

—
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

NEUVIÈME LÉGISLATURE

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 -1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 octobre 1990.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES
ET SOCIALES (1) SUR LE PROJET DE LOI (n° 1580) *modifiant les
dispositions du code de la sécurité sociale relatives aux conseils
d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale
et à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale et portant
dispositions transitoires,*

PAR M. JEAN-PIERRE SUEUR,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
PRÉSENTATION GÉNÉRALE	5
Introduction	5
I.- DES AMÉLIORATIONS PONCTUELLES À L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU RÉGIME GÉNÉRAL	6
A.- La déchéance du mandat d'administrateur d'un organisme du régime général pour absences répétées	6
B.- Le renforcement de la tutelle de l'ACOSS sur la branche du recouvrement	7
C.- L'élection du président de l'ACOSS	9
II.- LE REPORT DES ÉLECTIONS À LA SÉCURITÉ SOCIALE ET LA MISE EN PLACE D'UN RÉGIME TRANSITOIRE DE DÉSIGNATION DES ADMINISTRATEURS	11
A.- Un report souhaité par la plupart des partenaires sociaux	11
B.- Un régime transitoire fondé sur la désignation des administrateurs en fonction des résultats des élections de 1983	12
EXAMEN DES ARTICLES	15
<i>Section 1.- Dispositions permanentes</i>	15
<i>Article premier.- Déchéance du mandat d'administrateur pour absences répétées</i>	15
<i>Article 2.- Renforcement de la tutelle de l'ACOSS sur la branche du recouvrement</i>	16
<i>Article 3.- Election du Président de l'ACOSS</i>	18
<i>Section 2.- Dispositions transitoires</i>	19
<i>Article 4.- Régime transitoire de désignation des administrateurs des organismes du régime général</i>	19
TABLEAU COMPARATIF	23
AMENDEMENT SOUMIS À LA COMMISSION ET NON ADOPTÉ ...	30

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi regroupe des dispositions sociales de nature diverse et de portée inégale.

Y figurent en premier lieu trois mesures regroupées dans la section 1 consacrée aux dispositions permanentes et ayant pour point commun d'apporter des améliorations ponctuelles à l'organisation administrative du régime général.

La mesure la plus significative de ce projet de loi est pourtant celle qui est inscrite dans sa section 2 intitulée "Dispositions transitoires" : il s'agit de la mise en place d'un régime provisoire de désignation des membres des conseils d'administration des organismes du régime général, qui tire les conséquences du report au deuxième semestre de 1993 des élections à la sécurité sociale souhaité par la plupart des partenaires sociaux (communiqué de l'Hôtel Matignon du 21 juin 1990).

I.- DES AMELIORATIONS PONCTUELLES A L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU REGIME GENERAL

La première mesure permanente du projet de loi concerne tous les conseils d'administration du régime général et vise à instituer un nouveau cas de déchéance du mandat d'administrateur en cas d'absences répétées.

Les deux autres mesures tendent à aligner la branche du recouvrement des cotisations sur les autres branches du régime général, l'une en renforçant les pouvoirs de tutelle de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) sur les unions de recouvrement et l'autre en prévoyant que le président du conseil d'administration de l'ACOSS sera désormais élu et non plus nommé par décret.

A.- La déchéance du mandat d'administrateur d'un organisme du régime général pour absences répétées

Aux termes du projet de loi, les administrateurs ayant été absents sans motif légitime à quatre séances consécutives du conseil d'administration seront déchus de leur mandat.

Le caractère apparemment automatique d'une telle sanction pourrait être contesté pour au moins deux raisons ;

- il ne permettrait aucune latitude dans l'appréciation des situations individuelles ;

- il aboutirait à confier à l'autorité de tutelle chargée de prononcer la déchéance un rôle de surveillant général des réunions des conseils qui ne pourrait être que mal accepté.

Il est donc important de préciser que la procédure choisie par le Gouvernement permettra précisément d'éviter toute automaticité en confiant au président du conseil d'administration la responsabilité de demander à l'autorité de tutelle la déchéance pour absences répétées.

L'intérêt d'une telle possibilité sera illustrée par deux cas de figure observés après les élections de 1983 :

- certains administrateurs élus ou désignés ne sont tout simplement jamais venu participer aux travaux de leur conseil ;

- les organisations professionnelles ayant perdu la trace d'un administrateur désigné par elles ou élu sur leurs listes se sont trouvées dans l'incapacité de le faire remplacer, son siège ne pouvant être considéré comme vacant et occupé par un suppléant qu'après une démission en bonne et due forme.

B.- Le renforcement de la tutelle de l'ACOSS sur la branche du recouvrement

A l'heure actuelle, le pouvoir de tutelle de l'ACOSS sur les unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) est limité par la loi au domaine de la gestion de la trésorerie commune et ne s'étend donc pas à celui du recouvrement des cotisations.

Cette autonomie presque totale des URSSAF en matière de recouvrement comporte plusieurs inconvénients sérieux.

On citera sur ce point un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) déposé en 1987 : "Les URSSAF effectuent un métier relativement simple pour lequel les méthodes optimales de gestion existent dans les différents secteurs de l'activité. L'éparpillement des compétences, l'isolement dans lequel fonctionnent la majorité des URSSAF sont la source de dysfonctionnements ou de situations en tout cas non optimales.

"Il est clair qu'une réforme des textes donnant à l'ACOSS le même type de pouvoirs vis à vis des URSSAF que les Caisses nationales des autres branches vis à vis des caisses primaires faciliterait l'exercice par l'Agence du rôle de coordination de l'informatisation de la branche et lui permettrait d'asseoir sa légitimité dans le domaine de la gestion administrative vis à vis des URSSAF".

