

## **Chapitre X**

### **Des comptes aux prévisions**

---

**PRESENTATION**

---

53. *Le présent chapitre examine la place des travaux de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) dans le cadre créé par les nouvelles dispositions législatives, ainsi que les relations qu'elle entretient avec la mission comptable permanente d'un côté, les services de la direction de la sécurité sociale et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique (DREES), de l'autre.*
54. *Créée en 1979 et consacrée par la loi du 25 juillet 1994, la commission des comptes de la sécurité sociale a joué un rôle important dans l'amélioration progressive de la transparence de l'information portant sur les comptes de la sécurité sociale. De plus, par ses commentaires sur les évolutions passées et sur les prévisions des dépenses et des recettes, elle contribue à éclairer les décisions nécessaires au pilotage du système. A la différence de la Cour des comptes, qui a une mission d'audit comptable et peut procéder à des enquêtes pour expliquer les évolutions constatées, la commission des comptes de la sécurité sociale se situe davantage dans une approche économique, calquée d'ailleurs, à l'origine sur les travaux de la commission des comptes de la Nation.*
- 

La CCSS regroupe, sous la présidence du ministre en charge de la sécurité sociale, des parlementaires, les partenaires sociaux, les responsables des organismes de sécurité sociale, les représentants des professions médicales, les administrations concernées ainsi que des personnalités qualifiées. Elle n'élabore pas de comptes. Sa mission, consiste à présenter et à analyser « les comptes de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale » (article D. 114-3 du code de la sécurité sociale). Toutefois, il ne faut pas entendre le mot « ensemble » comme une agrégation de comptes mais comme la présentation simultanée des comptes des différents régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

A cette fin, la commission « reçoit communication des comptes des régimes de sécurité sociale établis pour l'année antérieure et les comptes prévisionnels établis pour l'année en cours et l'année suivante » et elle prend connaissance des comptes des régimes complémentaires de retraites obligatoires ainsi que d'un bilan des relations financières entre l'Etat et le régime général.

## **I - Une répartition des rôles stabilisée au sein de l'administration sociale**

Pour remplir ses missions, la CCSS bénéficie du concours des services de la DSS qui assure son secrétariat. Chargée « de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique relative à la sécurité sociale », cette direction comporte une sous-direction des études et des prévisions financières. Au sein de celle-ci, le bureau « comptes » est en charge à la fois de l'élaboration des commentaires comptables et économiques qui nourrissent les rapports présentés au printemps et à l'automne et de la préparation des comptes prévisionnels.

De son côté, la MCP, évoquée précédemment, assure le traitement des tableaux de centralisation des données comptables en provenance des caisses nationales en vue de la présentation des comptes à la commission. Le partage des missions entre la MCP, qui assure une fonction de nature exclusivement comptable, et les services de la DSS, centrés sur les analyses et prévisions de nature économique et statistique, est donc conforme à l'intention du décret de septembre 2001 confiant à la seule MCP le soin « d'organiser les travaux nécessaires à l'arrêtés des comptes ».

Bien que le bureau « comptes » appartienne à la même sous-direction avec le bureau « économie de la santé » et le bureau « études et évaluation », la Cour a observé un cloisonnement entre les fonctions d'analyse des comptes et de prévision, d'une part, et les études dont le programme annuel est coordonné pour l'ensemble du ministère par la DREES, d'autre part. En revanche, l'enrichissement progressif du rapport de la CCSS a conduit à élargir la collaboration à des bureaux d'autres sous-directions, en charge notamment du financement de la sécurité sociale, des prestations de santé et des régimes de base des retraites, dont les travaux permettent d'éclairer les analyses du rapport.

La CCSS et le rôle spécifique confié par la loi à son secrétaire général ont joué un rôle important pour renforcer la transparence des comptes et en améliorer la présentation. La concertation qu'organise la commission a conforté l'audience des travaux de la MCP et des prévisions élaborées par la DSS. Ainsi, le partage des fonctions s'opère dans la clarté entre l'administration, seule en charge des travaux techniques fondant le commentaire des comptes et les prévisions, et le secrétaire général de la commission qui présente, sous sa responsabilité propre, le rapport.

Antérieurement nommé par le ministre chargé de la sécurité sociale, le secrétaire général a vu sa responsabilité renforcée par la loi 13 août 2004 qui a transféré cette nomination, faite pour une durée de trois

ans, au premier président de la Cour des comptes. Son autonomie est plus grande que celle dont dispose le secrétaire général de la commission économique de la nation. Le statut de cette dernière est seulement réglementaire et son secrétaire général est nommé par le ministre de l'économie. Quant à la commission des comptes de la santé, son secrétariat est de fait assuré directement par la DREES et son président, nommé par arrêté interministériel.

