



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

11 novembre 2010

AVIS I/87/2010

relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 19 décembre 2008 relatif à la comptabilité et aux budgets des institutions de sécurité sociale

..... AVIS

Par lettre en date du 27 octobre 2010, Monsieur Mars di Bartolomeo, ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, a soumis le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Le règlement en question a été pris en vue de l'introduction du statut unique au 1er janvier 2009. Il regroupe sous une forme uniformisée et simplifiée les dispositions régies auparavant par les règlements grand-ducaux suivants qu'il a abrogés :

- le règlement grand-ducal du 22 décembre 1989 concernant la comptabilité et les comptes annuels des organismes de la sécurité sociale et du fonds national de solidarité ;
- le règlement grand-ducal du 27 mai 1993 concernant les règles budgétaires applicables à l'assurance maladie-maternité ;
- le règlement grand-ducal modifié du 22 décembre 1995 fixant la clé de répartition des frais administratifs communs entre organismes de sécurité sociale ;
- le règlement grand-ducal du 24 novembre 2003 concernant la prise en charge par l'Union des caisses de maladie des frais de fonctionnement des caisses de maladie d'entreprise ;

2. Après la présentation des premiers décomptes des institutions de sécurité sociale (ISS) concernées par les nouvelles règles, il est fait un bilan de l'application du règlement grand-ducal du 19 décembre 2008 et des adaptations sont projetées, dont le but consiste, d'après le Gouvernement, en une poursuite de la simplification des procédures administratives.

3. Les institutions de la sécurité sociale visées par le règlement grand-ducal sont celles définies par l'article 396, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale, à savoir :

- la Caisse nationale de santé (CNS);
- la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics ;
- la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux ;
- l'Entraide médicale de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois ;
- la Mutualité des employeurs ;
- l'Association d'assurance contre les accidents ;
- la Caisse nationale d'assurance pension ;
- le Fonds de compensation ;
- la Caisse nationale des prestations familiales ;
- le Centre commun de la sécurité sociale.

Le Fonds national de solidarité fait également partie des institutions régies par le règlement.

1. Nouvelle réglementation des crédits non limitatifs, des transferts et des dépassements de crédits

4. Le projet de règlement grand-ducal prévoit des adaptations tendant à réduire les charges administratives de gestion du budget en étendant la liste des crédits non limitatifs tout en assurant un contrôle plus serré des dépassements des crédits limitatifs. Une procédure d'urgence assurera une souplesse supplémentaire en cas de dépense non prévue nécessitant l'engagement de moyens budgétaires non disponibles sans attendre les autorisations du comité directeur ou du conseil d'administration et du ministre compétent.

L'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) accompagnera ces adaptations en regroupant les comptes pour dépenses similaires en crédits à approuver par arrêté ministériel.

1.1. Crédits non limitatifs

5. L'article 1er, point 5° du projet sous avis prévoit de laisser la définition des crédits non limitatifs pour frais d'administration à l'annexe du plan comptable uniforme. De cette manière, la liste pourra être étendue par l'IGSS suivant les besoins des ISS sans devoir modifier le règlement grand-ducal.

1.2. Transferts de crédits

6. Le point 6° de l'article 1er du projet de règlement grand-ducal transforme la formulation négative de l'interdiction de transferts de crédits en une énumération positive des crédits susceptibles de transfert à d'autres crédits, les exceptions étant définies dans les annexes au plan comptable uniforme.

Dans le cadre du regroupement de crédits et partant de la réduction du nombre de crédits limitatifs, les transferts perdent une grande partie de leur raison d'être. Il est prévu que tous les crédits pour frais d'exploitation, frais généraux, frais d'experts et d'études, informations financières ainsi que pour frais de gestion du patrimoine non immobilier perdront leur caractère de transférabilité.

7. A l'origine de chaque transfert se trouve en effet un dépassement des dépenses prévues compensé toutefois par une moins-value des dépenses du compte alimentant le transfert.

