

DISCOURS DU PREMIER PRESIDENT
AU COLLOQUE DU 60^{ème} ANNIVERSAIRE
DE LA SECURITE SOCIALE

Le 3 octobre 2005

Seul le prononcé fait foi

LA COUR DES COMPTES ET LA SECURITE SOCIALE

Tout indique que la solidarité n'est pas une donnée immédiate de la conscience collective. Ainsi, les premières tentatives pour introduire en France les « assurances sociales » se sont-elles soldées par des échecs retentissants, les lois de 1928 et 1930 n'ayant jamais réellement été admises.

Il aura fallu « l'élan de fraternité et de rapprochement des classes » qui a marqué la fin de la guerre pour fonder la sécurité sociale, par l'ordonnance du 4 octobre 1945, inspirée par le Général de Gaulle et mise en oeuvre par Pierre Laroque.

L'objectif était ambitieux : créer un nouvel ordre social » dont la démocratie sociale serait l'instrument. L'Etat était volontairement écarté. Dès son rapport public concernant les années 1940 à 1945, le premier publié après le conflit mondial, la Cour mit en garde contre certaines implications de ce choix. Je la cite : « dans cette grande organisation de la

sécurité sociale, toutes les caisses se réclament du droit privé pour échapper aux contrôles établis sur les finances publiques. Aucun document complet sur l'ensemble de l'activité de ces caisses n'est publié. La Cour est d'avis qu'une telle situation ne saurait se prolonger sans danger pour les finances publiques. » Fin de citation.

La Cour fut entendue, non sans quelque difficulté. La loi du 31 décembre 1949 posa le principe d'un contrôle de la Juridiction sur la sécurité sociale et le décret du 8 mars 1950 fut l'acte de baptême de la 5^{ème} chambre ou chambre sociale. La voie était étroite tant l'autonomie des organismes était posée en principe. Mais la Cour sut l'utiliser et son rapport public de 1952 relatif aux années 1950 et 1951 était entièrement consacré à la sécurité sociale – ce fut le seul dans ce cas.

Force est de reconnaître que dans un contexte peu enclin à l'intrusion de l'Etat, la Cour réussit à imposer sa compétence et à se donner les moyens pour l'exercer, en concevant, en particulier, un mode original de contrôle s'appuyant sur des comités départementaux d'examen des comptes présidés par le TPG. Il est vrai que confrontée à la Sécurité sociale, la Cour osa aussi transformer son approche, le contrôle de la gestion s'élargissant peu à peu à l'appréciation de son efficacité et de son efficience.

L'évolution ultérieure du rôle de la Cour est directement liée à ses fonctions dans la démocratie politique. Longtemps, on l'a compris, se seront en effet heurtées deux logiques, celle initiale de la démocratie sociale et celle de la démocratie politique. Les partenaires sociaux

voulaient conserver ce qu'ils considéraient comme un domaine réservé et étaient réticents à toute forme de contrôle parlementaire. Mais les élus de la Nation ne pouvaient plus longtemps se désintéresser d'une masse financière supérieure au budget de l'Etat. Aussi, après bien des tentatives avortées, le Parlement allait-il marquer progressivement son emprise par trois lois importantes qui eurent entr'autres effets d'amplifier le champ d'intervention de la Cour. La légitimité de l'introduction du Parlement était d'autant moins contestable que la CSG représentait une part croissante du financement et que la sécurité sociale était prise en compte dans les critères du plan de stabilité de l'Union européenne, au même titre que l'Etat et les collectivités locales.

La loi du 25 juillet 1994 a, pour la première fois, rendu obligatoire un débat annuel au Parlement sur la sécurité sociale appuyé sur deux rapports : l'un présenté par le Gouvernement, l'autre par la Cour.

Elle constituait une avancée considérable et rendait la suite des événements quasi-inéluctable. D'autant que dès son premier rapport, la Cour avait choisi d'anticiper et de dépasser le strict mandat qui lui était confié.

Ainsi formulait-elle des « recommandations » explicites. Qu'elles fussent publiques constituait pour la Cour une innovation et la chambre sociale allait d'ailleurs faire école.

La création, en 1996, des lois de financement de la sécurité sociale s'est accompagnée d'un nouvel accroissement du rôle de la Juridiction. La loi organique du 22 juillet a ainsi prévu que le rapport annuel adressé au Parlement comporterait désormais une évaluation de la mise en oeuvre de la loi de financement ; par ailleurs, la Cour assistait désormais le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement.

L'exercice ne pouvait évidemment consister en une simple comparaison des objectifs de dépenses et des prévisions de recettes avec les réalisations, d'autant que les lois de financement comportent souvent des réformes portant sur les prestations et les ressources. Dès lors, la Cour a analysé à l'intention du Parlement, et en choisissant avec attention ses thèmes d'enquête, les réalités que recouvraient les chiffres soumis à son vote.

