendrerait 7 à 8 millions d'euros d'économies par an, étant observé que le coût de gestion des services informatiques explique en partie les difficultés financières actuelles de la LMDE. Enfin cette option limiterait l'impact social de la réforme. Les syndicats n'y sont d'ailleurs pas opposés. La proposition de loi a le mérite d'attirer l'attention sur l'urgence de la situation mais celle-ci ne justifie pas l'abandon des principes fondateurs.

Mme Elisabeth Doineau. – *L'urgence à réformer est réelle. Le nombre des étudiants qui nous interpellent en est la preuve. Je m'interroge sur le coût moyen de gestion par étudiant sur un an.*

Il est légitime de vouloir simplifier, pour autant nous ne devons pas être simplistes : l'affiliation directe par le régime des parents préserve-t-elle la confidentialité des soins ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – *L'évaluation par la Cnam et la Cour des comptes d'une économie de 69 millions d'euros concerne uniquement les frais de gestion, pas le personnel. Notre mission n'a pas eu accès aux données des mutuelles au cours des auditions. Nous n'avons pas les moyens d'évaluer par nous-mêmes les économies potentielles.*

Monsieur Watrin, il est exact que toutes les difficultés ne sont pas imputables à la LMDE. Mais la proposition de loi, qui date d'avril 2014, est antérieure aux articles qui les ont révélées dans la presse en juillet dernier. Je rappelle en outre que la plus simple promesse formulée par le Gouvernement lors du débat au Sénat, l'affiliation au 1^{er} septembre, n'a pas été tenue. Le « plan B » est certes soutenu par l'Unef, l'Unsa et l'administratrice de la LMDE, mais il n'a pas de support juridique. Et nous manquons de temps ! Selon le directeur général de la Cnam, si nous n'agissons pas avant juillet prochain, la LDME disparaîtra... Disparition qui réjouira ceux qui souhaitent favoriser la reprise de ses activités par les mutuelles régionales.

Les étudiants n'ont pas des besoins plus spécifiques que les autres jeunes. Du reste, les jeunes qui entrent en apprentissage à 16 ou 18 ans sont affiliés au régime général, et les enfants des salariés de la SNCF restent jusqu'à 28 ans au régime de leurs parents...

En quoi la proposition de loi remettrait-elle en cause la solidarité intergénérationnelle ? Bien au contraire, elle l'améliore. Ma solution n'est pas « précipitée » comme l'affirme M. Durain. Elle est la seule qui subsiste : la piste de la mutuelle étudiante unique s'est effondrée avec les difficultés de la LMDE ; celle de l'adossment au régime général nécessite une loi que nous n'avons plus le temps de voter, car la situation actuelle de la LMDE est encore plus dégradée que nous ne l'imaginions lorsque j'ai rédigé ma proposition de loi.

Rien n'empêchera la LMDE, si elle se concentre sur l'assurance complémentaire, de mener également des actions de prévention. Je doute néanmoins que la prévention soit mieux assurée par les étudiants.

La Cnam assure que la confidentialité des soins ne posera aucun problème. Les relevés seront envoyés directement aux étudiants à leur domicile, qui n'est pas nécessairement le même que celui de leurs parents.

Le système informatique de la Cnam, Frédéric Van Roekeghem nous l'a dit, est capable de réaliser les affiliations d'étudiants en une journée. L'assurance maladie créera un portail : une fois son numéro d'affiliation attribué par l'université, le jeune pourra s'inscrire sur internet le jour même.

Grâce à l'amendement que je propose, la reprise du personnel qui gère les activités d'assurance obligatoire n'aura aucun impact quantitatif. Les salariés qui travaillent sur les activités d'assurance complémentaire demeureront, eux, au sein des mutuelles. Je ne peux vous donner le coût de gestion moyen par étudiant car les réseaux ne communiquent pas ces chiffres. Le seul élément connu est le niveau des remises de gestion, que je vous ai indiqué. La reprise de personnel par la Cnam n'aura pas de coût pour l'assurance maladie : les nouveaux venus remplaceront des agents partant en retraite ; ils pourront intégrer des caisses régionales partout sur le territoire.

