

SENAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1983.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la prorogation du
mandat des délégués cantonaux et des membres des conseils
d'administration des caisses de mutualité sociale agricole.

Par M. Louis CAIVEAU,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de :* MM. Robert Schwint, *président*; André Rabineau, Victor Robini, Louis Boyer, Jean Chérioux, *vice-présidents*; Roger Lise, Jacques Bialski, Hubert d'Andigné, Hector Viron, *secrétaires*; Jean Amelin, Pierre Bastié, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Noël Berrier, Guy Bease, André Bohl, Charles Bonifay, Pierre Bouneau, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Henri Collette, Michel Crucis, Georges Dagonia, Charles Ferrant, Marcel Gargar, Mme Cécile Goldet, MM. Jean Gravier, André Jouany, Louis Jung, Louis Lazuech, Bernard Lemarié, Pierre Louvot, Jean Madelain, André Méric, Mme Monique Midy, MM. Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Bernard Pellarin, Raymond Poirier, Henri Portier, Paul Robert, Gérard Roujas, Louis Souvet, Georges Treille, Jean Variet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e légial.) : 1507, 1563 et in-8° 389.

Sénaat : 404 (1982-1983).

Mutualité sociale agricole.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — Les caractéristiques des structures de la Mutualité sociale agricole (M.S.A.) contribuent à l'efficacité du système	4
1. Une structure mutualiste issue d'une démocratie véritable	4
2. Les structures de la Mutualité sociale agricole sont également largement décentralisées et favorisent une gestion efficace du système	5
II. — Un aménagement des structures est nécessaire mais il ne doit pas bouleverser les principes qui fondent l'organisation de la Mutualité sociale agricole	8
1. Le renforcement du poids des salariés agricoles au sein des structures est nécessaire	8
2. Mais cette réforme ne doit pas remettre en cause la spécificité de la Mutualité sociale agricole	9
Conclusion	10
Tableau comparatif	11
Amendement proposé par la Commission	12

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, lors de sa séance du 20 juin 1983, a pour but de proroger jusqu'au 31 décembre 1984, les mandats des délégués cantonaux, et des membres des conseils d'administration des caisses et du conseil central de la Mutualité sociale agricole, qui expiraient respectivement le 14 octobre 1983 et le 30 décembre 1983.

Ce texte répond à une double nécessité : dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires actuellement en vigueur, le mandat des élus est de six ans et les conseils d'administration doivent être renouvelés par moitié tous les trois ans. De telles élections devaient donc avoir lieu en octobre et décembre 1983. Or, il est impossible, étant donné les délais et la procédure à suivre (préparation des listes électorales ; délais imposés entre plusieurs stades des élections), d'organiser ce renouvellement d'ici à la fin 1983.

D'autre part, le Gouvernement souhaite réaliser une participation plus accrue des salariés agricoles à la gestion de leur système de protection sociale. Le Gouvernement souhaite mettre en œuvre cette réforme, après une très large consultation de tous les partenaires syndicaux et professionnels intéressés et les travaux préparatoires sont, pour cette raison, encore inachevés. Les nouvelles structures, telles qu'elles résulteront de cette réforme, ne pourront donc pas à l'évidence être mises en place avant octobre 1983.

Quelle que soit l'option finale retenue par le Gouvernement : maintien ou modification des structures de la Mutualité sociale agricole (M.S.A.), il apparaît nécessaire de proroger les mandats des élus cantonaux et des membres des conseils d'administration.

Ce texte est l'occasion pour votre Commission de rappeler l'originalité des structures et du fonctionnement de la Mutualité sociale agricole, qui devraient être préservés par les projets de réforme.

I. — LES CARACTÉRISTIQUES DES STRUCTURES DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (M.S.A.) CONTRIBUENT A L'EFFICACITÉ DU SYSTÈME

Les structures de la M.S.A. sont issues d'une démocratie véritable et largement décentralisées.

1. Une structure mutualiste issue d'une démocratie véritable.

L'élection des responsables se déroule à quatre niveaux successifs (communal, cantonal, départemental et national), à partir des communes. Ce premier niveau est déterminant, puisqu'il désigne des représentants, qui seront susceptibles, au travers de scrutins successifs, d'être désignés par leurs pairs pour siéger dans les instances de la M.S.A. Nul ne peut donc exercer de responsabilités au sein de la Mutualité sans être élu à ce premier niveau.

Au niveau communal, le corps électoral est composé de l'ensemble de la population agricole, et se répartit en trois collèges distincts, le premier collège regroupe les exploitants familiaux non employeurs de main-d'œuvre, le deuxième réunit les salariés agricoles, et le troisième les exploitants et organismes professionnels employant une main-d'œuvre permanente. Les membres du premier collège élisent deux délégués, ceux des deuxième et troisième collèges désignent respectivement chacun un délégué au scrutin majoritaire uninominal à deux tours. Dans les communes de plus de cinq cents électeurs mutualistes, le nombre de délégués élus est doublé.

