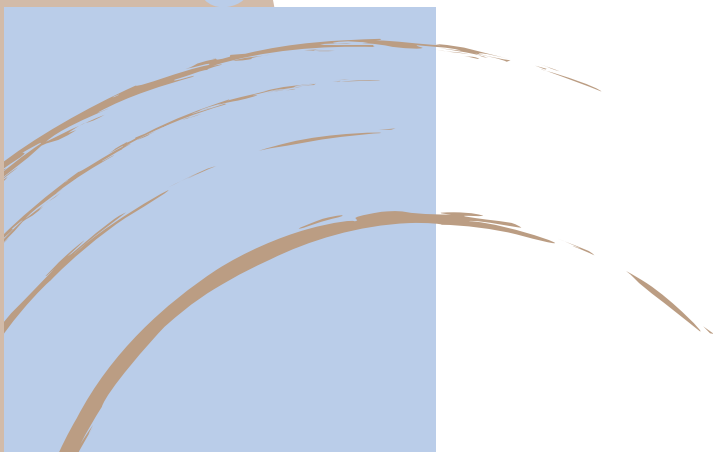


La Commission des comptes
de la Sécurité sociale

a 30 ans



La Commission des comptes
de la Sécurité sociale a

30 ans



© Abbas / Magnum Photo

Préface

Il y a 30 ans, j'ai été à l'initiative de la création de la Commission des comptes de la Sécurité sociale qui fut mise en place par Raymond Barre, alors Premier ministre. Lorsque je suis revenue avenue de Ségur en 1993, j'ai retrouvé avec plaisir la Commission des comptes, alors animée avec passion et énergie par Jean Marmot, qui l'a marquée de son empreinte.

Dès que j'ai eu à m'occuper de santé et d'assurance maladie, j'ai pris conscience que nos systèmes sociaux allaient être confrontés à de redoutables problèmes financiers, liés notamment au vieillissement de la population et au progrès médical.

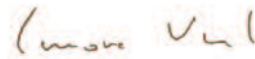
L'honneur du débat politique et démocratique est de porter ces sujets en toute transparence devant l'opinion publique. Les pouvoirs publics ne peuvent agir et faire comprendre leur action que si les données financières sur lesquelles se base le constat sont incontestables.

Rendre transparente et le plus lisible possible la situation financière de la Sécurité sociale, telle est la mission, toujours et plus que jamais actuelle de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

Mission aride, mais indispensable. La Commission est aussi un moment privilégié de dialogue et d'écoute entre les ministres et tous ceux qui font vivre la Sécurité sociale : partenaires sociaux, professionnels de santé, représentants des caisses, parlementaires.

Ses deux séances annuelles sont des moments forts de la vie sociale de notre pays.

C'est pourquoi je souhaite longue vie à la Commission des comptes de la Sécurité sociale, en espérant que ses travaux permettent d'éclairer les décideurs et l'opinion sur les meilleures voies de maintenir un système de solidarité qui fait honneur à la France.

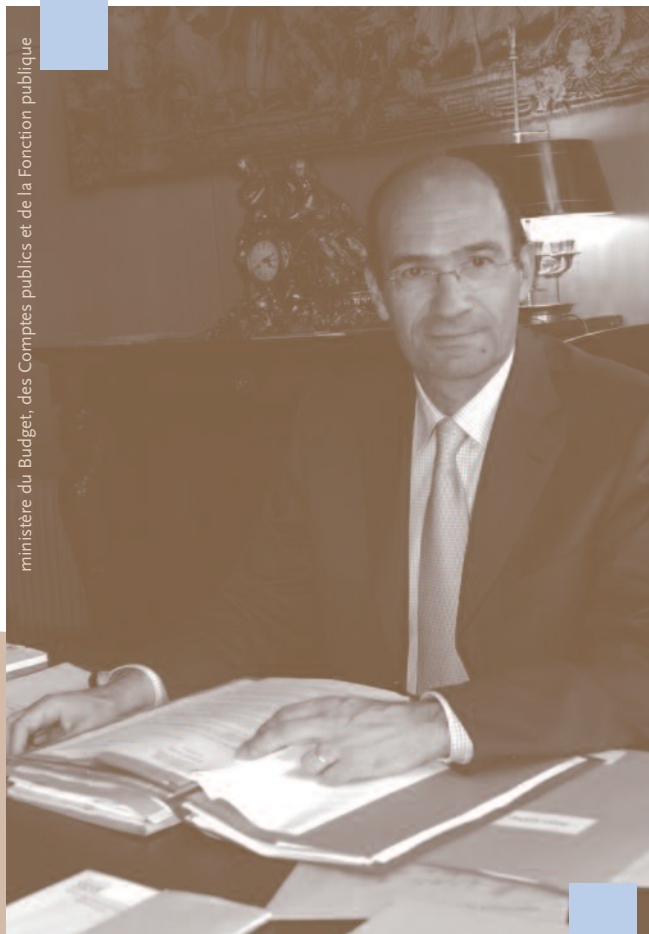


Simone Veil



Le mot de M. Eric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

En 30 ans, nous avons connu 23 années de déficit de la Sécurité sociale : est-ce que cela signe l'échec de ces rendez-vous de la Commission des comptes de la Sécurité sociale ? Non, je ne le pense pas : on savait la tâche difficile ; la Commission des comptes de la Sécurité sociale a permis de faire comprendre à tous que c'est un combat permanent, du fait de tendances spontanées divergentes entre les recettes et les dépenses. Ce rôle est primordial. Cette Commission a aussi permis d'aplanir tous les sujets qui servaient parfois de prétexte à l'inaction, comme les dépenses indues à la charge de la Sécurité sociale ou les doutes sur la sincérité des comptes. Depuis deux ans, la naissance d'un ministère des Comptes publics qui pilote, ensemble et pour la première fois, la politique budgétaire de l'État et celle du financement de la Sécurité sociale permet justement de dépasser ces sujets de périmètre entre État et Sécurité sociale. Que de chemin parcouru aussi sur la qualité des comptes de la Sécurité sociale ! Le passage aux droits constatés a été déterminant et l'action de Jean Marmot dans ce domaine décisive. Le processus de certification des comptes vient parachever ce mouvement, grâce à la forte implication de la Cour des comptes. Je souhaite donc rendre hommage à l'action des secrétaires généraux de la Commission sans qui ce travail n'aurait pas été possible, notamment André Pavec et Philippe Nasse. Il y a clairement un écueil à éviter : la banalisation, l'accoutumance au déficit des dépenses courantes.



