



Commission
des affaires sociales

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mission « flash » sur le régime de sécurité sociale des mines

Communication de Mme Hélène Zannier et M. Thibault Bazin

Rapporteurs

—

12 mai 2021

Chers collègues,

Nous avons souhaité éclairer la commission sur un sujet dont on parle peu, mais qui a toute son importance, en particulier pour ceux qui, comme nous, sont élus des bassins miniers.

Ce sujet, c'est le régime de sécurité sociale des mines. Et il a une importance au-delà de nos circonscriptions minières. Ce régime, c'est le fruit d'un pacte entre l'État et les mineurs, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Il faut se souvenir qu'alors, le charbon était indispensable au redressement de notre pays, et qu'il fallait attirer de la main-d'œuvre vers ces métiers pénibles et dangereux : les éboulements et coups de grisou n'étaient pas des mythes, non moins que l'amiante et la silicose, qui sont aujourd'hui des réalités très concrètes pour la plupart des anciens mineurs...

Le régime de sécurité sociale des mines a ainsi été conçu comme une contrepartie aux vicissitudes de cette profession. Ce régime, créé en 1946 et géré par la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines, la CANSSM, peut être résumé ainsi :

- Il est complet : il gère l'ensemble des risques, vieillesse-invalidité, maladie-accidents du travail et maladies professionnelles (ATMP).
- Il est particulièrement protecteur, en lien avec les risques encourus :

→ Commencant souvent très jeunes, les mineurs ont droit à la retraite à 55 ans, voire dès 50 ans pour ceux qui ont travaillé au fond, avec des majorations pour les périodes de fond.

→ Les mineurs et leurs ayants droit, c'est-à-dire le conjoint et les enfants jusqu'à 18 ans, sont pris en charge en totalité pour leurs frais de santé.

→ Enfin, ils bénéficient d'une offre de santé exclusive et complète, avec des structures dédiées, qu'on appelle les « œuvres minières ».

La fermeture des mines de charbon – la dernière en 2004 en Moselle – a naturellement entraîné la mise en extinction du régime minier, effective en 2011. Depuis cette date, tous les salariés recrutés dans le cadre du code minier, notamment dans les ardoisières et les mines de sel et de bauxite, sont recrutés au régime général.

Lors de la mise en extinction de ce régime, l'État a pris un engagement : il a certifié que les droits des mineurs acquis dans le cadre du régime minier seraient garantis, et donc que ce régime persisterait jusqu'au dernier ayant droit en vie.

Naturellement, cette persistance a dû s'accompagner d'une organisation adaptée, en raison de la baisse très rapide du nombre de cotisants – mais aussi de pensionnés.

La gestion de ce régime a donc progressivement été transférée aux institutions de droit commun :

- La Caisse des dépôts et consignations pour le risque retraite-invalidité ;

- La Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) pour le risque maladie-ATMP.
- Enfin, l'action sanitaire et sociale du régime a été confiée à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), qui avait été créée en 2004 pour assurer la continuité des engagements des Charbonnages de France après leur dissolution.

Ces transferts sont censés être neutres pour les mineurs, pour qui la CANSSM reste officiellement la caisse de sécurité sociale, bien que ce rôle soit désormais essentiellement une façade, la plupart de ses missions originelles ayant été transférées.

Le problème, c'est que cette neutralité n'est pas réelle dans les faits. On touche là au cœur de ce qui a motivé notre mission.

Nous recevons quotidiennement des témoignages d'anciens mineurs, qui sont complètement désemparés, parce qu'ils ont des difficultés pour faire valoir leurs droits, dans le cadre de ce régime.

Nous ne mettons pas en cause une institution en particulier. À nos yeux, le problème est plutôt l'absence de vision d'ensemble de ce régime, en raison de l'éclatement des compétences entre les différentes institutions. Une nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) est en cours d'élaboration avec les institutions concernées. Nous souhaitons que ce rapport permette d'infléchir ou de conforter certaines orientations.

Nous avons identifié une série de problèmes.

Premièrement, les anciens mineurs ne comprennent plus rien à leur sécurité sociale. Pourquoi ? Parce que les changements n'ont pas

été assez bien expliqués. Parce que la situation est objectivement très compliquée ! Nous qui pensions bien maîtriser les tenants et les aboutissants de ce régime, nous sommes allés de découverte en découverte lors des auditions : il y a là tout en enchevêtrement de compétences très difficile à démêler. Ce n'est pas neutre pour les mineurs, car lorsqu'ils ont un problème, ils ne savent pas à qui s'adresser, et on les renvoie d'interlocuteur en interlocuteur. La dématérialisation de l'information et des démarches n'arrange rien, pour une population en moyenne très âgée, dont l'accès au numérique reste très limité.

Cette première difficulté, l'incompréhension des mineurs face au fonctionnement du régime, est renforcée par une seconde difficulté. Il y a, au sein des institutions gestionnaires du régime, une perte progressive de connaissance des spécificités du régime minier. Lorsque les mineurs appellent la CNAM, par exemple, ils sont mis en contact avec un opérateur tout à fait généraliste, qui n'a souvent aucune idée de ce qu'est le régime minier.

Ce problème de complexité et de méconnaissance institutionnelle du régime minier est particulièrement aigu pour les derniers mineurs affiliés en activité. Car il y en a encore ! Et ils se trouvent notamment employés sur la mine de sel de Varangéville, qui est exploitée par le groupe des Salins du Midi.

Il s'agit là d'une poignée de mineurs, 120 au total. C'est résiduel, mais leur situation est révélatrice des dysfonctionnements de ce régime, avec l'éparpillement des responsabilités. Pendant leur période d'activité, ces mineurs sont largement livrés à eux-mêmes lorsqu'ils

ont besoin d'informations en rapport avec leur sécurité sociale. Normalement, l'employeur, qui cotise, devrait être en mesure d'orienter ses salariés. Mais ici, les ressources humaines du groupe Salins du Midi ont complètement perdu la connaissance de ce statut minier, désormais très minoritaire au sein du groupe.

En conséquence, lorsqu'un problème se pose pour ces mineurs, ils n'ont pas d'interlocuteur dédié, ils sont renvoyés de contact en contact, et le problème prend une ampleur parfois très importante pour eux.

Récemment, ils ont eu un problème en relation avec le calcul de leurs points de complémentaire retraite, et cela a créé des situations très problématiques, notamment pour le calcul de ce qu'on appelle leur « raccordement », complément de leur pension minière avant 62 ans.

Ce problème, qui peut paraître anecdotique, illustre bien le fait que les droits portés par le régime minier peuvent être une coquille vide s'il n'y a pas des mécanismes et des procédures qui en garantissent l'effectivité.

C'est ce sur quoi nous avons travaillé dans le cadre de cette mission. Comment mettre de l'huile dans les rouages, pour faire en sorte que ce régime fonctionne encore pour plusieurs décennies ? Car il faut avoir en tête que le régime minier ne s'éteindra qu'à l'horizon 2100, et qu'il devrait y avoir encore 40 000 pensionnés en 2040, ce qui n'est pas négligeable.

Premier point qui nous semble essentiel : il faut créer un guichet unique pour centraliser l'information sur le régime minier, orienter les assurés dans leurs démarches et dispatcher leurs dossiers aux

institutions compétentes, en tant que de besoin. Qui serait plus compétent pour gérer ce guichet unique ? Peut-être l'ANGDM, peut-être la Caisse des dépôts et consignations, c'est à voir. En tout cas, il faudrait y mettre des moyens dédiés. Une présence physique de proximité serait nécessaire dans les bassins miniers, selon des modalités à définir localement : au sein des mairies volontaires, des implantations de l'ANGDM lorsqu'elles existent encore, ou, pourquoi pas, des maisons France Services lorsqu'elles seront déployées. Il faudrait aussi une ligne téléphonique dédiée, qui donnerait accès à un interlocuteur avec une compétence d'ensemble sur le régime minier.

Nous pensons qu'il faudrait également réfléchir à un portail Internet unique, qui réorienterait les assurés vers les sites des différentes institutions en fonction de leurs demandes.

Deuxième préconisation : il faut impérativement privilégier par défaut les options non numériques avec les assurés miniers, vu l'âge moyen de cette population. C'est-à-dire qu'on doit avoir la démarche inverse de celle qu'on peut privilégier pour la population générale. Il faut, par principe, préférer l'envoi de documents en format papier, le contact physique et téléphonique, et ne passer à la version numérique que de manière optionnelle, si l'assuré le souhaite. Sinon, les anciens mineurs passent complètement à côté de l'information ; nous en faisons l'expérience tous les jours.

Troisièmement, nous ne devons pas laisser tomber les derniers mineurs en activité, au prétexte qu'ils ne sont plus qu'une poignée. Nous pensons qu'au moins sur cette question de la retraite minière, qui est complexe, il appartient à l'employeur d'organiser, de manière

annuelle, au sein de l'entreprise, des réunions d'information retraite qui rassemblent tous les acteurs concernés : la Caisse des dépôts, l'ANGDM, les complémentaires retraite. C'est une solution simple, qui apporterait beaucoup pour ces mineurs.

Quatrième préconisation : nous avons tout à l'heure brièvement évoqué l'amiante et la silicose. Il faut savoir que ces maladies professionnelles sont loin d'être un sujet résiduel pour les mineurs. Sur 221 000 pensionnés du régime minier, 100 000 ont une maladie professionnelle reconnue. Ces maladies se déclarent très longtemps après l'exposition au risque, parfois plusieurs décennies. Les mineurs sont alors très âgés. Or, de nombreux témoignages convergent pour dire que la procédure de reconnaissance de maladie professionnelle est très longue, trop longue. Les lieux d'accueil physiques ont été restreints et il devient difficile pour le bénéficiaire d'avoir un interlocuteur en mesure de le conseiller. Les documents doivent être envoyés plusieurs fois. Nous croyons qu'il appartient à la CNAM d'employer tous les moyens à sa disposition pour accélérer et améliorer cette procédure, notamment en assurant un accueil physique au plus près de la population, en dispensant des informations tout au long de la procédure et en assurant l'accès aux experts et contre-experts. Il n'est pas tolérable que les mineurs en soient réduits à se demander s'ils obtiendront cette reconnaissance avant leur mort...