Les deux points particuliers évoqués par l'IGF méritent quelques développements.

La question de la gestion administrative recouvre en fait celle de l'encadrement des dépenses de fonctionnement des URSSAF.

Depuis quelques temps, l'ACOSS s'efforce d'acclimater dans la branche du recouvrement un système de programmation budgétaire pluri-annuel qui a fait la preuve de son efficacité dans les autres branches et notamment dans la branche famille où il a été pour la première fois mis en oeuvre.

Ce système repose sur la responsabilisation des gestionnaires : en échange de la globalisation de leur dotation

annuelle, ceux-ci doivent s'engager à respecter des objectifs d'évolution des dépenses administratives.

Un tel système suppose que l'organisme national, seul à même d'arbitrer entre les besoins des différentes URSSAF, dispose de pouvoirs en ce sens.

Or, certaines URSSAF se sont opposées à l'application de la nouvelle procédure budgétaire en rappelant l'absence de disposition législative relative à la tutelle sur le recouvrement et en faisant subséquemment valoir que les articles réglementaires du code de la sécurité sociale qui donnent à l'ACOSS le pouvoir de doter les URSSAF pour couvrir leurs frais de gestion -et qui sont utilisés dans le cadre de la nouvelle procédure pour déterminer les règles de répartition des dotations- manquaient de base légale.

L'alignement prévu par le projet de loi du pouvoir de tutelle de l'ACOSS sur celui de la Caisse nationale des allocations familiales devrait permettre de mettre fin à ces contestations.

Il donnera également à l'Agence centrale les moyens de régler la délicate question de l'informatique nationale du recouvrement qui a fait l'objet d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en mai 1990.

Le développement du modèle national de traitement informatique du recouvrement -dit SNV2- a été particulièrement long et coûteux, la responsabilité en incombant selon l'IGAS aux carences des différentes directions qui se sont succédées depuis 1978.

Ce modèle nationale se heurte depuis longtemps à la concurrence d'un modèle local -dénommé S2- élaboré par l'URSSAF de Haute-Garonne et adopté ensuite par huit autres organismes, tous situés dans le ressort territorial du Centre informatique régional du Sud-Ouest (CIRSO).

Si l'IGAS reconnaît que le S2 est un modèle fiable et relativement économique, elle estime également que le SNV2 offre aujourd'hui des services et des performances proches.

On peut dès lors se demander si la coexistence de deux modèles de recouvrement différents n'est pas un facteur de multiplication des coûts de développement de l'informatique nationale du recouvrement, alors même que la part de ce type de coût dans le total des dépenses liées à l'utilisation de l'informatique ne cesse de croître.

Il convient également de considérer que les fréquents changements de la législation et de la réglementation relatives aux cotisations imposent de non moins fréquentes adaptations des

modèles de traitement informatique du recouvrement, lesquelles ne pourraient être que simplifiées par l'adoption d'un modèle unique.

Aussi bien l'IGAS préconise-t-elle la généralisation du modèle le plus répandu, à savoir le SNV2, celui-ci devant toutefois être consolidé grâce aux acquis du S2.

Votre rapporteur souhaite insister sur ce dernier aspect tant il lui paraît essentiel de recréer un climat de coopération entre l'ACOSS et les promoteurs du S2, à qui il convient de reconnaître le mérite d'avoir réussi à créer une application informatique efficace et d'un coût raisonnable à un moment où l'échelon central n'était pas en mesure de proposer quoique ce soit d'équivalent.

L'article 2 du présent projet de loi aura pour effet de donner à l'ACOSS la possibilité juridique d'imposer le SNV2 dans toutes les URSSAF.

Avant d'autoriser l'Agence à la mettre en oeuvre, le ministère de la Solidarité devra s'interroger sur l'opportunité de cette solution autoritaire, eu égard à l'ancienneté du SNV2 et aux avantages que pourrait comporter le choix d'un nouveau modèle informatique.

Si la durée de vie prévisible restante du SNV2 se révélait suffisamment longue, la tutelle devrait veiller à ce que l'Agence fasse usage de ses nouveaux pouvoirs avec discernement et sans esprit de revanche. Cela implique notamment que soient mises en application l'ensemble des propositions de l'IGAS, notamment celles relatives à la définition par l'Agence centrale d'une stratégie informatique claire appuyée sur des moyens adaptés, au rapprochement des équipes du CIRSO et de l'ACOSS et au rééquilibrage des commandes entre les constructeurs intéressés.

C.- L'élection du Président de l'ACOSS

Par dérogation aux règles applicables aux autres organismes nationaux de sécurité sociale, le Président du conseil d'administration de l'ACOSS est nommé par décret et non élu par les membres de ce conseil.

Le projet de loi prévoit de mettre fin à cette singularité.

Cette disposition va donc dans le même sens que le renforcement de la tutelle de l'ACOSS dans la mesure où elle tend à aligner davantage la branche du recouvrement sur les autres branches du régime général de sécurité sociale.

Paradoxalement, on pourrait également soutenir qu'elle constitue la nécessaire contrepartie dudit renforcement.

Les URSSAF auraient en effet eu beau jeu de dénoncer la main-mise de l'Etat sur le recouvrement des cotisations si le conseil d'administration de l'ACOSS doté de pouvoirs nettement accrus -notamment de la faculté de se substituer au conseil de l'Union qui n'aurait pas déféré à une mise en demeure préalable- était resté présidé par un fonctionnaire.

L'accession d'un élu issu du mouvement syndical, ouvrier ou patronal, à la tête de l'ACOSS présente en outre l'avantage d'autoriser une meilleure répartition des présidences d'organismes nationaux du régime général entre les différentes organisations représentatives au niveau national.