Ce rapport constitue désormais un grand rendez-vous annuel sur la sécurité sociale. On a encore pu le vérifier, il y a quelques semaines. Il est publié au moment où les pouvoirs publics présentent leurs prévisions pour l'année à venir et juste avant le dépôt et la discussion du projet de loi de financement. Et s'il ne traite pas chaque année des mêmes sujets, les plus importants, tels que la régulation des dépenses d'assurance maladie, font l'objet d'investigations systématiques. Cette pratique permet du moins au citoyen de suivre dans le temps l'évolution d'une politique complexe.

Troisième et tout récent texte fondateur : la loi organique du 2 août 2005, qui fait de la loi de financement un instrument de pilotage des finances sociales, inscrit dans une perspective pluriannuelle et élaboré en cohérence avec les prévisions et la discussion du projet de loi de financement.

Se trouve ainsi confirmée la mission d'évaluation par la Cour des politiques appliquées par les branches. Par ailleurs deux dimensions supplémentaires sont données à la mission d'assistance du Parlement et du gouvernement avec l'avis à rendre sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche et, surtout, la certification des comptes, décidée

dans le droit fil de la certification des comptes de l'Etat prévue par la loi organique relative aux lois de finances.

Voilà qui a encore conduit la Cour à évoluer dans son organisation même et ses méthodes de travail. Alors que la loi de 1949 avait été l'occasion de créer une chambre sociale à la Cour - la 5^{ème} - la réforme de 1996 a divisé en deux cette chambre sociale pour dédier à la sécurité sociale une chambre tout entière, la 6^{ème}. Ce dédoublement me donne l'occasion d'observer que la Cour a peut-être mieux pris conscience que les pouvoirs publics de la nécessité de redistribuer une partie de ses forces au profit de la sécurité sociale, là où le ministère des affaires sociales reste toujours malgré quelques progrès, handicapé par une inadaptation de ses moyens humains à la technicité et l'importance croissantes de sa tâche. La Cour, par ses travaux, espère d'autant plus apporter une aide utile aux services du ministère, emportés par un tourbillon législatif et réglementaire qui laisse peu de temps à l'évaluation.

*

* *

On aura déjà apprécié, l'étroitesse des liens de la Cour avec la sécurité sociale. J'ajoute que son activité réelle, dans ce domaine, va bien au-delà des textes...

L'Assemblée nationale, qui s'implique davantage dans le contrôle de l'application des lois, a ainsi demandé à la Cour, par la loi de financement de 2005, d'établir un programme trisannuel des travaux à mener, notamment sur l'évaluation comparative des coûts et des modes de gestion des hôpitaux, et d'en rendre compte chaque année.

Surtout, en application de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, qui prévoit la création au sein de chaque commission des affaires sociales d'une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente des lois de financement, une telle mission a été créée à l'Assemblée nationale le 27 janvier 2005. Outre les enquêtes conduites à la demande expresse d'une assemblée, la Cour est fréquemment sollicitée par la mission, qui exploite les travaux existants de la Cour ou demande des contributions supplémentaires.

D'autres collaborations existent encore non expressément prévues, qui témoignent de la confiance du Parlement dans l'expertise et l'impartialité de la Cour. Celle-ci est ainsi associée à la préparation du projet de loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale, et souvent consultée sur l'évolution souhaitable des lois de financement, à la lumière des critiques et des recommandations formulées.

C'est enfin dans les hommes et les femmes, qui sont la richesse de la Cour, que résident peut-être les plus profitables échanges entre la Sécurité sociale et notre juridiction.

Longtemps, la sécurité sociale a posé surtout des problèmes juridiques. Il s'agissait de déterminer des droits et de les faire respecter. Avec les ordonnances de 1967, la recherche de l'équilibre financier est venue au premier plan. Cette orientation nouvelle a conduit les gouvernements successifs à faire appel à des magistrats de la Cour pour la direction de la sécurité sociale ou des caisses nationales : Jean Marmot, Michel Lagrave, Raoul Briet, Gilles Johanet, Bertrand Fragonard ont ainsi été appelés aux responsabilités. Je crois me souvenir que la Cour a même donné un Ministre à la sécurité sociale. En sens inverse, des hauts fonctionnaires,

souvent anciens directeurs des caisses nationales comme Rolande Ruellan et Dominique Coudreau ont apporté leurs compétences à la Cour dont ils sont devenus magistrats. Sans parler de ceux qui ont contribué à impulser et conduire depuis la Cour certains travaux fondamentaux, et je pense par exemple à Alain Déniel, Rolande Ruellan et Bernard Zuber, qui se sont appliqués à construire un plan comptable unique pour l'ensemble des régimes et ont participé à sa mise en œuvre.