*La Commission des comptes a joué un rôle pionnier il y a 30 ans ; il faut qu'elle le garde.
Et pour cela, je forme le vœu que, au-delà des jeux de rôle et des prises de position formelles,
on y ait de vrais débats, sur le fond, sur les mesures nécessaires pour garantir le financement
et donc la pérennité de notre système de sécurité sociale.*

A stylized, handwritten signature in dark ink, consisting of several overlapping loops and lines.

Éric Woerth

La création de la Commission des comptes

La Commission des comptes de la Sécurité sociale est née le 22 mars 1979, date du décret n° 79-237 pris sur la proposition de Madame Simone Veil, ministre chargée notamment de la Sécurité sociale dans le gouvernement dont monsieur Raymond Barre était le Premier ministre.

Comme le faisait remarquer en septembre 1994 le secrétaire général de la Commission, Jean Marmot, dans un colloque organisé par le CNESSS* (depuis l'EN3S*), il peut paraître paradoxal qu'il ait fallu attendre 34 ans après la création de la

Sécurité sociale par l'ordonnance du 4 octobre 1945, pour que l'on puisse enfin disposer d'une instance où les comptes de la Sécurité sociale soient présentés à défaut d'être votés.

La masse financière que représente la Sécurité sociale est, en effet, depuis longtemps supérieure à celle du budget de l'État. En 2008 les dépenses de protection sociale sont d'une fois et demie celles du budget de l'État.

* voir la liste des sigles dans le glossaire page 37

L'explication qu'en a donnée Jean Marmot est que, jusqu'à la toute dernière fin des années 70, les comptes de la Sécurité sociale n'étaient pas un sujet prioritaire :




« La Sécurité sociale a été conçue par des juristes. Pierre Laroque, son fondateur a pensé le système de sécurité sociale comme un dispositif de droits et devoirs formulés dans des codes.

Même si certains de ses collaborateurs, comme Francis Netter, un des premiers actuaires de la Sécurité sociale qui termina sa carrière à la Cour des comptes, avaient une approche plus économique de la Sécurité sociale, c'est toujours l'angle juridique qui a été privilégié.

Au fil des années, cette perception a révélé ses limites et les préoccupations économiques ont pris de l'importance sous la pression de plusieurs phénomènes toujours d'actualité. Il s'agit tout d'abord de l'émergence de l'Europe avec la signature du traité de Rome à la fin des années 50. Elle a amené le patronat à engager une campagne sur le thème, toujours d'actualité, du fardeau trop lourd des charges sociales eu égard à la concurrence à laquelle leurs entreprises étaient confrontées. Cette campagne avait pour objectif de promouvoir une approche plus économique de la Sécurité sociale. »





Comme l'a également analysé Jean Marmot, un ensemble d'autres considérations se sont conjuguées pour conduire au décret du 22 mars 1979.

En premier lieu, la Sécurité sociale qui avait pu se développer et améliorer le niveau de protection qu'elle offrait aux assurés sociaux pendant les trente glorieuses, a été comme bien d'autres secteurs d'activité économique victime du premier choc pétrolier. À partir de 1975 le déficit de la Sécurité sociale devint un sujet récurrent, les plans de financement commencèrent à se succéder à une cadence soutenue, sinon régulière.

En second lieu, dans la deuxième moitié des années 70, le Parlement manifesta un intérêt très marqué sur ce sujet, il ne comprenait pas pourquoi les finances de l'État donnaient lieu à de longs débats budgétaires assortis de vote, et qu'il n'en était pas de même pour les finances sociales. Des propositions de loi furent déposées, mais sans succès dans le cadre constitutionnel de l'époque. La plus connue d'entre elles a été une proposition de loi présentée par M. d'Ornano, qui visait à faire voter un BAPSO, un « budget annexe des prestations sociales ». Il fallut attendre près de vingt ans pour que, avec le plan Juppé, une réforme constitutionnelle permette la création des « Lois de financement de la Sécurité sociale » dont la première fut votée à l'automne 1996.

En troisième lieu, le ministère des Finances ne fut pas étranger à la création de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, ce ministère craignant, en effet, de voir son champ de compétence restreint par le contrôle parlementaire de la Sécurité sociale.

Enfin, il apparaissait souhaitable de favoriser la clarification des comptes de la Sécurité sociale, en créant un lieu de débat public sur des comptes jusque-là difficiles d'accès et de moins en moins transparents, du fait de la complexité croissante de l'architecture du système (développement de la compensation entre les régimes à partir de 1974, progression des transferts budgétaires et des mouvements de trésorerie entre régimes et entre l'État et la Sécurité sociale).

Inaugurée solennellement par le Premier ministre Raymond Barre le 27 juin 1979, la Commission des comptes s'est réunie régulièrement en 1979 et 1980. Son premier secrétaire général fut André Pavec, inspecteur général des affaires sociales.



Comité d'histoire de la Sécurité sociale

André PAVEC

*Premier secrétaire général de la CCSS**

Né en 1925, licencié en droit et ancien élève de l'ENA*, il est affecté en 1954 au Contrôle général de la Sécurité sociale (un des ancêtres de l'IGAS*). Sous-directeur des affaires administratives et financières à la direction de la Sécurité sociale en 1971, il est promu inspecteur général à l'IGAS* en 1977 tout en demeurant chargé de mission auprès du directeur de la Sécurité sociale. Il est décédé en 1993.

La séance inaugurale de la CCSS* du 27 juin 1979

La première réunion de la Commission des comptes a présenté la particularité de se tenir sur la totalité d'une journée. Ouverte à 10 heures par un discours du Premier ministre, elle fut ensuite présidée par M. Daniel Hoeffel, secrétaire d'État représentant M^{me} Simone Veil, ministre de la Santé et de la Famille, empêchée d'y assister par un important débat au Parlement. La réunion fut close à 17 heures 45.