II.- LE REPORT DES ÉLECTIONS À LA SECURITE SOCIALE ET LA MISE EN PLACE D'UN RÉGIME TRANSITOIRE DE DÉSIGNATION DES ADMINISTRATEURS

Avant d'exposer les principales caractéristiques du régime transitoire de désignation des prochains administrateurs des organismes du régime général de sécurité sociale, il convient d'évoquer les raisons qui ont poussé quatre confédérations syndicales de salariés et les représentants du patronat à souhaiter le report des prochaines élections à la sécurité sociale.

A.- Un report souhaité par la plupart des partenaires sociaux

Le principe de l'élection par les assurés sociaux et les travailleurs indépendants de leurs représentants aux conseils d'administration des caisses locales du régime général a été réintroduit dans le droit positif par la loi n° 82-1061 du 17 décembre 1982.

A l'approche de la fin du mandat de six ans des administrateurs élus le 19 octobre 1983, certaines organisations syndicales représentatives, craignant que les futures élections ne soient marquées par un taux d'abstention très élevé, se sont prononcées pour un retour à un système de désignation syndicale généralisée des membres des conseils d'administrations des organismes du régime général.

La question du mode de désignation des administrateurs de la sécurité sociale ayant été incluse dans le champ des travaux de la mission de concertation sur l'avenir de la sécurité sociale confiée à M. Jean-Jacques Dupeyroux, le Gouvernement a alors décidé de proroger les mandats en cours pour favoriser la recherche d'un consensus sur cette question délicate.

Les mandats des administrateurs en fonction, qui devaient expirer entre janvier et mai 1990, ont donc été prorogés par la loi n° 89-474 du 10 juillet 1989 jusqu'à une date fixée par décret et ne pouvant être postérieure au 31 mars 1991.

Il est aujourd'hui patent qu'il n'existe pas chez les partenaires sociaux de majorité significative en faveur de l'abandon des élections à la sécurité sociale.

Cependant, quatre centrales syndicales (CFDT, CFTC, CFE-CGC et CGT-FO) et les organisations patronales (CNPFF et CGPME) ont considéré de manière convergente le 21 juin 1990 que

l'importance des négociations sociales en cours et des réformes en préparation (concernant notamment à la contribution sociale généralisée et à l'avenir des régimes de retraite) justifiait un report des élections à la sécurité sociale au deuxième semestre de 1993 (en l'absence d'un tel report, les élections auraient en effet dû avoir lieu en octobre ou novembre 1990 et la campagne électorale s'ouvrir dès le mois de juin ou de juillet de la même année).

Ces prises de position sont attestées par un communiqué des services du Premier Ministre dont le texte intégral est reproduit page 13.

Il est important de préciser, comme le fait l'exposé des motifs du projet de loi, que "l'institution d'un mandat intermédiaire de durée limitée doit permettre de poursuivre les discussions et les réflexions engagées avec les partenaires sociaux sur le renforcement des attributions et l'amélioration du fonctionnement des conseils".

B.- Un régime transitoire fondé sur la désignation des administrateurs en fonction des résultats des élections de 1983

Il n'apparaissait pas souhaitable de proroger une nouvelle fois le mandat d'administrateurs ayant déjà siégé plus de sept ans grâce à une première prolongation d'un an et quelques mois.

Le dispositif retenu par le Gouvernement prévoit donc de renouveler les conseils d'administration des organismes du régime général en ramenant la durée du mandat des futurs administrateurs de six ans à trois ans, de manière à ce que les prochaines élections puissent se dérouler au deuxième semestre 1993.

A titre dérogatoire, les représentants des assurés sociaux et des travailleurs indépendants qui auraient dû être élus à l'automne 1990 ou désignés sur la base des résultats de ces élections seront tous désignés par les organisations nationales représentatives des salariés ou des travailleurs indépendants en fonction du nombre de sièges obtenus aux élections du 14 octobre 1983.

En d'autres termes, ces organisations conserveraient nombre pour nombre les sièges qu'elles détiennent actuellement.

A titre d'information, la répartition de ces sièges entre les différentes centrales syndicales de salariés est rappelée dans le tableau suivant (page 14).

**Texte du communiqué diffusé
par les services du Premier Ministre
le 21 juin 1990**

Le Premier Ministre s'est entretenu avec les partenaires sociaux au sujet des élections à la Sécurité Sociale.

A l'issue de cette consultation et en accord avec les organisations syndicales CFTC, CFDT, CFE-CGC et CGT-FO, ainsi qu'avec le CNPF et la CGPME les dispositions suivantes ont été retenues :

- En raison de l'importance des négociations sociales en cours, les prochaines élections aux conseils d'administration des organismes de sécurité sociale seront reportées au deuxième semestre de 1993. Il sera procédé au 31 mars 1991 - terme de leur mandat - au renouvellement de ces conseils sur la base des résultats issus des élections de 1983. Les dispositions législatives nécessaires seront présentées au Conseil des ministres avant la fin du mois de juillet 1990.

- Le Gouvernement consultera les partenaires sociaux sur des propositions permettant de renforcer les attributions et d'améliorer le fonctionnement des conseils d'administration.

D'ores et déjà, il est convenu qu'à l'occasion du prochain renouvellement de mars 1991, le Président de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) sera élu par le Conseil d'administration selon des règles identiques à celles en vigueur pour les caisses nationales.

<i>Centrales</i>	<i>Elections Sécurité sociale en 1983</i>
CGT	28,23 %
FO	25,08 %
CFDT	18,40 %
CFTC	12,37 %
CGC	15,90 %

Les autres membres des conseils d'administration (personnes qualifiées, représentants des employeurs ou du personnel, etc...) restant désignés conformément aux règles en vigueur, il y a lieu de noter que les représentants du personnel continueront à être élus par leurs mandants.

Au-delà des difficultés conjoncturelles qui justifient un report de trois ans des prochaines élections à la sécurité sociale, votre rapporteur considère que le problème fondamental posé par la disproportion entre la lourdeur et la solennité d'élections au suffrage "quasi-universel" d'une part, et la relative faiblesse des pouvoirs exercés par les élus d'autre part, n'est pas résolu.

Il est donc nécessaire d'accroître les responsabilités effectives et le pouvoir d'initiative des partenaires sociaux dans la gestion de la sécurité sociale.

Il est tout autant nécessaire de donner au Parlement un rôle plus important dans la définition et l'examen du budget social de la Nation, eu égard à l'importance de l'enjeu et à l'ampleur des sommes engagées.

La mise en oeuvre d'une contribution sociale généralisée, dont le Parlement serait amené à débattre chaque année, permettrait sans nul doute de réaliser une avancée significative vers ce dernier objectif.

EXAMEN DES ARTICLES

Section 1 *Dispositions permanentes*

Article premier

Déchéance du mandat d'administrateur pour absences répétées

L'article premier vise à insérer dans l'article L. 214-3 du code de la sécurité sociale un nouveau cas de déchéance du mandat d'administrateur d'un organisme du régime général de sécurité sociale, à savoir l'absence sans motif légitime à quatre séances consécutives du conseil d'administration.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 214-3 prévoit la déchéance dans deux cas de figure :

- lorsqu'un administrateur se trouve en cours de mandat dans une situation qui aurait entraîné son inéligibilité si elle s'était produite avant les élections (existence d'un retard de cotisations pour les assurés volontaires ou personnels et les employeurs et travailleurs indépendants ; exercice, dans le ressort de l'organisme de sécurité sociale, de fonctions incompatibles avec le mandat d'administrateur) ;

- lorsqu'un administrateur désigné par une organisation professionnelle cesse d'appartenir à celle-ci.

Au contraire de la précédente, la nouvelle cause de déchéance prévue par l'article premier concerne les administrateurs élus aussi bien que les administrateurs désignés.

Elle ne vise pas à instaurer un contrôle tatillon de l'assiduité -d'autant que le critère retenu reste relativement peu exigeant- mais simplement à faciliter le bon fonctionnement des conseils d'administration en leur permettant d'écarter les administrateurs qui n'ont manifestement plus l'intention ou la possibilité de participer à leurs travaux.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, c'est aux présidents des conseils d'administration qu'il appartiendra de demander à l'autorité de tutelle -c'est-à-dire le préfet ou, par délégation, le directeur régional des affaires sanitaires et sociales- de prononcer la déchéance du mandat des administrateurs dont le nombre d'absences injustifiées consécutives s'élève au moins à quatre.

Excluant toute automaticité, cette procédure confie aux présidents des conseils d'administration le soin d'apprécier chaque situation individuelle en fonction des intérêts de l'organisme concerné.

L'administrateur déchu de son mandat pour cause d'absences répétées sera remplacé par une personne figurant sur la même liste électorale ou désignée par la même organisation.

*
* *

Votre Commission a examiné un amendement de votre rapporteur précisant que le président du conseil d'administration avait la possibilité -et non l'obligation- de demander la déchéance du mandat de l'administrateur ayant été absent sans motif légitime à quatre séances consécutives du conseil.

Après que le Président Jean-Michel Belorgey et M. Alain Vidalies aient fait part de leurs préoccupations sur les risques d'arbitraire qui pourraient s'ensuivre, l'amendement a été retiré.

L'article premier a été *adopté* sans modification.

Article 2

Renforcement de la tutelle de l'ACOSS sur la branche du recouvrement

L'article 2 a pour objet d'améliorer le fonctionnement de la branche recouvrement du régime général de sécurité sociale en renforçant la tutelle de l'échelon central -l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)- sur les organismes locaux - les Unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

A l'heure actuelle, le pouvoir de direction et de contrôle sur les URSSAF, reconnu à l'ACOSS par l'article L. 225-1 du code de la sécurité sociale, est limité au domaine de la gestion commune de la trésorerie des différents risques.

Le dispositif de l'article 2 tend à donner à l'ACOSS les mêmes prérogatives que celles dont dispose la Caisse nationale des allocations familiales à l'égard des caisses locales de la branche famille.

L'ACOSS se verrait ainsi reconnaître :

- un pouvoir général de contrôle des opérations immobilières et de la gestion du patrimoine immobilier des URSSAF ;

- le droit de prescrire aux unions de recouvrement toutes mesures tendant à améliorer leur gestion et, en cas de gestion défectueuse d'une URSSAF, la faculté subséquente de mettre en demeure son conseil d'administration de prendre toutes mesures de redressement utile dans un délai déterminé, le non-respect de cette mise en demeure pouvant, en outre, être sanctionné par la substitution du conseil d'administration de l'Agence à celui de l'union concernée.

La limitation des pouvoirs de tutelle de l'ACOSS sur les URSSAF est essentiellement due à des raisons historiques : à l'origine, les unions de recouvrement ont été conçues comme de simples prestataires de service des caisses de base opérant pour le compte de celles-ci le recouvrement des cotisations de sécurité sociale, l'étroitesse des liens ainsi établis au niveau local rendant inutile la mise en place d'une tutelle nationale identique à celle qu'exerce les caisses nationales.

Or, cette conception est restée tout-à-fait théorique dans la mesure où les caisses locales du régime général ont toujours laissé les URSSAF fonctionner de manière totalement indépendante.

L'insuffisante intégration verticale de la branche du recouvrement a des conséquences dommageables dans plusieurs domaines.

Faute de données homogènes, il est parfois impossible d'obtenir au niveau national des résultats statistiques complets sur le recouvrement des cotisations. Cette lacune est particulièrement préoccupante dans la mesure où elle empêche d'évaluer avec précision l'efficacité de certains aspects de la politique de l'emploi, comme par exemple une exonération des cotisations destinée à favoriser l'embauche.

Par ailleurs, l'absence de pouvoir contraignant de l'ACOSS dans le domaine de la gestion administrative freine l'extension à la branche du recouvrement du système de programmation budgétaire pluri-annuelle mis en place dans les autres branches. Ce système permet d'assigner aux organismes locaux des normes impératives d'évolution des dépenses de gestion administratives, en contrepartie de quoi ces organismes bénéficient d'une plus grande souplesse de gestion grâce à la globalisation de l'enveloppe annuelle de gestion administrative et à la possibilité de reporter d'une année sur l'autre les excédents éventuels.

Enfin, une place particulière doit être accordée au problème de l'informatique de recouvrement, qui a fait l'objet d'un rapport très critique de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en mai 1990.

La situation actuelle est marquée par la coexistence de deux modèles de traitement informatique du recouvrement des cotisations :

- le SNV2, modèle à vocation nationale développé par l'ACOSS dans des conditions financières et techniques jugées peu rigoureuses par l'IGAS ;

- le S2, modèle local élaboré à Toulouse et ayant depuis essaimé dans huit autres URSSAF du Sud-Ouest sous l'égide du CIRSO (Centre informatique régional du Sud-Ouest).

Après bien des déboires, le SNV2 offre aujourd'hui un niveau de performances globalement équivalent à celui du S2. Le maintien de deux systèmes concurrents pour la même fonction étant de nature à entraîner une inutile multiplication des coûts de développement ultérieurs de l'informatique nationale du recouvrement, le rapport de l'IGAS préconise la généralisation du modèle de loin le plus répandu dans les URSSAF, à savoir le SNV2, celui-ci devant toutefois être consolidé en mettant à profit les acquis du S2 avec le concours actif du CIRSO.

Le renforcement de la tutelle de l'ACOSS sur les URSSAF prévue par l'article 2 devrait faciliter la réalisation de cet objectif.

*
* *

Votre Commission a *adopté* un amendement de portée formelle, présenté par votre rapporteur, puis l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

Election du Président de l'ACOSS

L'article 3 tend à modifier le mode de désignation du président du conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale en substituant à la nomination par décret l'élection par le conseil.

Comme le précédent, cet article permet d'harmoniser le statut de l'ACOSS avec celui des caisses nationales du régime général de sécurité sociale.

Il est d'ailleurs permis de penser que le remplacement d'un fonctionnaire par un élu issu d'une organisation syndicale permettra de mieux faire entrer dans les faits le nécessaire renforcement de la tutelle de l'Agence sur les unions de recouvrement.

Il y a enfin lieu de souligner que la création d'une nouvelle présidence soumise à élection permettra d'assurer une représentation et mieux équilibrée des organisations syndicales ouvrières et patronales à la tête des organismes nationaux du régime général.

*
* *

Votre Commission a *adopté* un amendement de votre rapporteur tendant à préciser que les dispositions relatives à l'élection du président de l'ACOSS par les membres du conseil d'administration de l'agence n'entreraient en vigueur qu'après le prochain renouvellement de celui-ci.

Puis elle a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

Section 2
Dispositions transitoires

Article 4

**Régime transitoire de désignation
des administrateurs des organismes du régime général**

Cet article prévoit l'institution d'un régime transitoire de désignation des membres des conseils d'administration des organismes du régime général.

Les mandats des membres des conseils d'administration de ces organismes élus le 19 octobre 1983 ou désignés en fonction du résultats de ces élections, devait normalement expirer entre janvier et mai 1990.

En l'absence de consensus chez les partenaires sociaux sur l'opportunité de conserver ou non l'élection comme mode de désignation des représentants des assurés sociaux dans les conseils des caisses locales, la loi n° 89-474 du 10 juillet 1989 avait décidé la prorogation du mandat de tous les administrateurs jusqu'à une date, fixée par décret, ne pouvant être postérieure au 31 mars 1991.

Depuis lors, aucun accord visant à modifier le mode de désignation des administrateurs des organismes du régime général n'a pu être trouvé. Le principe des élections à la sécurité sociale en a donc été conforté.

Cependant, il est également apparu à la quasi-totalité des partenaires sociaux que l'importance des négociations sociales en cours (relatives notamment au financement de la sécurité sociale et à l'avenir des régimes de retraites) ne faciliterait pas l'organisation des prochaines élections qui, compte tenu de la prorogation sus-mentionnée, auraient normalement dû avoir lieu au cours de l'automne 1990.

Prenant acte d'une position prise par la Confédération française démocratique du travail (CFDT), la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC), la Confédération générale du travail-Force Ouvrière (CGT-FO), ainsi que le Conseil national du patronat français (CNPF) et la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), le Gouvernement a inclus dans le présent projet de loi des dispositions transitoires tendant à permettre la désignation des futurs administrateurs représentant les assurés sociaux et les travailleurs indépendants sur la base des résultats des élections de 1983.

L'économie du système provisoire prévu par l'article 4 peut être analysée de la manière suivante :

- la dérogation aux règles en vigueur est limitée au mandat suivant celui qui a été prorogé par la loi du 10 juillet 1989 (1er alinéa de l'article 4) ;

- par dérogation à l'article L. 231-2 du code de la sécurité sociale, la durée de ce mandat est fixée à trois ans au lieu de six, ce qui a pour conséquence de reporter les prochaines élections au second semestre de 1993 (paragraphe 1°) ;

- les représentants des assurés sociaux qui auraient dû être élus (aux conseils d'administration des caisses primaires d'assurance maladie, des caisses d'allocations familiales et, dans les DOM, des caisses générales de sécurité sociale) ou désignés par les organisations syndicales nationales représentatives des salariés (aux conseils d'administration des caisses régionales d'assurance-maladie, des unions de recouvrement et des trois caisses nationales) en fonction du nombre de voix obtenues au plan local ou national à ces mêmes élections seront désignés par les organisations précitées en fonction du nombre de sièges de titulaires et de suppléants obtenus au plan local ou national aux élections du 19 octobre 1983 ou, pour les caisses d'allocations familiales de Charente-Maritime, d'Eure-et-Loire et du Territoire

de Belfort, aux élections intervenues après l'annulation des précédentes (paragraphe 2°, a) ;

- les institutions ou organisations professionnelles des travailleurs indépendants appliqueront la même règle pour désigner les représentants -normalement élus- de cette catégorie aux conseils d'administration des caisses d'allocations familiales (paragraphe 2°, b) ;

- en cas d'éclatement ou de fusion d'organismes de sécurité sociale existants, les représentants des assurés sociaux et, le cas échéant, des travailleurs indépendants dans les conseils d'administration des nouveaux organismes ainsi créés, seraient désignés par leurs organisations représentatives respectives en fonction des résultats obtenus localement lors des élections du 19 octobre 1983 ou de celles qui ont suivi leur annulation (paragraphe 2°, d), cette règle étant notamment susceptible de s'appliquer en cas de départementalisation de la Caisse d'allocations familiales de la région parisienne ;

- les représentants des autres catégories représentées aux conseils d'administration des organismes du régime général seront désignés en application des dispositions permanentes en vigueur (paragraphe 2°, d).

*

* *

Un débat s'est engagé, au sein de votre Commission, sur la portée de l'article 4.

M. André Clert a demandé si les résultats des élections de 1983, pris comme référence pour la désignation des représentants des assurés sociaux et des travailleurs indépendants dans les futurs conseils d'administration des organismes du régime général, seraient appréciés dans le ressort de chaque organisme, ou au niveau national..

M. Philippe Sanmarco a souhaité savoir si le régime transitoire prévu par l'article 4 annonçait la remise en cause du principe des élections à la sécurité sociale ou si celles-ci étaient seulement reportées pour des raisons plus ou moins convaincantes.

M. Alfred Recours a estimé que confier à des personnes dépourvues de légitimité élective les responsabilités de gestion de la sécurité sociale ne constituait pas un progrès et a souhaité que cette décision ne préfigure pas un abandon du principe de l'élection.

En réponse aux intervenants, votre rapporteur a apporté les précisions suivantes :

- Il va de soi que la désignation des membres du conseil d'administration d'un organisme local du régime général se fera sur la base des résultats obtenus dans la circonscription de cet organisme lors des élections du 19 octobre 1983 et non sur la base des résultats nationaux ;

- A l'exception d'une centrale syndicale, les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur le principe d'un report des élections et, dans l'attente de celles-ci, sur le principe d'une désignation des administrateurs en fonction des résultats obtenus par les diverses organisations nationales représentatives des salariés et des travailleurs indépendants aux dernières élections. Le projet de loi se borne à mettre en oeuvre cet accord.

- Au-delà de la question de la désignation ou de l'élection des gestionnaires de la sécurité sociale l'important est de déterminer l'étendue de leurs pouvoirs. A cet égard, il est sans doute nécessaire, face aux risques d'étatisation, d'accroître à la fois le rôle des partenaires sociaux et celui du Parlement, celui-ci devant pouvoir débattre chaque année du budget social de la Nation, dont on sait qu'il est plus élevé que le budget de l'Etat. Le vote annuel de la future contribution sociale généralisée sera peut-être l'occasion d'organiser un tel débat.

A l'issue de ce débat l'article 4 a été *adopté* sans modification.

*
* *

Puis votre Commission a *adopté* l'ensemble du projet ainsi modifié.

*
* *

En conséquence, et sous réserve des amendements qu'elle vous propose, votre Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales vous demande d'adopter le projet de loi n° 1580.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
CODE DE LA SECURITE SOCIALE		
Livres II		
Titre Ier : Organismes locaux et régionaux - organismes à circonscription nationale		
Chapitre 4 : Elections		
Section 1 : Electorat - Eligibilité .		
Art. L. 214-3 (<i>Avant-dernier alinéa</i>).- Sont déchues de leur mandat les personnes designées qui cessent d'appartenir à l'organisation qui a procédé à leur désignation au sein des conseils d'administration.	Section 1 Dispositions permanentes Article premier. A l'avant-dernier alinéa de l'article L. 214-3 du code de la sécurité sociale, après les mots : «des conseils d'administration» sont ajoutés les mots : «ainsi que les administrateurs qui, sans motif légitime, n'assistent pas à quatre séances consécutives du conseil d'administration».	Section 1 Dispositions permanentes Article premier Sans modifications.
Titre II : Organismes nationaux		
Chapitre 5 : Agence centrale des organismes de sécurité sociale		
Art. L. 225-1. L'agence centrale des organismes de sécurité sociale est chargée d'assurer la gestion commune de la trésorerie des différents risques relevant de la caisse nationale des allocations familiales, de la caisse nationale de l'assurance maladie et de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, dans les conditions fixées par décret pris sur le rapport des ministres intéressés.	Art. 2. Après le dernier alinéa de l'article L. 225-1 du code de la sécurité sociale sont insérés les alinéas suivants :	Art. 2. "Il est inséré, après l'article L. 225-1 du code de la sécurité sociale, un article L. 225- 1-1 ainsi rédigé :
Elle exerce, à ce titre, un pouvoir de direction et de contrôle sur les unions de recouvrement.		