Cinquième préconisation : depuis 2004, les anciennes œuvres du régime minier ont été regroupées sous la marque Filieris et ouvertes à la population générale. Aujourd'hui encore, elles sont gérées par la

CANSSM, dont la mission principale est ainsi l'offre de soins, ce qui n'est pas très habituel pour une caisse de sécurité sociale.

Filieris avait, au début des années 2010, des déficits récurrents très importants, de l'ordre de 40 millions d'euros. Des efforts importants ont été entrepris pour restructurer cette offre de santé, dont le déficit a été ramené à 14 millions d'euros en 2020. Le Gouvernement envisage à terme de supprimer la CANSSM et de transférer la marque Filieris au groupe Ugecam, du régime général. À quelle échéance ? Nous ne le savons pas exactement ; des arbitrages devraient être rendus dans les prochaines semaines.

Nous sommes convaincus que toute décision dans ce domaine doit être prise avec un impératif en tête : celui de ne pas nuire encore à l'offre de soins dans les bassins miniers. Comme vous le savez, ce sont bien souvent des déserts médicaux, et Filieris joue un rôle très important comme acteur de santé sur ces territoires. Cette infrastructure doit impérativement être préservée, voire étoffée. Beaucoup d'anciens mineurs nous disent : « J'ai droit aux soins de santé gratuits, mais je ne trouve pas de spécialiste ! ». C'est un vrai problème, qui remet en cause le droit à la santé des mineurs, même s'ils ne sont pas les seuls concernés.

Sixième préconisation : nous pensons qu'il faut préserver les crédits d'action sanitaire et sociale du régime, et même les abonder, afin de faire face à la fragilité croissante du public concerné. Depuis trois ans, la rapporteure Hélène Zannier a attiré l'attention de la représentation nationale, lors des débats sur les projets de loi de finances, sur la réduction des crédits d'action sanitaire et sociale gérés

par l'ANGDM au profit des anciens mineurs. Normalement ces crédits baissent d'environ 5 % par an, au même rythme que la population des mineurs, mais il y a eu un décrochage en 2018, avec une réduction de 10 %, qui a engendré une réduction des prestations.

Nous pensons que, pour les prochaines années, le Gouvernement doit préserver ces crédits d'action sanitaire et sociale, quitte à ne pas s'aligner sur le rythme des – 5 % par an. Pourquoi ? Parce que la population des anciens mineurs est de plus en plus vieille, et a donc besoin d'interventions de plus en plus coûteuses, notamment en matière de maintien à domicile et d'adaptation des logements. Or, nous avons constaté que des actions très intéressantes et novatrices étaient conduites dans ce domaine, qui pourraient servir de modèle pour la population générale. Il me semble donc que ces crédits d'action sanitaire et sociale sont bien employés et qu'il faut les préserver, sur la base d'une planification par l'ANGDM des besoins au cours des prochaines années. Cela représente actuellement environ 30 millions d'euros, pour 97 000 bénéficiaires.

Voici, en substance, le fruit de nos travaux sur ce régime minier qui n'est plus vraiment au cœur de l'actualité de notre commission, et que nous sommes donc heureux de rappeler à votre souvenir. Il nous semblerait d'ailleurs opportun qu'un groupe de travail de parlementaires puisse être constitué sur le sujet. Ce groupe de travail se justifierait d'autant plus que nous avons été alertés sur d'autres difficultés, comme des affaissements de terrains mettant en péril des habitations acquises par d'anciens mineurs. Ces problématiques

dépassaient le cadre de notre mission mais devront alimenter des réflexions futures.

Pour l'heure, les préconisations que nous faisons sont des préconisations de bon sens, qui ne nécessitent sans doute pas des moyens extravagants. Nous sommes préoccupés de constater que, pour un régime en extinction, le raisonnement a parfois tendance à se réduire à un alignement des moyens de gestion sur la fonte des bénéficiaires. Avec le régime minier, il y en a quand même encore pour jusqu'à 2100 !

Nous devons aux anciens mineurs, qui se sont sacrifiés pour assurer le redressement de la France, d'aller un peu plus loin dans la réflexion et de mettre en place certaines améliorations qui auraient un effet très important pour eux au quotidien.

Nous vous remercions pour votre attention et tenons à remercier chaleureusement les très nombreuses personnes qui, de manière spontanée, ont souhaité éclairer notre réflexion par leurs témoignages.