M. Raymond Barre dans son discours indique quelle est la responsabilité confiée à la Commission :



« c'est d'assurer une meilleure connaissance des faits et une meilleure information... elle doit établir à l'intention du Parlement un bilan chiffré de la situation de la Sécurité sociale ; sur un sujet complexe et mal compris de l'opinion. ». Il indique également que le *« mode de fonctionnement de la Commission est guidé par celui de la Commission des comptes de la nation ».* *« Le ministre de la Santé établira un rapport qu'il transmettra aux membres de la commission. Au cours de la séance, le rapport sera commenté par les membres, puis rapport, commentaires et avis seront transmis au Parlement »*



Il est intéressant de noter qu'à l'origine de la CCSS*, le rapport était établi par le ministre qui le présentait à la Commission.

Le discours inaugural du Premier ministre, s'il comportait logiquement un développement sur les raisons de la création de la CCSS* et sur les missions qui lui étaient dévolues, abordait des sujets qui sont toujours d'actualité...
« La Sécurité sociale, dans son ensemble, connaît aujourd'hui des difficultés financières massives ». *« Le problème financier de la Sécurité sociale résulte du décalage durable qui existe entre le rythme d'accroissement de la dépense et celui de la recette. »*

Face à cette situation, qui permet de penser que l'histoire est un perpétuel recommencement, Raymond Barre posait des questions qui permettraient de dater son discours non de 1979 mais de 2009 :

« Aménagement de l'assiette des charges sociales en réduisant la part assise sur les salaires pour la reporter sur une assiette de type valeur ajoutée. »

« Organiser une protection sociale à deux étages... Le second étage serait facultatif et financé directement par les individus »

En relisant les interventions des différents participants, on constate que globalement la création de la CCSS* a été jugée positivement, à l'exception de la CGT* : *« Nous avons voté contre sa création. Nous pensons que le régime général subit suffisamment de contrôle sans qu'il ait été nécessaire de créer encore un tel organisme ».*



La préhistoire de la CCSS*

Est-ce à dire qu'avant le 22 mars 1979, le gouvernement ne se préoccupait pas des comptes de la Sécurité sociale? La réponse est bien évidemment négative.

En 1973, Henri Roson, directeur de la Sécurité sociale, décida de créer dans sa direction une division des études économiques et statistiques (DEES). Cette division avait, entre autres charges, celle d'établir les prévisions du régime général et d'autres régimes de sécurité sociale. Mais ces prévisions étaient réalisées à la demande, en fonction de l'actualité et surtout en fonction de la dégradation des finances du régime général que l'on pouvait suivre en observant sa trésorerie sur le compte de disponibilités externes de

l'ACOSS*. Sur le plan technique les documents de prévision étaient conçus selon une méthodologie et un modèle informatisé que la CCSS* allait reprendre. Par contre en matière de communication et surtout d'explication et de pédagogie, la Commission des comptes allait apporter des améliorations fondamentales.



Des débuts difficiles

Le principe de deux sessions annuelles de la CCSS* fut retenu dès l'origine. La présidence effective par le ministre, généralement suivie d'une conférence de presse, permit d'aller vers plus de pédagogie et de transparence. Mais il n'est pas et ne sera jamais facile de présenter à un ministre, des comptes qui font apparaître des déficits importants ou une situation financière en cours de dégradation très rapide.

La période qui s'écoula entre mai 1981 et la fin 1982 fut peut-être une des plus difficiles que connut la Commission des comptes de la Sécurité sociale. Elle connut alors un problème existentiel. À l'automne 1981, la Commission se réunit et se contenta de « rendre compte du paysage ». L'automne 1982 arriva sans qu'elle ne se soit tenue. Elle siégea finalement à la veille de Noël pour examiner un rapport très synthétique qui avait le mérite de témoigner de son existence.

De 1982 à 1986, le poste de secrétaire général de la Commission, demeura vacant.

La Commission resta fragile jusqu'à l'été 1986 : « Progressivement sous le gouvernement de Laurent Fabius, et parallèlement à la période de rigueur budgétaire, la Commission des comptes devient plus présente, même si elle fonctionne encore dans des conditions peu satisfaisantes. Tout d'abord, la représentation parlementaire à la Commission est limitée à deux députés et deux sénateurs. Ensuite, la Commission n'a plus de permanence, le poste de secrétaire général de la Commission n'existe plus. Le rapport est rédigé tantôt par un parlementaire, tantôt par un inspecteur de l'IGAS*. L'inconvénient de cette rédaction tournante est le manque de continuité d'un rapport à l'autre. Cette situation devient de plus en plus gênante, d'autant que le rapport est présenté comme un rapport du gouvernement à la Commission. » (J.Marmot, *Droit Social* – mai 1995).

La réunion de décembre 1985 donna lieu à un conflit de chiffres entre les ministres chargés des Finances et de la Sécurité sociale.

Cette situation explique la rénovation de la Commission. L'ensemble des réformes et des modifications qu'a connues la Commission des comptes entre 1987 et 2004 ont été guidées par le souci d'accroître son indépendance. Lorsque les prévisions sont présentées par le gouvernement, on ne peut exclure qu'elles soient le fait d'un travail plus politique que technique. Le risque est que, dans la marge d'incertitude liée aux aléas de la prévision, soient retenues systématiquement les hypothèses les plus favorables, et que cela conduise in fine à un solde prévisionnel qui s'éloigne du plausible. C'est le rôle d'un secrétaire général permanent que de veiller à éviter de telles dérives.



La Commission s'affirme

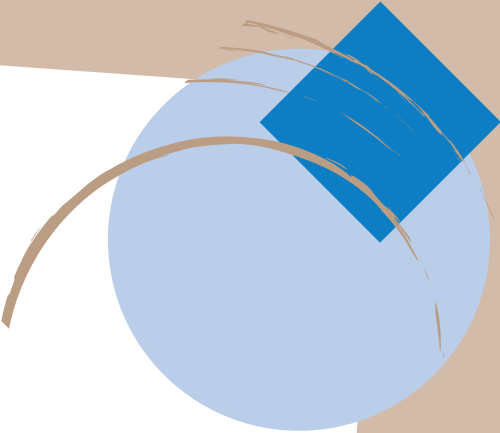
En juillet 1986, Philippe Séguin, nouveau ministre en charge de la Sécurité sociale nomma Michel Lagrave, conseiller à la Cour des comptes, secrétaire général de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.