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 225-3 (4 premiers alinéas).- L'agence centrale des organismes de sécurité sociale est gérée par un conseil d'administration qui comprend, outre un président nommé par décret, des représentants en nombre égal :</p> <p>1° de la caisse nationale des allocations familiales ;</p> <p>2° de la caisse nationale de l'assurance maladie ;</p> <p>3° de la caisse nationale d'assurance vieillesse.</p> <p>.....</p> <p>Titre III : Dispositions communes à toutes les caisses</p> <p>Chapitre Ier : Dispositions relatives aux conseils d'administration</p>	<p>-Elle exerce en outre un contrôle sur leurs opérations immobilières ainsi que sur la gestion de leur patrimoine immobilier.</p> <p>"Le conseil d'administration de l'agence centrale peut prescrire aux unions de recouvrement toutes mesures tendant à améliorer leur gestion. En cas de gestion défectueuse d'une union de recouvrement le conseil d'administration de l'agence met celle-ci en demeure de prendre, dans un délai déterminé, toutes mesures de redressement utiles. En cas de carence le conseil d'administration de l'agence peut se substituer au conseil d'administration de l'union de recouvrement et ordonner la mise en application des mesures qu'il estime nécessaires pour rétablir la situation."</p> <p>Art. 3.</p> <p>I - A l'article L. 225-3 du code de la sécurité sociale, les mots : « outre un président nommé par décret » sont supprimés.</p>	<p>Art. L. 225-1-1.- "Le conseil d'administration de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale peut prescrire aux unions de recouvrement toutes mesures tendant à améliorer leur gestion. En cas de gestion défectueuse d'une union de recouvrement le conseil d'administration de l'agence met celle-ci en demeure de prendre, dans un délai déterminé, toutes mesures de redressement utiles. En cas de carence le conseil d'administration de l'agence peut se substituer au conseil d'administration de l'union de recouvrement et ordonner la mise en application des mesures qu'il estime nécessaires pour rétablir la situation."</p> <p>"En outre, le conseil d'administration de l'agence exerce un pouvoir de contrôle sur les opérations immobilières des unions de recouvrement et sur la gestion de leur patrimoine immobilier".</p> <p>Amendement n° 1</p> <p>Art. 3.</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Section 2 - Fonctionnement		
<p>Art. L. 231-7.- Le président de chacun des conseils d'administration des caisses locales, des caisses régionales et, à l'exception de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale, des organismes nationaux du régime général de sécurité sociale, est élu, en son sein, par le conseil.</p>	<p>II - A l'article L. 231-7 du code de la sécurité sociale, les mots : -et à l'exception de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale- sont supprimés.</p>	<p>III (nouveau).- "Les dispositions prévues aux paragraphes I et II entrent en vigueur à compter du renouvellement des membres du conseil d'administration actuellement en fonction."</p>
<p>Loi n° 89-474 du 10 juillet 1989 portant dispositions relatives à la sécurité sociale et à la formation continue des personnels hospitaliers</p>	<p>Section 2 Dispositions transitoires</p>	<p>Amendement n° 2 Section 2 Dispositions transitoires</p>
<p>Art. 1er .- Par dérogation aux dispositions de l'article L. 231-2 du code de la sécurité sociale, les mandats des membres des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale en fonction à la date de publication de la présente loi sont prorogés jusqu'à une date, fixée par décret, qui ne pourra être postérieure au 31 mars 1991.</p> <p>Les mandats qui seraient pourvus après publication de la présente loi expireront à la même date que les mandats visés au premier alinéa.</p>	<p>Art. 4.</p> <p>A la date d'expiration du mandat des membres des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale prévue à l'article 1^{er} de la loi n° 89-474 du 10 juillet 1989, et à titre transitoire, la totalité des membres de ces conseils est renouvelée dans les conditions suivantes :</p>	<p>Art. 4.</p> <p>Sans modification.</p>
<p>CODE DE LA SECURITE SOCIALE</p>		
<p>Livre II -</p>		
<p>Titre III : Dispositions communes à toutes les caisses</p>		
<p>Chapitre 1er : Dispositions relatives aux conseils d'administration</p>		
<p>Sous-section 1 : Dispositions générales</p>		
<p>Art. L. 231-2.- Le mandat des membres des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale est de six ans.</p>	<p>1° La durée du mandat est, par dérogation aux dispositions de l'article L. 231-2 du code de la sécurité sociale, fixée à trois ans ;</p>	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Titre 1er : Organismes locaux et régionaux- Organismes à circonscription nationale	2° Le mode de designation des membres des conseils est fixe ainsi qu'il suit :	
Chapitre 1er : Caisses primaires d'assurance maladie	a) les representants des assurés sociaux sont, par dérogation aux articles L. 211-2, L. 212-2, L. 213-2, L. 215-8, L. 224-2, L. 752-6 et L. 752-9 du code de la sécurité sociale, désignés par les organisations syndicales nationales représentatives des salariés en fonction du nombre de sièges obtenus lors des élections du 19 octobre 1983 ou, le cas échéant, des élections qui sont intervenues après annulation de celles du 19 octobre 1983 ;	
Art. L. 211-2 (deux premiers alinéas).- Chaque caisse primaire d'assurance maladie est administrée par un conseil d'administration de vingt-cinq membres, comprenant :		
1° Quinze représentants des assurés sociaux élus par ceux des assurés qui ont leur résidence dans la circonscription de la caisse ;		
Chapitre 2 : Caisses d'allocations familiales		
Art. L. 212-2 (deux premiers alinéas).- Chaque caisse d'allocations familiales est administrée par un conseil d'administration de vingt-huit membres, comprenant :		
1° Quinze représentants des assurés sociaux élus par ceux des assurés mentionnés à l'article 214-1 qui ont leur résidence dans la circonscription de la caisse ;		
Chapitre 3 : Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (U.R.S.S.A.F.)		
Art. L. 213-2 (deux premiers alinéas).- Les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales sont administrées par un conseil d'administration composé de représentants des assurés sociaux et de représentants des employeurs et des travailleurs indépendants dans la proportion respective de trois cinquièmes et de deux cinquièmes.		
Les représentants des assurés sociaux sont désignés par les organisations syndicales en fonction du total des voix obtenues par chaque liste lors des élections aux conseils d'administration des caisses primaires d'assurance maladie et des caisses d'allocations familiales de la circonscription de l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales		