M. Gérard Roche. – En cas de conflit entre parents et enfants, les premiers pourront-ils refuser de conserver les seconds sur leur régime ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Non. Les enfants seront affiliés à titre personnel.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 3 est rédactionnel.

L'amendement n° 3 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 2, 3 et 4 sont adoptés.

Article additionnel après l'article 4

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 2 a pour objet de répondre aux craintes des salariés des mutuelles étudiantes.

L'amendement n° 2 est adopté et devient article additionnel.

Article 5

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 1 décale de trois ans l'entrée en vigueur de la loi.

M. Jérôme Durain. – Nous nous abstenons. Le régime provisoire envisagé dans l'objet de l'amendement a vocation à devenir définitif. Il conviendrait de creuser cette voie.

L'amendement n° 4 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 4 supprime un gage inutile.

L'amendement n° 4 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Il est possible que je présente un amendement complémentaire en séance, en concertation avec la Cnam, afin de prévoir le support juridique de l'adossement.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er} Suppression de la délégation de gestion des mutuelles étudiantes pour la couverture des risques maladie et maternité			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PROCACCIA, rapporteur	3	Rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 4			
Mme PROCACCIA, rapporteur	2	Transfert des salariés des mutuelles étudiantes	Adopté
Article 5 Entrée en vigueur de la loi			
Mme PROCACCIA, rapporteur	1	Report de l'entrée en vigueur de la loi	Adopté
Article 6 Gage			
Mme PROCACCIA, rapporteur	4	Suppression d'un gage inutile	Adopté

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Fédération des associations générales étudiantes (Fage)**
Alexandre Leroy, président
- **EmeVia**
Ahmed Hegazy, président
Benjamin Chkroun, délégué général
- **Union nationale des syndicats autonomes (Unsa) - La mutuelle des étudiants (LMDE)**
Dominique Corona, secrétaire national
Frédérique Galliat, secrétaire Adjointe Unsa Fessad, déléguée syndicale
Unsa-LMDE, secrétaire du comité d'entreprise LMDE
Stéphane Revol, élu membre titulaire du Collège technicien, délégué syndical
Unsa-LMDE
- **La mutuelle des étudiants (LMDE)**
Anne-Marie Cozien, administratrice provisoire
- **Table ronde :**
 - **Fédération des associations générales étudiantes (Fage)**
Alexandre Leroy, président
 - **Promotion et défense des étudiants (PDE)**
Antoine Hudry, administrateur
 - **Union nationale des étudiants de France (Unef)**
Romain Boix, membre du bureau national
 - *Contactée par votre rapporteur, l'Union nationale interuniversitaire (UNI) n'a pas souhaité participer à la table ronde*
- **Mutuelle générale éducation nationale (MGEN)**
Thierry Beaudet, président
Romain Guerry, directeur de cabinet
- **Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnamts)**
Frédéric Van Roekeghem, directeur général
Laurent Bonhote, directeur de cabinet
Véronika Levendof, responsable du département juridique

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
Code de la sécurité sociale	Proposition de loi tendant à réformer le système de sécurité sociale des étudiants	Proposition de loi tendant à réformer le système de sécurité sociale des étudiants
	Article 1^{er}	Article 1^{er}
	L'article L. 381-4 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :	Alinéa sans modification
Art. L. 381-4. – Sont affiliés obligatoirement aux assurances sociales les élèves et les étudiants des établissements d'enseignement supérieur, des écoles techniques supérieures, des grandes écoles et classes du second degré préparatoires à ces écoles, qui, n'étant pas assurés sociaux à un titre autre que celui prévu à l'article L. 380-1 ou ayants droit d'assuré social, ne dépassent pas un âge limite. Cet âge limite peut être reculé, notamment en raison de l'appel et du maintien sous les drapeaux.	« Art L. 381-4. – Les élèves et les étudiants des établissements d'enseignement supérieur, des écoles techniques supérieures, des grandes écoles et classes du second degré préparatoires à ces écoles sont affiliés au régime de sécurité sociale des assurés sociaux dont ils étaient les ayants droit autonomes au titre de l'article L. 161-14-1. L'affiliation prend fin à l'issue de la période d'études ou lorsqu'est atteint l'âge limite fixé par voie réglementaire.	« Art L. 381-4. – Alinéa sans modification
	« Les élèves et les étudiants qui, à leur date d'entrée dans l'enseignement supérieur, ne relèvent d'aucun régime de sécurité sociale, sont affiliés au régime général dans les conditions fixées à l'article L. 380-1 <u>du présent code</u> . »	« Les ...
	Article 2	Article 2
	L'article L. 381-6 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :	<i>(Sans modification)</i>
Art. L. 381-6. – Les bénéficiaires énumérés à l'article L. 381-4 sont affiliés aux caisses primaires d'assurance maladie à la diligence des établissements où ils sont inscrits.	1° Au premier alinéa, les mots : « aux caisses primaires d'assurance maladie » sont supprimés ;	... L. 380-1. »
	2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	
	« Ils versent une cotisation forfaitaire dont le montant est fixé par arrêté ministériel, après consultation des as-	

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>Les cotisations sont recouvrées en même temps que les sommes dues pour frais d'études. Elles sont versées à l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale dont dépend l'établissement.</p>	<p>sociations d'étudiants. L'exonération de cette cotisation est de droit pour les boursiers. Elle peut être décidée à titre exceptionnel dans des conditions fixées par voie réglementaire. »</p>	<p>Article 3 <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Art. L. 381-8. – Les ressources de l'assurance sociale des étudiants sont constituées :</p>	<p>Article 3 Les articles L. 381-8 à L. 381-11 du code de la sécurité sociale sont abrogés.</p>	
<p>1°) par une cotisation forfaitaire des bénéficiaires, dont le montant est fixé par arrêté interministériel, après consultation des associations d'étudiants.</p>		
<p>L'exonération de cette cotisation, de droit pour les boursiers, pourra, dans les autres cas, être décidée à titre exceptionnel par la commission prévue à l'article L. 381-10.</p>		
<p>Une part du produit de cette cotisation est affectée, sous la forme de remise de gestion, au financement des dépenses de gestion des organismes assurant le service des prestations. Le montant de la remise de gestion accordée à ces organismes par étudiant affilié ainsi que pour les personnes mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 381-9 est, à l'issue d'une période transitoire ne pouvant aller au-delà du 31 décembre 1995, identique quel que soit l'organisme gestionnaire. Les conditions d'application du présent alinéa sont fixées par un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre chargé du budget ;</p>		
<p>2°) pour le surplus, par des contributions du régime général et des régimes spéciaux de sécurité sociale, du</p>		

Textes en vigueur

régime des assurances sociales des salariés agricoles, du régime d'assurance maladie, invalidité, maternité des exploitants agricoles et du régime d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles.

Art. L. 381-9. – Pour le service des prestations énumérées à l'article L. 381-7, il est fait appel à des sections ou correspondants locaux dont le rôle est assumé par des mutuelles ou sections de mutuelles d'étudiants régies par le code de la mutualité, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Les sections ou correspondants locaux visés au premier alinéa sont également compétents pour le service des prestations aux personnes mentionnées à l'article L. 161-14-1 qui sont élèves ou étudiants dans les établissements, écoles ou classes énumérés à l'article L. 381-4, à l'exclusion des enfants ayants droit des ressortissants du régime des travailleurs non salariés des professions non agricoles et des régimes spéciaux de sécurité sociale autres que ceux dont relèvent les fonctionnaires civils de l'Etat, les magistrats, les ouvriers de l'Etat et les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

La création d'une section locale universitaire est obligatoire dans les établissements ou villes universitaires remplissant les conditions d'effectifs fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les organismes de sécurité sociale concourant au financement du régime étudiant sont représentés dans les conseils d'administration des sections locales suivant les modalités déterminées au décret en Conseil d'Etat.