C'est ainsi que le règlement grand-ducal actuel laisse aux ISS la possibilité d'effectuer librement les transferts sans suivre une procédure particulière et avant tout sans intervention de l'autorité de tutelle. Les transferts ne subissent qu'un contrôle ex post dans le cadre de la procédure de contrôle budgétaire.

8. Les regroupements de crédits feront diminuer le nombre des transferts puisque les crédits seront librement utilisables pour tous les comptes qu'ils couvrent. Les transferts restants gagneront donc en importance et devront faire l'objet d'une décision lors de la première réunion du conseil d'administration ou du comité directeur suivant l'opération de transfert.

C'est une procédure peu formalisée exigeant uniquement l'approbation des transferts opérés au cours de la première séance du comité directeur à venir, mais avant la clôture des comptes de l'exercice.

1.3. Dépassements de crédits

9. Tout comme pour les transferts, le nombre des dépassements se verra réduit suite au regroupement des crédits. Toutefois, le point 7° de l'article 1er du projet prévoit d'ajouter deux alinéas supplémentaires à l'article 21 du règlement grand-ducal.

10. Ainsi, il est prévu que des dépenses imprévisibles lors de l'établissement du projet de budget, indispensables et dont le règlement ne peut être différé sans compromettre le service de l'institution peuvent être engagées provisoirement par le président après l'approbation du ministre de tutelle, l'Inspection générale de la sécurité sociale entendue en son avis.

L'engagement fait l'objet d'une décision lors de la première réunion du conseil d'administration ou du comité directeur suivant l'approbation ministérielle.

11. En outre, sur proposition de l'Inspection générale de la sécurité sociale, le ministre de tutelle peut exiger que l'institution réalise des économies sur d'autres crédits pour compenser le dépassement.

12. La Chambre des salariés note que la nouvelle formulation de cet article suit une logique de maîtrise des coûts au niveau des institutions de sécurité sociale, logique imposée par le Gouvernement.

Notre Chambre y voit clairement une nouvelle mise en cause de l'autonomie de gestion des partenaires sociaux, puisque le comité directeur ou le conseil d'administration n'exercera plus qu'un contrôle formel ex post.

L'Etat joue un rôle décisif en matière de gestion et de contrôle de la sécurité sociale, qui va bien au-delà de sa contribution financière.

En effet, en ce qui concerne les deux branches principales de la sécurité sociale, à savoir l'assurance maladie et l'assurance pension, 41,2% des recettes courantes de la première proviennent de l'Etat, qui contribue en outre à raison de 31% au financement de la seconde¹.

13. La CSL se doit par conséquent de rappeler sa vision d'une véritable autonomie de gestion des partenaires sociaux représentés dans les institutions de la sécurité sociale.

Cette revendication signifie aussi pour notre Chambre que l'approbation à laquelle est soumis le budget de l'assurance maladie (articles 23 à 25 du règlement grand-ducal) ne peut pas porter sur la nature d'une dépense, quelle qu'elle soit, mais uniquement sur sa conformité avec les objectifs de l'assurance ainsi qu'avec les dispositions légales, réglementaires, statutaires et conventionnelles qui s'y appliquent.

Le contrôle ministériel ne peut donc être que de nature formelle.

14. Au lieu de doter l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) de tous les pouvoirs en matière de contrôle, le législateur devrait également accorder un droit de contrôle aux partenaires sociaux dans les institutions de la sécurité sociale par le biais d'une commission de vérification des comptes composée de façon paritaire, à l'instar des vérificateurs de comptes qui existaient dans l'Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité et la Caisse de pension des employés privés².

¹ IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale 2008, pp. 125 et 203

² anciens art. 258 CAS et art. 60 du règlement grand-ducal modifié du 13 juillet 1993 ayant pour objet la désignation des délégués des assurés et des employeurs dans les institutions d'assurance maladie, le centre commun de la sécurité sociale, les caisses de pension, le Fonds de compensation commun au régime général de pension et les juridictions de sécurité sociale ainsi que des délégués des assurés dans l'association d'assurance contre les accidents, section industrielle.