Michel LAGRAVE

*Deuxième secrétaire général de la CCSS**

Né en 1934, diplômé d'études supérieures de droit public et de l'IEP* de Toulouse, il est attaché de préfecture puis directeur d'hôpital. À sa sortie de l'ENA* en 1966, il intègre l'IGAS*. Entre 1969 et 1977, il est membre de plusieurs cabinets ministériels et fut attaché social à Bruxelles. Conseiller référendaire à la Cour des comptes en 1977, il devient directeur de la Sécurité sociale en 1987. Il ré-intègre la Cour des comptes de 1994 jusqu'à son départ à la retraite en 2004. Président du Comité d'histoire de la Sécurité sociale.





Jean MARMOT

*Troisième secrétaire général de la CCSS**

Né en 1937, licencié en droit, diplômé de l'IEP de Paris et ancien élève de l'ENA*, il intègre la Cour des comptes. Nommé directeur de la Sécurité sociale en février 1981, il réintègre la Cour en juillet 1983. Directeur, puis secrétaire général au Commissariat à l'énergie atomique à partir de 1984, il rejoint la Cour en 1991. Président du comité économique du médicament (1993/96) puis président de la 5^e chambre de la Cour des comptes, il est décédé en 2004.

Devenu directeur de la Sécurité sociale, il fut remplacé en janvier 1987 par Jean Marmot.

Jean Marmot occupa les fonctions de secrétaire général permanent, poste à temps partiel, pendant un peu plus de dix années, jusqu'en avril 1997. C'est à lui que l'on doit largement la Commission des comptes telle qu'on la connaît aujourd'hui.



Au cours de cette période de dix années, vingt rapports furent présentés qu'il n'est sans doute pas utile de retracer. Mais cette période fut celle de plusieurs évolutions majeures.

Tout d'abord le décret n° 87-441 du 23 juin 1987 élargit la représentation des forces politiques à quatre députés, quatre sénateurs et un membre du Conseil économique et social. La composition de la Commission est aménagée pour lui permettre d'accueillir telle ou telle personnalité. Le décret institue également un secrétariat général permanent. C'est le secrétaire général qui assume désormais la responsabilité du rapport en pleine indépendance, rapport qui n'est plus présenté au nom du ministre. Les comptes ne sont donc plus ceux du gouvernement. Le commentaire des comptes par le secrétaire général va permettre d'accroître leur transparence et celle du débat public sur ce sujet.

En second lieu l'article 15 de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 a consolidé la Commission, et d'une certaine façon, lui a donné ses titres de noblesse en l'introduisant dans le code de la Sécurité sociale, comme son article L.114-1. Donnant à l'existence de la Commission une base légale, cette disposition a confirmé et précisé les principes régissant sa composition et ses modalités de fonctionnement, redéfini sa compétence en l'étendant, et mieux articulé ses travaux avec ceux du Parlement.

Les rapports de la Commission des comptes sont désormais transmis au Parlement devant lequel un débat annuel sur la Sécurité sociale est, à partir de 1994, organisé chaque automne.

Une harmonisation des comptes publics est faite sur un point essentiel : les rapports de la CCSS* et l'effort social de la nation annexé chaque année au projet de loi de finances sont concordants.

Autre évolution majeure : le passage des comptes d'une comptabilité en encaissements/décaissements à une comptabilité en droits constatés est décidé et introduit progressivement. Il sera pleinement effectif pour le régime général à compter de l'exercice 2000.

Enfin, le rôle de la Commission est élargi au cours de cette période.

En octobre 1986 fut ainsi installé dans son orbite un groupe de travail thématique portant sur la compensation démographique présidé par Pierre Bougon. À la même époque un autre groupe sur l'évaluation et la sauvegarde de l'assurance vieillesse animé par Pierre Schopflin fut appelé par le ministre à travailler en relations étroites avec la Commission.

Celle-ci fut également appelée à intervenir pour la gestion du dispositif de garantie des recettes de la CNAF* créé par l'article 34 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille, mécanisme trop difficile à mettre en œuvre qui fut finalement supprimé en 2000.

La Commission fut surtout chargée d'assurer le bilan des relations financières entretenues entre le régime général et l'État et toutes autres institutions et organismes, et notamment de faire le bilan de l'application des dispositions du nouvel article L.131-7 du code de la Sécurité sociale posant la règle d'une compensation intégrale par le budget de l'État des réductions ou exonérations de cotisations de sécurité sociale instituées à partir de l'été 1994 (article 15 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la Sécurité sociale).

Ses rapports donnent aussi désormais connaissance des comptes des régimes complémentaires de retraite rendus obligatoires par la loi (article 15 précité).



La Commission depuis la création des lois de financement de la Sécurité sociale en 1996

Le Plan Juppé de l'automne 1995 influa sur la vie de la Commission. Il conduisit dans la pratique à modifier son calendrier. Si elle tient toujours deux sessions annuelles, au printemps et à l'automne, sa deuxième réunion, qui avait coutume de se tenir en novembre voire plus tard, est avancée à la fin septembre.

C'est l'effet de la création des lois de financement de la Sécurité sociale en 1996. Le mécanisme est simple, il se veut surtout très pédagogique, mais aussi très contraignant pour le gouvernement. La Commission se réunit, elle indique les prévisions financières tendanciennes de la Sécurité sociale pour l'année suivante, avant toute nouvelle mesure. Face à ce

constat le gouvernement annonce devant la Commission ce qu'il fait pour rétablir (ou tenter de rétablir) l'équilibre dans le cadre du PLFSS* qui sera soumis à la consultation des conseils d'administration des caisses nationales, des principaux régimes et du Conseil d'État, adopté par le Conseil des ministres et déposé devant le Parlement dans les jours qui suivent.

La Commission des comptes a ainsi la primeur de l'annonce des réformes contenues chaque année dans les projets de loi de financement de la Sécurité sociale.

Quelques unes des mesures annoncées devant la Commission

Sans faire bien sûr l'inventaire de toutes les mesures contenues dans les PLFSS* depuis 1997, il faut en effet souligner que la présentation du projet de loi devant la Commission est pour les ministres l'occasion de faire le point sur les politiques menées et de présenter les principales mesures qui seront mises en débat au Parlement.

S'agissant de l'assurance maladie, il s'agit notamment de détailler les multiples mesures et actions devant concourir à la maîtrise des dépenses de santé dans les secteurs de la médecine de ville, des établissements de soins et du médicament, de présenter des mesures très structurantes (par ex. tarification à l'activité des hôpitaux publics/sept 2003, franchise médicale/sept 2007), des mesures améliorant l'accès aux soins (couverture complémentaire...) et de souligner l'ampleur des efforts en faveur des personnes âgées dépendantes et personnes handicapées (évolution de l'ONDAM* médico-social).