Au niveau cantonal, les délégués communaux désignent selon le même mode de scrutin quatre représentants du premier collège, deux pour le deuxième collège et deux délégués pour le troisième. Ces délégués cantonaux constituent l'assemblée générale départementale de la Caisse.

Au niveau départemental, celle-ci désigne en son sein seize membres qui constitueront le conseil d'administration (huit représentants au premier collège et respectivement quatre et quatre pour les deuxième et troisième collège) auxquels s'ajoutent deux membres désignés par l'Union départementale des associations familiales. Ces administrateurs sont élus pour six ans, et le conseil d'administration est renouvelable par moitié tous les trois ans.

Au niveau national, chaque conseil d'administration désigne en son sein quatre représentants (deux pour le premier collège, et respectivement un et un pour les deuxième et troisième collèges) pour former l'assemblée générale des caisses centrales de la M.S.A. Cette assemblée, selon les mêmes règles qu'au niveau départemental, désigne seize membres du conseil central d'administration, auxquels s'adjoignent deux membres désignés par l'Union nationale des associations familiales.

RÉPARTITION DES ÉLUS PAR COLLÈGES

	1 ^{er} collège	2 ^e collège	3 ^e collège	Associations familiales
Echelon communal	2 délégués (ou 4)	1 délégué (ou 2)	1 délégué (ou 2)	»
Echelon cantonal	4 délégués	2 délégués	2 délégués	»
Echelon départemental	8 administrateurs	4 administrateurs	4 administrateurs	2 membres désignés
	= Conseil d'administration			
Assemblée générale des caisses centrales	2 mandataires	1 mandataire	1 mandataire	»
Echelon national	8 administrateurs	4 administrateurs	4 administrateurs	2 membres désignés
	= Conseil central d'administration			

Tous les trois ans, le monde agricole participe donc à la désignation de 75.000 représentants communaux, 14.000 délégués cantonaux et 968 administrateurs départementaux.

2. Les structures de la Mutualité sociale agricole sont également largement décentralisées et favorisent une gestion efficace du système.

A chaque niveau d'élection a été mise en place une structure d'action appropriée. Ceci permet de traiter des problèmes agricoles, à l'échelon le mieux adapté à sa nature. Mais chaque maillon reste étroitement solidaire de l'ensemble.

— C'est ainsi que le conseil central d'administration définit la politique générale et les orientations de la Mutualité sociale agricole ;

il met en œuvre ses options, en nommant les agents de direction et en votant les budgets.

- Ce conseil d'administration est commun aux trois caisses centrales mutualistes (secours mutuels agricoles, allocations familiales, assurances vieillesse), qui assurent donc à l'échelon national la représentation des intérêts sociaux des agriculteurs, la coordination des caisses départementales ainsi que des fonctions d'étude et de représentation auprès des pouvoirs publics.

— Mais l'originalité des structures locales ainsi que l'autonomie de gestion dont ils disposent assurent l'efficacité de ce système.

- Les conseils d'administration des caisses départementales sont chargés de faire appliquer la législation sociale, mais bénéficient d'un large pouvoir d'initiative en matière d'action sanitaire et sociale. Ils doivent s'efforcer, par les actions entreprises d'adapter la politique définie aux besoins propres de leurs régions. Les actions sont définies après concertation entre les administrateurs, les gestionnaires des caisses et les délégués des échelons locaux.

Ils peuvent également décider la création de certains services (à l'échelon local, avec d'autres caisses départementales...).

- De plus, c'est au niveau départemental qu'est assurée la gestion de tous les risques sociaux. La caisse départementale assure l'encaissement des cotisations ainsi que le versement des différentes prestations, pour l'ensemble de la population agricole : exploitants et salariés.

L'originalité de cette structure a été soulignée dans le dernier rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (I.G.A.S.) qui en a rappelé tous les avantages.

« L'horizontalité dans la gestion, une extrême décentralisation, puis une information très poussée des adhérents, telles sont les principales caractéristiques de ce régime.

« Dans tous les régimes de Sécurité sociale, « l'homme social » est l'objet d'un tronçonnage qui en fait, selon les circonstances, tantôt un cotisant mais aussi un malade, un invalide, tantôt un allocataire, ou un retraité, le cumul des situations n'étant évidemment pas exclu. Ce découpage systématique appelle, du même coup, le concours d'organismes différents dont la tendance va plutôt vers l'ignorance réciproque.