Le secrétaire général prépare les travaux de la commission. En particulier, il arrête la conception d'ensemble et la rédaction finale du rapport et présente, dans une introduction, ses propres observations. Ces dernières années, il a été à l'origine, avec l'aide de la DSS, des améliorations substantielles apportées à la lisibilité du rapport de la commission et des travaux d'analyse relatifs aux évolutions observées et à leurs liens avec l'environnement économique.

Par ailleurs, il est depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 l'un des trois membres<sup>295</sup> du « comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie », créé par la loi du 13 août 2004. Placé auprès de la CCSS, le comité a pour mission « chaque année, au plus tard le 1<sup>er</sup> juin, et en tant que de besoin, de rendre un avis sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'exercice en cours. Il analyse notamment l'impact des mesures conventionnelles et celui des déterminants conjoncturels et structurels des dépenses d'assurance maladie ». Lorsqu'il estime qu'il « existe un risque sérieux » de dépassement de l'ONDAM de plus de 0,75 %, il doit le notifier au Parlement, au Gouvernement et aux caisses nationales d'assurance maladie.

## **II - Des comptes à mieux articuler avec ceux de la protection sociale et de la santé**

Outre les travaux présentés à la CCSS, les données comptables issues des organismes de sécurité sociale servent à établir les comptes de la protection sociale et ceux des administrations de sécurité sociale (ASSO) au sens de la comptabilité nationale. Ces différentes présentations correspondent à des champs et à des besoins distincts :

- les comptes de la sécurité sociale soumis à la commission agrègent les données comptables des organismes pour en dégager le solde financier ;

---

295. Les deux autres sont le directeur général de l'INSEE et une personnalité qualifiée nommée par le président du conseil économique et social.

- les comptes de la protection sociale constituent un « compte satellite » de la comptabilité nationale et participent du système statistique européen de la protection sociale. Ils ont un champ plus large que les comptes de la sécurité sociale puisqu'ils incluent le régime d'indemnisation du chômage, les régimes d'intervention sociale des administrations publiques, les régimes de la mutualité autres que la MSA, de retraite supplémentaire et de prévoyance ainsi que les interventions sociales des « institutions sans but lucratif au service des ménages » (ISBLSM) ;
- les comptes des administrations de sécurité sociale (ASSO) procèdent d'un classement des comptes de la protection sociale selon les secteurs institutionnels de la comptabilité nationale : entreprises, administrations publiques centrales, administrations publiques locales, entreprises d'assurances et ASSO. Ils ont une vocation macro-économique et financière dans la mesure où le solde des ASSO entre dans le champ du déficit public au sens des règles européennes.

En outre, il existe un autre « compte satellite » de la comptabilité nationale, les comptes nationaux de la santé, organisés autour de deux grands agrégats : la « consommation médicale totale » et la « dépense courante de santé ».

La loi organique de 22 juillet 1996 avait prévu que l'annexe g) du projet de loi de financement de la sécurité sociale incluait un document annuel rétrospectif, dit « effort social de la Nation (ESN) », regroupant pour les trois dernières années connues, « les prestations sociales et les charges qui en découlent pour l'Etat, les collectivités locales, les employeurs, les assurés et les contribuables ».

La nouvelle loi organique a supprimé cette annexe ainsi d'ailleurs que celle relative aux « données de la situation sanitaire et sociale de la population ». Toutefois, même si la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a prévu que certaines de ces données figurent désormais dans le rapport annexé au projet de loi sur la santé publique qui sera soumis tous les cinq ans au Parlement, une telle restriction ne contribue pas à éclairer le débat sur le coût et le financement de la sécurité sociale. Elle a aussi pour effet de priver de leur débouché parlementaire les comptes de la protection sociale pour lesquels, au demeurant, il n'existe pas de commission chargée de les examiner.

La Cour, tout en reconnaissant le caractère « compréhensible, et à certains égards légitime<sup>296</sup> » des différentes présentations des comptes évoquées ci-dessous, avait relevé la médiocre lisibilité de ces dernières,

---

296. Voir le rapport de la Cour sur la sécurité sociale de septembre 2001, p. 150 et 151.

qui correspondent à des réalités comptables se recouvrant partiellement. Elle formulait dans son rapport 2001 trois recommandations :