Je souhaiterais évoquer, parmi tous ces talents, la personnalité exceptionnelle de Jean Marmot qui nous a quittés au matin d'un jour de juillet 2004 ; il a éclairé par ses dons, son autorité, son sens de l'Etat l'histoire de la sécurité sociale : secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, directeur de la sécurité sociale, rapporteur général des états généraux en 1987, président du Comité économique du médicament où devait le remplacer Jean-François Bénard (devenu depuis Procureur général), auteur peu avant sa disparition d'un rapport sur la sauvegarde de l'industrie française du médicament, Jean Marmot en imposait partout et personne ne le contestait. Dans son sillage plusieurs magistrats continuent à oeuvrer pour la protection sociale comme Bertrand Fragonard qui préside le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie,

Dominique Coudreau qui a mis en chantier le dossier médical personnel, Rolande Ruellan devenue vice-présidente de la Commission de contrôle des assurances, Raoul Briet qui siège à la Haute autorité de santé.

Voilà, je pense, qui rassurera ceux qui s'interrogent sur l'influence des travaux de la Cour. Détail utile, il a pu être vérifié dans le domaine qui nous intéresse que les deux tiers des recommandations formulées dans le rapport au Parlement étaient suivis d'effets.

*

Enfin, la Cour n'oublie pas qu'elle a pour mission d'éclairer le débat public. Et je m'en voudrais, dans les circonstances qui nous réunissent, de ne pas faire écho à son message permanent.

Il ne saurait, selon la Cour, y avoir de mesures fortes qui ne soient acceptées par les citoyens, sous réserve que la vérité soit toujours dite sur la situation des comptes sociaux, sur les inégalités, les inéquités et les abus. La pédagogie nécessaire doit être objective, documentée, contradictoire.

Il semble par ailleurs à la Cour que la nécessaire progressivité de l'application des réformes impose de les prendre suffisamment en amont des échéances et suppose une continuité dans l'effort, indépendamment des échéances électorales de court terme.

Aussi, la Cour ne peut-elle que s'inquiéter de l'empilement des réformes, de leur caractère parfois incompréhensible qui ne peut que nuire à leur efficacité. A cet égard, les modalités de rémunération des médecins, pour ne prendre qu'un exemple, sont devenues au fil de ces dernières années totalement incompréhensibles par les patients.

Plus grave encore est le sentiment que ces réformes touffues sinon contradictoires ne sont pas issues d'une réflexion sur les causes profondes, structurelles de la situation des finances sociales.

La Cour, à cet égard, a noté avec intérêt la nouvelle disposition de la loi organique qui prévoit que le Gouvernement présente au printemps un rapport sur les orientations des finances sociales, lequel peut donner lieu à un débat au Parlement.

La Cour contribuera à ces débats car, je le répète, elle se reconnaît le devoir d'éclairer les décideurs politiques et les citoyens sur les risques et enjeux, l'un de ces risques étant celui d'une action inadaptée et de courte vue.

Il est ainsi de sa responsabilité de souligner que le système de protection sociale conçu il y a 60 ans, dans un tout autre contexte, et qui n'a cessé depuis lors de progresser, n'est sans doute plus adapté, dans ses modalités, aux nouvelles contraintes d'un pays vieillissant dans un monde ouvert. Chacun, assuré, patient, retraité, professionnel de santé, ne peut plus espérer en tirer un bénéfice personnel maximal au détriment de la collectivité tout entière. D'autres priorités collectives entrent en concurrence et méritent également d'être satisfaites.

La Cour, consciente de la difficulté politique des réformes sociales, ne dicte pas aux pouvoirs publics les solutions à retenir. Elle établit des constats et aide par ses recommandations à trouver le chemin de réformes plus efficaces. Mais seule l'action politique peut permettre aux réformes courageuses et nécessaires d'être conçues, mises en œuvre et de produire les effets qui en sont attendus.

*

* *

Mesdames, Messieurs,

La Cour est dans l'Etat. Sa vigilance, ses contrôles, ses recommandations, désormais l'évaluation des politiques suivies et la certification des comptes sociaux sont autant de témoignages de sa mission accomplie au nom de nos concitoyens, au nom du peuple français, comme le rappelle l'en-tête de nos arrêts.

Son indépendance est mise au service de la Nation. Il ne s'agit pas pour la Cour, d'établir comme des fins en soi, le contrôle, voire les sanctions. Elle ne les considère que comme des moyens pour rendre transparentes et plus efficaces les actions des pouvoirs publics, pour le bien de tous.

Qu'il soit bien clair, en cette année du 60^{ème} anniversaire de la création de la sécurité sociale, la Cour centre sa mission sur la sauvegarde de ses valeurs avec l'objectif de « débarrasser les travailleurs de l'incertitude du

lendemain » comme l'exprimait l'admirable exposé des motifs de l'ordonnance fondatrice du 4 octobre 1945.-