Pour la branche famille, est notamment exposé tout ce qui concourt à la conciliation de la vie familiale et professionnelle : développement de l'offre de garde financée notamment par l'action sociale de la CNAF*

et nouvelles prestations (par ex : congé de paternité/sept 2001, prestation d'accueil du jeune enfant PAJE/sept 2003, allocation de présence parentale auprès des enfants malades/sept 2005).

Pour la branche accidents du travail-maladies professionnelles, on citera par exemple le traitement du sujet amiante avec la mise en place et les modifications successives des FCAATA*/sept 1998 et FIVA/sept 2000.

S'agissant des retraites on retiendra entre autres l'ensemble des mesures présentées en sept 2008 (revalorisation du minimum vieillesse et des pensions de réversion, mesures pour favoriser l'emploi des seniors...).

Les mesures de recettes sont particulièrement nombreuses, de la substitution de la CSG* à des cotisations maladie (sept 1996/sept 1997) au forfait social(sept 2008) qui ouvre la voie à la taxation des stock-options, sans parler des multiples évolutions des fonds de financement (FSV*, FOREC*, FFIPSA*...).

Enfin, particulièrement depuis septembre 2005, sont évoquées de multiples mesures de contrôle et de lutte contre la fraude.

Jean Marmot, nommé président de chambre à la Cour des comptes, abandonna son poste de secrétaire général de la CCSS* en avril 1997 et Philippe Nasse lui succéda.

Philippe Nasse reste deux ans au poste de secrétaire général et c'est François Monier, également conseiller maître à la Cour des comptes qui lui succéda en août 1999.



Philippe NASSE

*Quatrième secrétaire général de la CCSS**

Né en 1939, docteur en mathématiques économiques et économétrie, il intègre l'INSEE* en 1964. De 1982 à 1990 il est sous-directeur puis directeur adjoint à la direction de la Prévision au ministère de l'Économie et des Finances. Professeur à Polytechnique de 1974 à 1988, il est nommé directeur de l'ENSAE* en 1990, puis revient à la direction de la Prévision en 1994 comme directeur. En 1997, il rejoint la Cour des comptes comme conseiller maître jusqu'en 2001. Membre du conseil de la concurrence en 1999, il en devient le vice-président en 2001. Il est décédé en 2008.



Jacky d. Frénoy/DICOM

François MONIER


*Cinquième et actuel secrétaire général de la CCSS**

Né en 1945, ancien élève de l'école Polytechnique et diplômé de l'ENSAE*, il intègre l'INSEE* en 1971 puis la direction générale des Télécommunications en 1980. Il est membre de cabinets ministériels de 1981 à 1986, puis à nouveau de 1988 à 1992, après un passage au Commissariat général du Plan comme chef du service économique. Directeur de la Prévision au ministère de l'Économie et des Finances en 1992/93, il est conseiller maître à la Cour des comptes depuis 1994.

Les années 2000 ont vu le rôle de la Commission s'amplifier, celui de son secrétaire général s'élargir et les publications de la Commission se diversifier au-delà de ses deux rapports annuels.

L'élargissement du rôle de la Commission : la mise en place de groupes de travail

Lors de la Commission de septembre 2002, M. Jean François Mattei, ministre en charge de l'Assurance maladie, réactiva une disposition figurant dans les textes régissant le fonctionnement de la Commission en décidant la création de trois groupes de travail chargés de lui remettre des rapports.



Le premier groupe présidé par M^{me} Rolande Ruellan avait en charge « La gouvernance de la Sécurité sociale », le second animé par M. Alain Coulomb celle de « La médicalisation de l'ONDAM* » et le troisième piloté par M. Jean François Chadelat celle de « La répartition des interventions entre assurance maladie obligatoire et assurance maladie complémentaire ».

Le renforcement du statut et le développement du rôle du secrétaire général permanent

La loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie dispose que le secrétaire général de la Commission des comptes est nommé par le premier président de la Cour des comptes pour une durée de trois ans, et non plus par le ministre en charge de la Sécurité sociale.

Le secrétaire général est un des trois membres du Comité d'alerte sur les dépenses d'assurance maladie créé par cette même loi (article L.114-4-1 du CSS*).

Il préside la Commission de gestion du mécanisme de répartition de la CSG* maladie entre les régimes mise en place en 1998 (article L 139-1 du CSS*).

Le secrétaire général donne son avis sur les projets de décrets fixant les montants des opérations de reprise de dette par la CADES* (cf. opération prévue par l'article 76 de la loi de 2004 relative à l'assurance maladie et celle organisée par l'article 10 de la LFSS* pour 2009). Il est d'ailleurs membre du comité de surveillance de cette caisse.

La Commission des comptes dans le cadre de la LOLFSS* du 2 août 2005

Le rapport de la Commission, avec ceux annuels de la Cour des comptes portant sur les LFSS* et sur la certification des comptes du régime général, est clairement identifié dans la nouvelle loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS) de 2005 comme un document appelé à éclairer le Parlement dans son examen du projet de loi de financement et de ses neuf annexes (article LO.111-4-V du CSS*).

Une Commission aux membres plus nombreux

Au fil des ans, le nombre des membres de la Commission s'est accru passant de 42 à 58 membres. La représentation du Parlement est ainsi passée de 4 à 8 membres, celle des partenaires sociaux de 10 à 12, celle des présidents des caisses nationales des régimes de 11 à 16, celle des représentants des professions de santé et établissements de soins de 6 à 9 et celle des personnes qualifiées de 3 à 7.




La rénovation du rapport présenté à la Commission

Le début des années 2000 a été marqué par le passage à des comptes en droits constatés, d'abord pour le régime général, puis pour l'ensemble des régimes de base. Les deux types de comptes (encaissements/décaissements et droits constatés) ont été présentés simultanément pendant une brève période (exercices 2000 et 2001). Les comptes en droits constatés sont donc les seuls utilisés dans le rapport depuis l'exercice 2002. Ce passage a modifié substantiellement le contenu du travail des rédacteurs du rapport : utilisation de nouveaux concepts, adaptation des raisonnements, relation établie entre comptes et variations de la trésorerie.