- compléter le solde actuel de la protection sociale par un solde décrivant une capacité ou un besoin de financement ;
- unifier au sein des administrations (DGCP et DSS) les modalités d'estimation et d'arbitrage entre sources divergentes de façon à ce que les comptes produits au sein de l'Etat soient identiques, dès lors qu'ils portent sur un même champ et ont trait au même concept ;
- établir des tableaux de passage entre les différents soldes et les publier dans le rapport de la CCSS, dans les comptes de la Nation et en annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Depuis, la création de la MCP a modifié ce contexte. L'accès aux données comptables, reprises désormais par la DGCP pour l'élaboration des comptes des ASSO et des comptes satellites de la protection sociale, a en effet été modifié. Leur utilisation complète a eu lieu pour la première fois sur les comptes de l'exercice 2004. Sur ces bases, l'INSEE s'est engagée à étudier le format approprié pour rendre publiques les tables de passage des comptes publiés par la DSS aux comptes nationaux, ce qui répond aux demandes de la Cour formulées en 2001.

### III - Des prévisions à développer

La loi du 25 juillet 1994 qui donne une mission d'« analyse des comptes » à la CCSS a également confié à la Cour des comptes l'établissement d'un rapport annuel sur la sécurité sociale. Pour l'accomplissement de cette mission, confirmée par la loi organique du 22 juillet 1996 qui a fait de ce document un « rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale », la Cour « analyse les comptes de l'ensemble des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle »<sup>297</sup>. Si le même mot « analyse » est utilisé, il correspond à des objets différents. Les travaux attendus de la Cour sur ces sujets ont d'abord une portée comptable et financière même s'ils peuvent s'accompagner d'une analyse économique des évolutions constatées. La mission assignée à la CCSS relève d'une approche plus statistique et économique. Le rapport de la commission consacre des « éclairages » aux diverses catégories de prestations comme à des aspects spécifiques du financement, sous la forme de notes d'analyse délibérément brèves. L'accent y est mis, le plus souvent, sur les corrélations à court terme avec les évolutions macro-économiques.

---

297. Art. L. 132-3 du code des juridictions financières.

Les deux approches se distinguent également dans l'horizon temporel des comptes examinés. Le contrôle de l'application de la loi de financement conduit la Cour à examiner l'exercice clos et l'incidence des mesures prises sur les évolutions de l'année en cours. En revanche, la Commission a reçu la mission d'examiner les comptes prévisionnels pour l'année en cours et l'année suivante.

La CCSS débat des perspectives d'évolution des comptes prévisionnels à ses deux sessions de printemps et d'automne. Les prévisions sont élaborées par la DSS. La direction générale du trésor et de la politique économique ainsi que la direction du budget apportent leur concours pour les données macroéconomiques et fiscales. Prévisions de court-moyen terme, puisque ne dépassant pas 18 mois, elles s'appuient sur des méthodes d'extrapolation conjoncturelle et ne prennent en compte que les éléments susceptibles d'avoir une influence à cet horizon. Elles intègrent le maximum d'informations disponibles qui affectent les recettes et les dépenses. Toutefois, la prise en compte de ruptures de tendance ou de facteurs, notamment sanitaires et dont l'impact n'est généralement sensible qu'à moyen ou long terme est un exercice difficile dans le cadre de prévisions à court terme. C'est ainsi que les prévisions des recettes sur le tabac examinées par la Cour l'an dernier<sup>298</sup> n'avaient pas retenu un infléchissement de l'élasticité au prix entraînant une modification du comportement des fumeurs suite à une très forte hausse de la fiscalité sur les tabacs.

A côté des projections spécifiques dont font l'objet certaines prestations fortement liées à des facteurs démographiques (famille, vieillesse), l'essentiel des corrélations économiques soumises à la commission des comptes portent sur la prévision des recettes, notamment les cotisations sociales et la CSG. Même dans une optique de court terme, l'attention mériterait d'être également portée sur les liens entre l'évolution des revenus et de l'activité et certaines dépenses, de soins notamment, en s'appuyant sur les travaux qui se sont multipliés ces dernières années dans ce domaine.

De plus, les prévisions transmises à la commission des comptes sont tributaires des hypothèses de cadrage macroéconomiques retenues pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale en provenance de la commission économique de la Nation. Elles font parfois l'objet d'un commentaire de prudence de la part du secrétaire général de la commission. En revanche, les prévisions ne retiennent pas les variantes du scénario central ni les hypothèses de cadrage émanant des divers instituts de conjoncture, telles qu'elles sont présentées à la commission économique de la Nation et qui peuvent avoir des incidences sensibles sur les comptes des organismes de sécurité sociale. De telles variantes,

---

298. Voir le rapport de la Cour sur la sécurité sociale de septembre 2004, p. 75.

dans la mesure où elles traduisent une appréciation différente de la conjoncture économique, viendraient utilement compléter l'information de l'ensemble des acteurs du système sur la réalité des conséquences à attendre de ces évolutions économiques.

#### **IV - Les conséquences des nouvelles dispositions législatives**

La loi organique qui confie à la Cour la mission de certifier les comptes établis par les caisses nationales du régime général et de donner un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branches conduit à confirmer la CCSS dans sa fonction propre de prévision et dans le rôle d'analyse des corrélations entre les flux financiers de la sécurité sociale et les évolutions macro-économiques.

Au demeurant, la loi organique prévoit que désormais le projet de loi de financement de la sécurité sociale est « accompagné d'un rapport soumis au vote qui décrit les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir ». Cette nouvelle obligation devrait conduire, au-delà des prévisions relatives aux années courante et suivante, à allonger au moyen terme les projections débattues lors des réunions de la CCSS. Ces projections, à la différence des prévisions de court terme, devront prendre en compte l'incidence sur les comportements des différentes actions entreprises par les pouvoirs publics. L'existence d'hypothèses différentes de comportements devrait conduire à l'élaboration de plusieurs variantes.

Ces nouvelles prévisions quadriennales devront en outre être articulées avec les hypothèses retenues pour les administrations de sécurité sociale dans les plans triennaux des finances publiques que le Gouvernement est tenu de transmettre annuellement à la commission européenne dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

La circulaire du premier ministre du 21 mars 2005 a précisé les conditions dans lesquelles le ministère en charge de la sécurité sociale est associé à l'élaboration de ces hypothèses.

Le développement des travaux de prévision pourrait justifier que les réunions de la commission des comptes soient précédées, sous l'autorité de son secrétaire général, comme pour la commission économique de la Nation, de la réunion d'un groupe technique d'experts associé à sa formation officielle. Il aurait pour mission de procéder à un examen circonstancié des hypothèses et informations quantitatives proposées par l'administration pour l'élaboration des prévisions.

En outre, plusieurs évolutions devraient affecter le calendrier et le contenu des réunions de la commission des comptes. D'une part, si les actions conjuguées des organismes nationaux et de la MCP permettent bien d'avancer à fin février l'arrêté des comptes des caisses nationales, la Cour pourra formuler son opinion sur les comptes combinés des branches du régime général pour la fin du mois de juin. D'autre part, un changement de calendrier est intervenu dès cette année avec la seconde transmission à Eurostat, avancée au 20 mai, des comptes nationaux, lesquels incorporent les comptes de la protection sociale élaborés à partir des données soumises à la certification. Ce nouveau calendrier devrait permettre une plus grande cohérence des données rendues publiques par la commission des comptes et par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Enfin, deux dispositions de la loi relative à l'assurance maladie d'août 2004 ont une incidence sur les travaux de prévisions des dépenses de l'assurance maladie. D'une part, le comité d'alerte se prononcera, au plus tard le 1<sup>er</sup> juin, sur d'éventuels dérapages par rapport à l'ONDAM. D'autre part, la loi donne mission à chaque caisse nationale d'assurance maladie de transmettre avant le 30 juin de chaque année des propositions relatives à l'évolution de ses charges et produits au titre de l'année suivante et aux mesures nécessaires pour atteindre l'équilibre prévu par le cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie.

En définitive, la CCSS constitue la seule enceinte où est présentée et soumise au débat des différents partenaires une synthèse des prévisions financières des régimes de sécurité sociale. La Cour considère que sa mission de présentation de « comptes prévisionnels » doit être notablement renforcée afin d'asseoir les décisions qui affectent les dépenses des régimes sur des perspectives financières pluriannuelles. Sa prise en compte dans la dénomination de la commission viendrait symboliquement conforter cette approche.

La Cour estime qu'il serait utile que la commission examine les prévisions pluriannuelles (à la fois quadriennales et triennales prévus par les différents textes) en même temps que les prévisions relatives aux années en cours et suivante et que celles-ci prennent mieux en compte l'impact de la conjoncture économique sur les recettes et les dépenses. De même, elle estime que le comité d'alerte ne devrait pas limiter son champ au seul dépassement de l'ONDAM mais assurer également un suivi de l'évolution des recettes des régimes d'assurance maladie.

---

**RECOMMANDATIONS**

---

53. *Présenter à la commission des comptes de la sécurité sociale de printemps les comptes rétrospectifs de l'ensemble des régimes obligatoires ; renforcer la fonction de prévision de la commission des comptes de la sécurité sociale qui pourrait être renommée « commission des comptes et des prévisions de la sécurité sociale » ; enfin, élargir l'horizon temporel des prévisions.*

---