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Chapitre 5 : Caisses régionales

Art. L. 215-8.- Les représentants des assurés sociaux dans les conseils d'administration de chacune des caisses régionales mentionnées aux articles L. 215-2 L. 215-3 et L. 215-7 sont désignés en fonction du total des voix obtenues par chaque liste lors des élections aux conseils d'administration des caisses primaires d'assurance maladie de la circonscription de la caisse régionale.

Titre II - Organismes nationaux

Chapitre 4 - Dispositions communes aux caisses nationales - Dispositions d'application

Art. L. 224-2.- Les sièges des représentants des assurés sociaux dans les conseils d'administration de la caisse nationale de l'assurance maladie et de la caisse nationale d'assurance vieillesse sont répartis entre les organisations syndicales en fonction du nombre total des voix obtenues respectivement par elle sur le plan national lors des élections des représentants des assurés sociaux aux conseils d'administration des caisses primaires. En ce qui concerne la caisse nationale des allocations familiales, cette répartition est effectuée en fonction du nombre total des voix obtenues sur le plan national lors des élections des représentants des assurés sociaux aux conseils d'administration des caisses d'allocations familiales.

Livre VII - Régimes divers - Dispositions diverses

Titre V - Départements d'outre-mer

Section 2 du chapitre 2 : Dispositions relatives aux caisses générales de sécurité sociale

Art. 752-6 (deux premiers alinéas).- Les caisses générales de sécurité sociale des départements mentionnés à l'article L. 751-1 sont administrées par un conseil d'administration de vingt-huit membres, comprenant :

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>1° quinze représentants des assurés sociaux élus par ceux des assurés qui ont leur résidence dans la circonscription de la caisse ;</p>		
<p>Art. L. 752-9 (deux premiers alinéas).- Les caisses d'allocations familiales des départements mentionnés à l'article L. 751-1 sont administrées par un conseil d'administration de vingt-sept membres, comprenant :</p>		
<p>1° quinze représentants des assurés sociaux élus par ceux des assurés qui ont leur résidence dans la circonscription de la caisse ;</p>		
<p>Livre II</p>		
<p>Titre Ier : Organismes locaux et régionaux Organismes à circonscription nationale</p>		
<p>Chapitre 2 - Caisses d'allocations familiales</p>		
<p>Art. L. 212-2 (trois premiers alinéas).- Chaque caisse d'allocations familiales est administrée par un conseil d'administration de vingt-huit membres, comprenant :</p>		
<p>1° quinze représentants des assurés sociaux élus par ceux des assurés mentionnés à l'article L. 214-1 qui ont leur résidence dans la circonscription de la caisse ;</p>		
<p>2° trois représentants élus des travailleurs indépendants ;</p>	<p>b) les représentants des travailleurs indépendants sont, par dérogation à l'article L. 212-2 (2°) du code de la sécurité sociale, désignés par les institutions ou les organisations professionnelles des travailleurs indépendants représentatives au plan national en fonction du nombre de sièges obtenus lors des élections du 19 octobre 1983 ou, le cas échéant, des élections qui sont intervenues après annulation de celles du 19 octobre 1983 ;</p>	

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

c) dans le cas où des organismes du régime général de sécurité sociale viendraient à se constituer, par substitution à un ou plusieurs organismes existants, les représentants des assurés sociaux et le cas échéant des travailleurs indépendants seraient désignés respectivement par les organisations syndicales nationales représentatives des salariés et les institutions ou organisations professionnelles nationales représentatives des travailleurs indépendants en fonction des résultats obtenus localement lors des élections du 19 octobre 1983 ou, le cas échéant, des élections qui sont intervenues après annulation de celles du 19 octobre 1983 ;

d) le mode et les conditions de désignation des autres représentants restent inchangés.

AMENDEMENT SOUMIS À LA COMMISSION ET NON ADOPTÉ

Section 1

Dispositions permanentes

Article premier

Déchéance du mandat d'administrateur pour absences répétées

. Amendement présenté par M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur (retiré en commission)

Rédiger ainsi cet article :

"Il est inséré avant le dernier alinéa de l'article L. 214-3 du code de la sécurité sociale, un alinéa ainsi rédigé :

"En outre, les administrateurs qui, sans motif légitime, n'assistent pas à quatre séances consécutives du conseil d'administration peuvent être déchus de leur mandat à la demande du président de ce conseil".