Une autre novation importante est intervenue en 2002-2003 avec la refonte de la structure et de la présentation du rapport : plan nouveau, contenu sous la forme de fiches de 2 ou 4 pages, introduction d'éclairages sur des thèmes particuliers qui permettent notamment de souligner la dimension économique de la Sécurité sociale... L'objectif a été d'améliorer la clarté et la lisibilité du rapport, qui avait déjà bénéficié de l'ajout en 2000 en partie introductive d'une synthèse des éléments essentiels de son contenu.

La structure du rapport adoptée à partir de 2002 a ainsi visé à rendre plus lisible les grands déterminants de la situation financière de la Sécurité sociale. Les principaux éléments de résultats ou de prévisions sont exposés dans la synthèse. Puis les aspects relatifs aux recettes, transversaux aux différentes branches, sont retracés d'abord de façon globale, puis par grand type de mécanismes de financement (les cotisations, les impôts et taxes, les contributions publiques, les transferts) et enfin des éclairages sont fournis sur les facteurs affectant les principales ressources par type d'assiette (les revenus d'activité, les exonérations et les recettes en compensation, les revenus de patrimoine-placement...). Des développements par catégorie de prestations (maladie, accident du travail/maladies professionnelles, vieillesse, famille) suivent ensuite, avec des éclairages thématiques. Puis les comptes des fonds et des régimes eux-mêmes sont présentés. Au-delà des résultats annuels, le rapport de septembre présente les bilans des caisses nationales du régime général.



Plus que jamais la préparation des rapports de la Commission mobilise beaucoup d'énergie et de très nombreuses collaborations, celles en premier lieu des agents de la direction de la Sécurité sociale, surtout ceux de sa sous-direction des études et des prévisions financières, mais aussi des agents de la mission comptable permanente placée auprès de cette direction et des caisses

nationales de tous les régimes et fonds dont les comptes sont présentés (ACOSS*, CNAM*, CNAF*, CNAV*, RSI*, CCMSA*, CNSA*, FSV*...), sans oublier les multiples échanges intervenant avec d'autres directions d'administration centrale (DREES*, DARES*, DGTPE*, DHOS*...).

La diffusion des rapports : priorité aux membres de la Commission

Les rapports de la Commission contiennent nombre d'informations susceptibles de susciter la curiosité notamment de la presse. Par ailleurs, il paraît opportun que les membres de la Commission aient la primeur du contenu de ce rapport sur lequel ils vont être amenés à s'exprimer. Depuis 2002, une synthèse du rapport leur est adressée quelques heures avant la réunion, et l'ensemble du rapport leur est remis sur table au début de la séance.

Depuis 2002 également, le rapport est mis en ligne sur le site internet du ministère à l'issue de la réunion de la Commission.

Le développement des publications de la Commission depuis 2005

Depuis quelques années, le secrétariat général a développé les publications sous son timbre, au-delà des traditionnels rapports présentés lors des deux réunions annuelles de la Commission.

Ainsi, depuis 2005, un « quatre pages » est publié chaque année en avril pour livrer les premières informations sur les comptes clos du régime général, sous réserve de l'avis rendu par leur certificateur, la Cour des comptes.

Depuis février 2007 est publié un « point d'information trimestriel sur la situation financière du régime général » (en février, mai et novembre) visant à éclairer la conjoncture des différentes branches.

Enfin, 2008 a vu la publication d'un premier « point thématique » consacré à la compensation des dispositifs d'exonérations par les recettes fiscales en 2006-2007. Ce document permettait de présenter en détail les conséquences du basculement d'une compensation par dotation budgétaire vers une compensation par affectation de recettes fiscales et notamment de fournir un premier bilan financier de l'opération pour la Sécurité sociale.

Par rapport aux fiches d'éclairage intégrées dans les deux rapports annuels à la Commission, ces points thématiques permettent de traiter de façon plus approfondie certains sujets, ou dans un calendrier davantage lié à leur actualité. En 2009, est paru un point thématique sur l'ONDAM* (regard sur douze ans d'ONDAM). Plusieurs autres sont en préparation.

Les rapports et les publications sous l'égide du secrétaire général de la Commission des comptes de la Sécurité sociale sont accessibles en ligne sur le portail www.securite-sociale.fr.

La technologie au service de la Commission des comptes : des « *mobudo* » aux « *preg* »

Depuis l'origine, au sein de la direction de la Sécurité sociale, l'équipe en charge du secrétariat de la Commission des comptes réalise la synthèse des comptes, produit les prévisions et rédige l'essentiel des rapports, sous la responsabilité du secrétaire général de la Commission. L'évolution de la technologie lui a permis d'affiner progressivement ses travaux.

Dans les premières années, au tournant des années 1970-1980, un « *modèle budgétaire des organismes* » (« *mobudo* ») était ingéré, sous forme d'une série de cartes perforées, par un calculateur situé dans les sous-sols du ministère. La digestion par cette même machine d'une autre série de cartes perforées contenant les données aboutissait à l'édition de mètres de listings contenant les prévisions. Celles-ci pouvaient ensuite être retranscrites pour la confection des rapports. La moindre perturbation de l'ordre des cartes perforées était susceptible de fausser totalement ce délicat exercice. La chute dans un escalier du porteur de ces précieuses cartes alors non numérotées avait ainsi fortement perturbé la préparation d'une commission de 1980...

« *preg* »
« *mobudo* »

Avec l'arrivée de la micro-informatique dans les années 1980, les « *mobudo* » de chaque organisme du régime général (le seul à bénéficier alors d'un traitement aussi sophistiqué) furent transférés sur des ordinateurs individuels et reliés entre eux (recours à Windows et Excel à partir de 1985/87). Désormais, il est possible de faire des simulations en temps réel, de gérer les liens entre les comptes des différents régimes et d'actualiser ces comptes en intégrant les toutes dernières hypothèses ou mesures arrêtées. Une évolution qui permettra de gérer la cohérence entre les CCSS* et les PLFSS*.

« *mobudo* »

« *preg* »

Les « *mobudo* » furent alors supplantés par les « *preg* », les tableaux de « *prévision des régimes* ». Les « *preg* » ne comportaient au départ qu'une soixantaine de lignes de comptes. Ce chiffre atteint près de 900 aujourd'hui, ce qui constitue toujours une contraction du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale en vigueur depuis 2002 (plus de 3000 lignes de comptes utilisables). L'utilisation de cet outil s'est généralisée pour effectuer les prévisions de tous les régimes figurant dans les rapports de la Commission.