« Or, en Mutualité sociale agricole, la situation est toute différente. Ici, pas de démembrement de l'usager social en fonction de sa situation du moment ; celui-ci est et demeure, en toute occasion, une entité indivisible autour de laquelle s'ordonne sa gestion à partir d'un site unique. Car une caisse de la Mutualité sociale agricole est tout à la fois une U.R.S.S.A.F., une caisse primaire, une caisse d'allocations familiales, une caisse d'assurance vieillesse.

« Partant, l'interlocuteur de l'assuré, du cotisant, du retraité est unique. C'est sans doute l'un des avantages fondamentaux d'un tel système puisque l'adhérent se voit épargner les pérégrinations d'une caisse à l'autre, comme l'implique une organisation démembrée. De plus, parce que recueillie et conservée en un même lieu, l'information concernant l'usager circule d'une branche à l'autre parce que le décloisonnement entre les services gérant des risques différents est total : plus n'est besoin alors pour l'usager de fournir la même information en plusieurs exemplaires. Ce sont là les quelques avantages essentiels directement liés à la vie de l'usager. S'y ajoute celui qui touche à une meilleure connaissance de l'évolution des risques. Mais c'est là un autre débat, quoique non neutre au regard des assurés eux-mêmes. »

● Enfin, l'échelon local, qu'il se situe au niveau communal ou cantonal selon les caisses, constitue le relais indispensable entre la caisse et l'adhérent. Il est animé essentiellement par les délégués élus. Cette structure permet de diffuser directement auprès des agriculteurs une information sociale très personnalisée. Elle permet de mener de nombreuses actions visant à l'animation du milieu rural (organisation de la médecine préventive ; campagnes d'information...).

Cet élément décentralisé à l'extrême permet donc aux politiques menées par la Mutualité sociale agricole de s'adapter à la diversité du monde agricole. Et il n'est pas besoin de rappeler au Sénat combien, au sein d'un même département, les situations agricoles peuvent être diverses. L'existence de cet échelon est donc un facteur indispensable à la mise en œuvre d'une politique de protection sociale souple et adaptée.

Les délégués communaux ou cantonaux ont, de plus, pour rôle d'être à l'écoute des besoins et des aspirations du monde agricole. Ils enregistrent les demandes, et les « vœux » qui, transmis au niveau départemental, seront examinés et votés par les assemblées générales, puis transmis aux pouvoirs publics et aux caisses centrales.

Il était important de rappeler l'économie des structures de la Mutualité sociale agricole, afin d'en préciser les avantages. Ayant dressé ce bilan positif, votre Commission ne peut que mettre en garde contre toute réforme qui remettrait en cause ces principes d'organisation.

II. — UN AMÉNAGEMENT DES STRUCTURES EST NÉCESSAIRE, MAIS IL NE DOIT PAS BOULEVERSER LES PRINCIPES QUI FONDENT L'ORGANISATION DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE

1. Le renforcement du poids des salariés agricoles au sein des structures est nécessaire.

Les syndicats représentatifs des salariés agricoles ont revendiqué une plus grande participation à la gestion de leur système de protection sociale et cette revendication est partagée par de très nombreux représentants de la profession. La réforme envisagée interviendrait sur ce point précis, mais il n'est pas possible de préciser, à l'heure actuelle, quelle serait l'ampleur de ce rééquilibrage.

Nonobstant ces incertitudes, votre Commission souhaite néanmoins faire les remarques suivantes : il semble en effet justifié d'accorder une plus grande place au sein des assemblées et des conseils, aux représentants du deuxième collège (salariés agricoles). Mais, en aucun cas, il ne paraît souhaitable d'aboutir à une représentation paritaire entre exploitants agricoles et salariés. Le poids réel de ces derniers (713.039 en 1980) par rapport aux 1.661.857 exploitants familiaux et aux 114.276 exploitants appartenant au troisième collège (chiffres en 1980) ne permet pas d'accorder la parité dans les instances représentatives.

En revanche, l'augmentation du nombre de leurs représentants dans les instances départementales et nationales devrait sauvegarder la structure unitaire de la M.S.A., tout en tenant compte des problèmes spécifiques des salariés agricoles. Les dernières propositions émanant du conseil central d'administration vont en ce sens. Elles prévoient, entre autres, l'élection de trois représentants dans le deuxième collège au niveau cantonal (contre deux actuellement) et sept représentants, contre quatre actuellement, au niveau national.

2. Mais cette réforme ne doit pas remettre en cause la spécificité de la Mutualité sociale agricole.

• La politisation du système ne doit pas se substituer au principe démocratique qui fonde l'organisation de la M.S.A.

Votre Rapporteur a souligné l'importance des délégués élus au niveau communal, cantonal et départemental. Supprimer les élections au niveau communal et cantonal serait un non-sens. Modifier le mode d'élection au niveau départemental en introduisant la représentation proportionnelle risque de nuire à l'efficacité des actions qu'ils entreprennent. Que ce soit dans les collèges salariés ou exploitants, des élections à la représentation proportionnelle entraîneraient à terme une excessive politisation et syndicalisation des instances, alors que celles-ci doivent conserver leur rôle spécifique : la gestion et la mise en œuvre du système de protection sociale du monde agricole.

• De plus, l'efficacité prouvée par la M.S.A. dans l'accomplissement de son œuvre, doit être préservée par le respect de son unité institutionnelle.

Admettre le principe de deux sections totalement distinctes, l'une concernant les exploitants, l'autre les salariés, comme le réclament certaines organisations syndicales, c'est remettre en cause à plus ou moins long terme le principe d'une caisse départementale unique qui assure l'ensemble de la protection sociale pour l'ensemble de la population agricole et auquel tous les bénéficiaires du régime sont très attachés. Le conseil d'administration, que ce soit au niveau national ou départemental, doit conserver le pouvoir de gestion, sans démembrer de ce pouvoir au sein de plusieurs sections.

Néanmoins, il serait possible que des sections de salariés soient créées auprès des conseils d'administration, fonctionnant sur un mode paritaire et qui auraient à connaître des problèmes spécifiques aux salariés agricoles, et à formuler des avis et des recommandations en ce domaine. De même, des commissions d'action sanitaire et sociale, sur la base d'une représentation paritaire, pourraient être créées auprès des conseils d'administration, mais il est essentiel que ceux-ci conservent l'intégralité de leurs compétences actuelles en ce qui concerne la gestion du système.

Cette réforme, sur laquelle votre Commission a émis quelques réserves, doit reposer sur une large consultation des partenaires économiques intéressés.

Votre Commission émet le vœu que cette concertation associe également les parlementaires, lors des travaux préparatoires. C'est pourquoi elle vous soumet un amendement prévoyant la consultation

d'un comité composé de députés, sénateurs et membres du conseil économique et social désignés par les commissions ou sections compétentes de ces assemblées. Les instances de la Mutualité sociale agricole se sont déclarées favorables à la création de ce comité. Lors du vote sur le projet de loi relatif à la durée du mandat des membres des chambres d'agriculture, votre assemblée, sur proposition de la commission des Affaires économiques, avait adopté un amendement identique, permettant d'associer les parlementaires à la réforme du régime électoral des chambres d'agriculture.

CONCLUSION

A l'issue de ce rapport, votre Commission entend faire remarquer, qu'il aurait été préférable de procéder au renouvellement des mandats des représentants venant à expiration en 83, afin de consacrer les aspects positifs de l'actuelle organisation. Il aurait donc fallu entamer la procédure en temps utile.

Sous réserve de ces observations et de cet amendement, elle vous propose d'adopter ce projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
Code rural.	Article unique.	Article unique.	Article unique.
<p>Art. 1014. — Les délégués cantonaux forment l'assemblée générale départementale de la Mutualité sociale agricole. Lorsque la circonscription des caisses de mutualité sociale agricole s'étend sur deux ou plusieurs départements, l'assemblée générale comprend des délégués cantonaux des départements de la circonscription.</p>	<p>Par dérogation aux articles 1014 et 1238 du Code rural, les mandats des délégués cantonaux et des membres des conseils d'administration des caisses et du conseil central de la Mutuelle sociale agricole arrivant à expiration respectivement le 14 octobre 1983 et le 30 décembre 1983 sont prorogés jusqu'au 31 décembre 1984.</p>	Sans modification.	Conforme.
<p>Les délégués cantonaux sont élus pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans.</p>			Article additionnel.
<p>Art. 1238. — Les conseils d'administration des organismes de mutualité agricole sont élus pour six ans. Les membres sont renouvelables par moitié tous les trois ans, par voie de tirage au sort ; le tirage a lieu au plus tard quinze jours après l'élection des conseils. Les membres sortants sont rééligibles.</p>			<p>Les modalités de renouvellement des mandats de délégués cantonaux et des membres des conseils d'administration des caisses et du conseil central de la Mutualité sociale agricole seront fixées par une loi et par des textes réglementaires, après consultation d'une commission composée de membres de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique et social désignés par les commissions et sections compétentes de chacune de ces Assemblées.</p>

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

Article additionnel (*in fine*).

Amendement : Ajouter *in fine* un article additionnel ainsi rédigé :

Les modalités de renouvellement des mandats des délégués cantonaux et des membres des conseils d'administration des caisses et du conseil central de la Mutualité sociale agricole seront fixées par une loi et par des textes réglementaires, après consultation d'une commission composée de membres de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique et social, désignés par les commissions et sections compétentes de chacune de ces Assemblées.