Les sections universitaires peuvent se grouper en unions ou fédérations.

Art. L. 381-10. – Les conseils

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

Textes en vigueur

d'administration des sections universitaires, de leurs unions ou fédérations désignent parmi leurs membres des représentants auprès des caisses de sécurité sociale, chargés de contrôler la comptabilité spéciale tenue pour les bénéficiaires mentionnés à la présente section et la stricte application, à leurs besoins, des fonds mentionnés à l'article L. 381-8.

Art. L. 381-11. – Les commissaires mentionnés à l'article L. 381-10 assistent à toutes les délibérations et sont consultés sur toute décision des administrateurs des organismes du régime général concernant la sécurité sociale des étudiants. Ils peuvent émettre toute suggestion ou voeu utile à son bon fonctionnement, notamment en matière de prévention et d'action sanitaire et sociale.

Code de la mutualité

Art. L. 111-1. – I. – Les mutuelles sont des personnes morales de droit privé à but non lucratif. Elles acquièrent la qualité de mutuelle et sont soumises aux dispositions du présent code à dater de leur immatriculation dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Elles mènent, notamment au moyen des cotisations versées par leurs membres, et dans l'intérêt de ces derniers et de leurs ayants droit, une action de prévoyance, de solidarité et d'entraide, dans les conditions prévues par leurs statuts, afin de contribuer au développement culturel, moral, intellectuel et physique de leurs membres et à l'amélioration de leurs conditions de vie. Ces statuts définissent leur objet social, leur champ d'activité et leurs modalités de fonctionnement, conformément aux dispositions du présent code.

.....
4° De participer à la gestion d'un régime légal d'assurance maladie et maternité en application des articles L. 211-3 à L. 211-7, L. 381-8, L. 381-9, L. 611-3, L. 712-6 à L. 712-8 du code

Texte de la proposition de loi

Article 4

I. – Au 4° du I de l'article L. 111-1 du code de la mutualité, les références : « L. 381-8, L. 381-9, » sont supprimées.

Texte de la commission

Article 4

(Sans modification)

Textes en vigueur

de la sécurité sociale et des articles L. 723-2, L. 731-30 à L. 731-34, L. 741-23 et L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime et d'assurer la gestion d'activités et de prestations sociales pour le compte de l'Etat ou d'autres collectivités publiques.

Code de la sécurité sociale

Art. L. 712-6. – Les fonctionnaires reçoivent les prestations en nature des assurances maladie, maternité, invalidité, dans les conditions prévues au livre III et par l'organe des mutuelles ou sections de mutuelles régies par le code de la mutualité constituées entre fonctionnaires ou des unions de ces organismes qui reçoivent compétence à cet effet, pour l'ensemble des fonctionnaires d'une ou plusieurs administrations dans une même circonscription.

Par dérogation à l'alinéa précédent, le service des prestations aux personnes mentionnées à l'article L. 161-14-1 est assuré par les organismes mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 381-9.

Texte de la proposition de loi

II. – Le second alinéa de l'article L. 712-6 du code de la sécurité sociale est supprimé.

Article 5

La présente loi entre en vigueur à compter du 1^{er} septembre de l'année suivant sa publication.

Article 6

Les éventuelles conséquences financières résultant pour les organismes

Texte de la commission

Article 4 bis (nouveau)

Pour les salariés des mutuelles mentionnées à l'article L. 381-9 du code de la sécurité sociale, la présente loi constitue une modification dans la situation juridique de l'employeur au sens de l'article L. 1224-1 du code du travail.

Article 5

La ...
... 1^{er} septembre de la troisième année suivant sa promulgation.

Article 6

Alinéa sans modification

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

de sécurité sociale de la présente proposition de loi sont compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La perte de recettes résultant pour l'État du paragraphe ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Supprimé