2. Abandon de la référence à une date fixe en matière d'élaboration du budget

15. Le point 8° de l'article 1er a pour objet d'éliminer toute référence à une date précise dans le règlement. Actuellement, les budgets doivent être communiqués jusqu'au 31 août de l'exercice précédent à l'IGSS et l'approbation doit avoir lieu pour le 30 septembre au plus tard.

La fixation des délais par l'IGSS permettra l'établissement d'un calendrier assurant la prise en considération du maximum de dépenses de l'exercice en cours et garantira la flexibilité nécessaire pour coordonner l'établissement d'une dizaine de budgets interdépendants.

La nouvelle pratique du «semestre européen» exigeant la transmission des budgets nationaux à la Commission européenne dès le mois d'avril aura comme effet que les ISS et donc aussi le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) devront également établir des projections pour cette date.

Un réagencement du calendrier de l'élaboration des propositions budgétaires fera que les frais communs à charge des ISS seront disponibles à un moment qui en permet l'intégration dans les budgets des ISS débitrices.

3. Clé de répartition des frais du Centre commun de la sécurité sociale

16. Le projet de règlement grand-ducal prévoit de refixer la clé de répartition des frais du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) entre les utilisateurs des services du Centre sur la base de critères objectifs permettant une refixation de la clé en cas de changements des paramètres retenus.

A l'heure actuelle, la clé de répartition repose essentiellement sur l'effectif en personnel autorisé de l'ISS.

17. La clé de répartition future des frais du Centre commun de la sécurité sociale entre les utilisateurs a été recalculée suivant une nouvelle méthodologie sur la base des données issues des décomptes de l'exercice 2009 concernant les cotisations calculées par le CCSS pour l'utilisateur, les prestations payées par l'utilisateur et les traitements et salaires payés par l'utilisateur.

ISS	Cotisations CCSS	Prestations	Frais Personnel
Caisse nationale de santé	1 122 323 719.53	2 202 810 627.53	33 365 405.83
Mutualité des employeurs	265 281 902.72	235 705 432.37	800 000.00
Association d'assurance accident	168 750 284.11	197 386 804.76	4 960 197.97
Caisse nationale d'assur. pension	2 196 363 010.12	2 708 496 732.32	11 515 121.82
Caisse nat. d. prestations familiales	254 063 749.83	1 015 248 921.72	6 083 629.96
Fonds national de solidarité	0.00	249 032 743.61	3 140 578.69
Serv.ice de santé au travail multisectoriel	9 173 311.43	0.00	0.00
Chambre des salariés	11 974 364.65	0.00	11 666.27
Chambre d'agriculture	418 000.00	0.00	0.00
Inspection générale de la sécurité sociale	0.00	0.00	2 083 203.94
Total	4 028 348 342.39	6 608 681 262.31	61 959 804.48

Aux données ainsi corrigées des trois catégories a été appliquée la pondération suivante:

Cotisations	Prestations	Frais Personnel
40%	20%	40%

En majorant le taux de pondération des cotisations pour les Chambres professionnelles et le Service de santé au travail multisectoriel de 40 % à 80 % [ces institutions ne fournissant pas de prestations en espèces] pour tenir compte du personnel intervenant du CCSS, le calcul de la clé de répartition produit le résultat suivant:

ISS	Participation	Taux actuel
Caisse nationale de santé	39.27%	52.0%
Mutualité des employeurs	3.86%	4.0%
Association d'assurance accident	5.46%	9.0%
Caisse nationale d'assurance pension	37.36%	22.0%
Caisse nationale des prestations familiales	9.50%	7.7%
Fonds national de solidarité	2.78%	3.0%
Service de santé au travail multisectoriel	0.18%	0.4%
Chambre des salariés	0.24%	0.2%
Chambre d'agriculture	0.01%	0.1%
Inspection générale de la sécurité sociale	1.34%	0.7%

18. Sous réserve des observations qui précèdent, la Chambre des salariés marque son accord avec le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Luxembourg, le 25 novembre 2010

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.