Trois questions à François Monier, secrétaire général de la Commission des comptes de la Sécurité sociale depuis 1999.



Quelles sont les grandes lignes de votre fonction et comment s'articule-t-elle avec la nouvelle démarche de certification du régime général par la Cour des comptes ?

Le secrétaire général de la Commission des comptes « assure l'organisation de ses travaux ainsi que l'établissement de ses rapports ». La Commission a en effet pour mission d'examiner, outre les comptes de l'année précédente, des comptes prévisionnels établis pour l'année en cours et l'année suivante. Cet aspect prévisionnel est une caractéristique importante du rapport présenté à la Commission, qui le distingue des autres rapports sur la Sécurité sociale, établis notamment par la Cour des comptes.

Les rapports publiés par la Cour et celui qui est établi pour la Commission sont complémentaires et traduisent une répartition des rôles. Il revient notamment à la Cour, avec sa nouvelle mission de certification, de veiller, en liaison avec la Mission comptable permanente (MCP) placée auprès de la direction de la Sécurité sociale, à la qualité des comptes du régime général par des vérifications auprès des organismes nationaux.

La Commission, qui utilise ces comptes pour apprécier la situation et les perspectives financières de la Sécurité sociale, se situe en aval et bénéficie des progrès réalisés dans la qualité et la cohérence des données comptables.

Cette séparation des tâches permet au secrétariat de la Commission de se concentrer sur sa mission propre, l'analyse économique et financière des comptes, sans se désintéresser des aspects comptables sur lesquels il est en relation étroite avec la Cour des comptes et la Mission comptable permanente (MCP) des organismes de sécurité sociale.



Ma conception du rapport préparé pour la Commission, c'est qu'il doit mettre en évidence les aspects les plus significatifs de la situation financière de la Sécurité sociale et de ses perspectives, en utilisant principalement les comptes des organismes mais sans négliger l'apport d'autres données. Il s'agit notamment d'aider à la compréhension des circuits de financement de la Sécurité sociale, d'analyser les relations entre l'économie générale et les comptes sociaux, de fournir les éléments financiers permettant de bien comprendre les problèmes d'actualité (à travers les nombreux « éclairages » du rapport). En somme, nous nous efforçons de mettre le maximum de transparence et de pédagogie dans une matière très compliquée.



Comment travaillez-vous avec la direction de la Sécurité sociale?

Les textes précisent que « les comptes prévisionnels sont établis (...) par les directions compétentes des ministères concernés ». Le secrétaire général n'est donc pas responsable des comptes eux-mêmes, mais de leur présentation et de leur commentaire. Ce secrétariat est un travail à temps partiel.

Mon activité principale se situe à la Cour des comptes où j'appartiens à la 1^{re} Chambre qui est chargée principalement du contrôle des ministères financiers.

La DSS* apporte tous les éléments techniques et assure l'essentiel de la rédaction du rapport. Le bureau des prévisions et de l'analyse des comptes est mon interlocuteur direct pour la préparation du rapport, mais la sous-direction des études et des prévisions financières dans son ensemble est fortement mobilisée. D'autres bureaux de la direction apportent d'importantes contributions. Quant à moi, je relis tout, je pose des questions pour être sûr de bien comprendre, je veille à la lisibilité et à la cohérence d'ensemble, je rédige les parties de synthèse.

La préparation du rapport repose ainsi sur une organisation originale, qui permet une économie de moyens. Des services qui travaillent toute l'année pour le directeur et pour leur ministre assurent l'essentiel du travail.

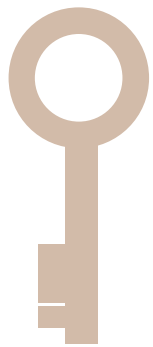
Mais c'est le secrétaire général qui a la responsabilité finale de son contenu et de sa rédaction.



Faut-il selon vous une communication différente ou plus régulière sur les comptes sociaux ?

Il y a pour le moment trois rendez-vous annuels sur les comptes : la publication des résultats du régime général en avril et les deux réunions de la Commission, en juin et en septembre, qui examinent des comptes prévisionnels. Je pense que c'est suffisant pour ce qui est des comptes eux-mêmes, mais qu'une communication plus fréquente est nécessaire sur les évolutions de court terme des finances sociales. Ce suivi conjoncturel est une préoccupation relativement récente dans le domaine de la Sécurité sociale. Son amélioration est une condition de la maîtrise de la dépense. Il faut déceler très vite d'éventuels dérapages, si l'on veut avoir une chance de les corriger.

Ainsi, nous avons mis en place un « point d'information trimestriel sur la situation financière du régime général » qui rassemble les principales informations disponibles sur les recettes, les dépenses, la trésorerie du régime. Ce document, dont le contenu et la présentation sont progressivement améliorés, ne fournit pas de prévision des comptes eux-mêmes mais permet d'informer le public sur les tendances des principaux éléments des finances sociales entre deux réunions de la Commission. Je pense qu'il faut continuer dans cette voie. Je suis très favorable à ce que le secrétariat de la Commission joue un rôle croissant dans la diffusion de l'information conjoncturelle sur la Sécurité sociale.



504
1924

Quelques chiffres clefs de la Commission des comptes de la Sécurité sociale

Les rapports

La commission a produit **53 rapports** (hors ceux de ses groupes de travail).

Le 1^{er} rapport comportait **69** pages, celui de septembre 2008, **505** pages.

Le plus petit rapport a eu **63** pages (déc. 1982), le plus gros **637** (sept. 2000).

Le nombre de pages s'est stabilisé à environ 250 pages pour le rapport de juin et à 500 pages environ pour celui de septembre.

Les membres de la Commission

La commission comptait **42 membres** en juin 1979, **58** en juin 2009.

Les comptes des régimes

Le premier rapport de la Commission présentait **les comptes de 21 organismes**, celui de septembre 2008 ceux de **37**.

En 1979, les dépenses du régime général représentaient **47,4 milliards d'euros** et conduisaient à un **tout petit excédent de 6 millions d'euros** de ce régime

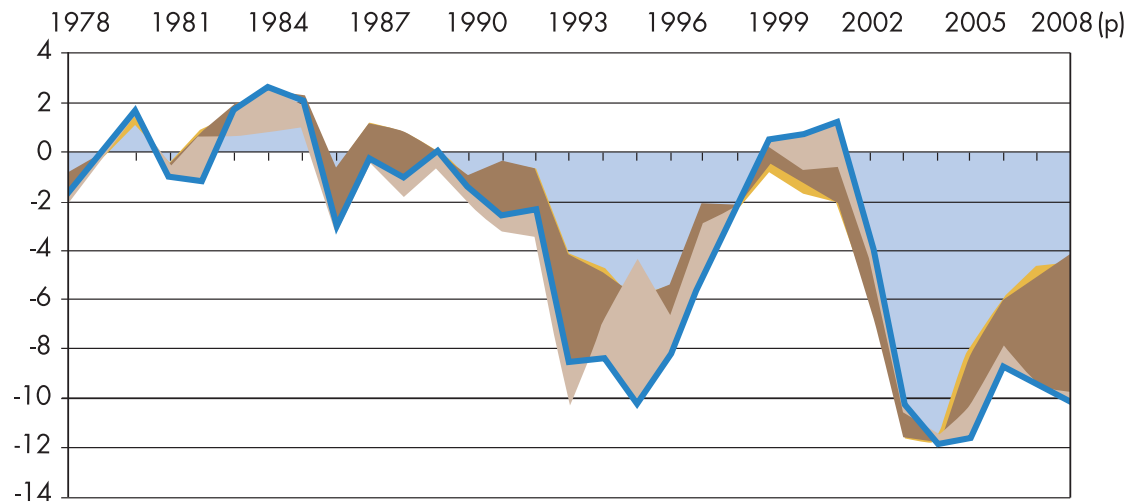
(source : rapport de 1981, converti en euros).

Ses branches maladie et vieillesse étaient déficitaires (de 77 millions d'euros et 133 millions d'euros respectivement), ses branches familles et accidents du travail/maladies professionnelles excédentaires (184 millions d'euros et 33 millions d'euros).

En 2008, les charges du régime général représentent **303,6 milliards d'euros**, ses produits **293,4 milliards d'euros** et son déficit s'élève à **10,2 milliards d'euros**. Seule la branche accidents du travail/maladies professionnelles présente un léger excédent.

Trente ans de solde du régime général et contribution de ses quatre branches

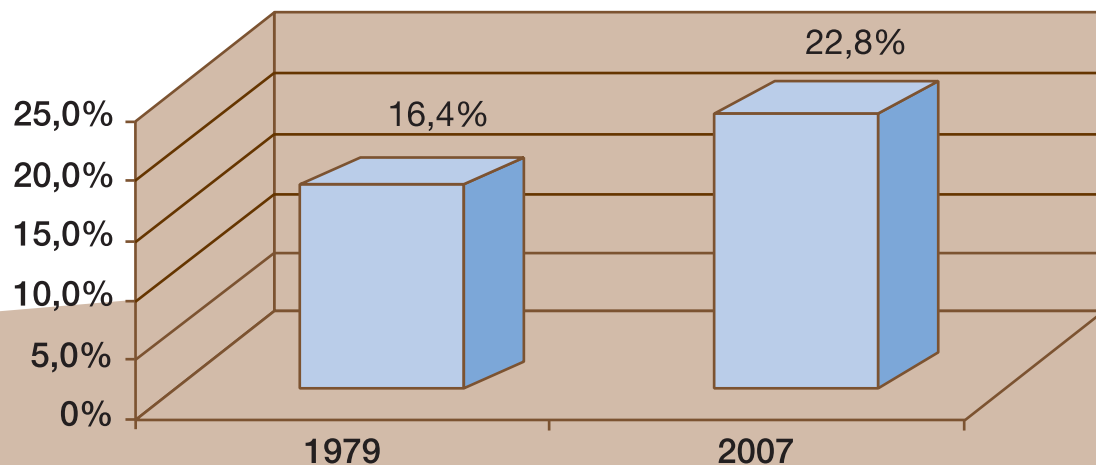
Mds Euros



■ CNAMTS-MALADIE ■ CNAMTS-AT/MP ■ CNAVTS ■ CNAF ■ Régime Général

Évolution des dépenses du régime général par rapport au PIB 1979/2009

Poids des dépenses de sécurité sociale dans le PIB



	1979	2007
Poids des dépenses de sécurité sociale dans le PIB	16,4%	22,8%
Dépenses Md€	64,6	430,7
PIB Md€	393,6	1892,2

Sources: rapport CCSS 1979 page 115, rapport CCSS septembre 2007
(addition des charges par branche sans retraitement en charges nettes)



GLOSSAIRE



ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale
CADES : Caisse d'amortissement de la dette sociale
CCMSA : Caisse centrale de mutualité sociale agricole
CCSS : Commission des comptes de la Sécurité sociale
CGT : Confédération générale du travail
CSG : Contribution sociale généralisée
CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales
CNAMTS : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAVTS : Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNESSS : Centre national d'études supérieures de la Sécurité sociale
CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CSS : Code de la Sécurité sociale
DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGTPE : Direction générale du Trésor et de la politique économique
DHOS : Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSS : Direction de la Sécurité sociale
EN3S : École nationale supérieure de sécurité sociale
ENA : École nationale d'administration
ENSAE : École nationale de la statistique et de l'administration économique
FCAATA : fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante
FIVA : fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante
FFIPSA : fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles
FOREC : fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale
FSV : Fonds de solidarité vieillesse
IEP : Institut d'études politiques
IGAS : Inspection générale des affaires sociales
LFSS : Loi de finances de la Sécurité sociale
LOLFSS : Loi organique relative à la loi de finances de la Sécurité sociale
ONDAM : Objectif national de dépenses d'assurance maladie
PLFSS : Projet de loi de finances de la Sécurité sociale
RSI : Régime social des indépendants

Rédaction

Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville
Ministère de la Santé et des Sports
Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique
Direction de la Sécurité sociale et Jean-François Chadelat

Création graphique et mise en page

Laure Etiévant

Coordination éditoriale et secrétariat d'édition

Véronique Artiges

Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville
Ministère de la Santé et des Sports
Délégation à l'information et à la communication

Crédits photographiques

Abbas/Magnum Photo - Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique
Comité d'histoire de la Sécurité sociale – Jacky d. Frénoy/DICOM



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DES RELATIONS SOCIALES,
DE LA FAMILLE,
DE LA SOLIDARITÉ
ET DE LA VILLE

MINISTÈRE DE LA SANTÉ
ET DES SPORTS

MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE