

N° 7004³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI**modifiant le Code de la sécurité sociale**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(11.1.2017)

Le projet de loi sous avis (ci-après, le „Projet“) entend **moderniser la gestion et améliorer la gouvernance des „institutions de sécurité sociale“** telles que définies à l'article 396 du Code de la sécurité sociale, et qui sont au nombre de dix:

1. la Caisse nationale de santé (ci-après, la „CNS“),
les trois caisses de maladie du secteur public que sont:
2. la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics,
3. la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux, et
4. l'Entraide médicale de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois (ci-après, l'„EMCFL“),
ainsi que
5. la Mutualité des employeurs,
6. l'Association d'assurance accident (ci-après, l'„AAA“),
7. la Caisse nationale d'assurance pension (ci-après, la „CNAP“),
8. le Fonds de compensation,
9. la Caisse pour l'avenir des enfants¹ (ci-après, la „CAE“), et
10. le Centre commun de la sécurité sociale (ci-après, le „CCSS“).

En ce sens, le Projet s'inscrit pleinement dans le cadre de la **réforme de la Fonction publique en cours, plus particulièrement de son volet „gestion par objectifs“**² mettant en place un système d'appréciation des performances professionnelles des administrations et services de l'Etat. La réforme de la Fonction publique est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2015 suite à la loi du 25 mars 2015 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat³ (ci-après, la „Loi du 25 mars 2015“).

Le Projet avisé entreprend d'appliquer aux institutions de sécurité sociale précitées les éléments suivants prévus par la Loi du 25 mars 2015:

- l'élaboration d'un **programme de travail** sur une „période de référence“ de trois années au moyen d'un document de „planification triennale“,

¹ Anciennement, la Caisse nationale des prestations familiales.

² Voir portail de la réforme de la Fonction publique: www.fonction-publique.public.lu/fr/publications/Reformes/index.html.

³ Intitulé complet de la Loi du 25 mars 2015: „Loi du 25 mars 2015 modifiant (i) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, (ii) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat, (iii) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat, (iv) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, (v) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique, (vi) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire et (vi) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications“.

- la mise en place d'un **organigramme**, et
- la **description de postes** subséquente.

Le Projet sous avis prévoit en outre un **élargissement de la mission de surveillance de l'organe de tutelle des institutions de sécurité sociale, soit l'Inspection générale de la sécurité sociale** (ci-après, l'„IGSS“). Si celle-ci se doit de continuer d'assurer sa mission traditionnelle de contrôle de légalité et de sanction des irrégularités des institutions précitées, ses prérogatives de contrôle sont étendues et réorientées vers une „approche audit“ censée „**garantir la réalisation des objectifs stratégiques**“ affichés.

Dans la foulée, le Projet entreprend de **modifier les prérogatives de l'IGSS en matière de collecte de données statistiques et de production d'études**, ceci afin de faire évoluer sa mission en ligne avec les tendances actuelles en matière de statistiques et d'études.

Enfin, le Projet apporte plusieurs adaptations aux organes de gouvernance des institutions de sécurité sociale. Il remplace notamment leurs comités directeurs actuels par des **conseils d'administration** et, ce faisant, **supprime la fonction de vice-président traditionnellement remplie par les représentants des partenaires sociaux**.

*

RESUME SYNTHETIQUE

De manière générale, **la Chambre de Commerce constate que le Projet ne distingue pas clairement les notions d'audit de performance d'une organisation, de celles de suivi et de l'évaluation (S&E) des politiques publiques**. Le manque de clarté vis-à-vis de ces notions est observable non seulement à travers l'exposé des motifs et le commentaire des articles du Projet, mais également dans un article précis, que la Chambre de Commerce propose de modifier⁴.

La Chambre de Commerce ne manque pas de relever également que le „guide d'utilisation“ de la gestion par objectifs⁵ élaboré par le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (ci-après, le „MFPPRA“) dans le cadre de la réforme de la Fonction publique en cours ne distingue pas non plus clairement ces notions. Le manque de clarté du guide d'utilisation élaboré par le MFPPRA apparaît donc se répercuter dans le Projet.

De plus, **les différents niveaux de la chaîne de résultats d'une organisation et de ses politiques publiques (inputs, outputs, „outcomes“ ou résultats, impact, et indicateurs de suivi afférents) apparaissent encore mal appréhendés** dans le guide d'utilisation en question. Or, si le Projet ne va pas jusqu'à donner des exemples précis d'indicateurs de suivi applicables aux institutions de sécurité sociale, le manque de clarté au niveau du guide d'utilisation élaboré par le MFPPRA laisse à penser qu'en pratique, le risque est important qu'on retrouve également cette carence dans les futurs documents de „planification triennale“ des institutions de sécurité sociale, instaurés par le Projet.

En outre, **la réforme de la Fonction publique en cours, et plus particulièrement son volet „gestion par objectifs“, apparaît comme une opportunité d'élargir les prérogatives de surveillance de l'IGSS**. Le Projet profite donc de cette réforme pour confier à l'IGSS la mission additionnelle de „garantir la réalisation des objectifs stratégiques“ affichés par les institutions de sécurité sociale, ceci en plus de sa mission historique de contrôle de gestion, comptable, juridique, actuariel, statistique et technique.

Le Projet profite également de cette occasion pour moderniser la mission de l'IGSS, notamment en matière de collecte de données statistiques et de production d'études. La Chambre de Commerce désire commenter deux changements apportés par le Projet dans ce cadre lui apparaissant particulièrement problématiques.

Elle constate tout d'abord que la nouvelle mission 4 de l'IGSS „*de réaliser des analyses et des études à des fins d'évaluation et de planification des régimes de protection sociale et de recueillir à ces fins les données* [auxquelles elle a accès], *de les centraliser, de les traiter et de les gérer sous forme*

⁴ Voir commentaire de l'article 1^{er} point 46^o paragraphe 3 du Projet ci-dessous.

⁵ Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (MFPPRA). „*La gestion par objectifs et le système d'appréciation des performances professionnelles des administrations et services de l'Etat: Guide d'utilisation*“ (p. 5/42). Luxembourg: MFPPRA.

pseudonymisée“ ne permet pas de s’assurer que l’IGSS soit effectivement tenue de fournir des données statistiques à des partenaires externes (nationaux ou internationaux), ni même de les publier.

Cette importante prérogative est à ce jour formulée, du moins en partie, dans la mission 4 de l’IGSS lui incombant de „*recueillir les données statistiques nécessaires tant sur le plan national que sur le plan international suivant un plan statistique et comptable uniforme (...)*“. Or, la 4e mission actuelle de l’IGSS est supprimée par le Projet et remplacée par l’expression précitée. Malheureusement, cette dernière concerne la production d’études, d’analyses et d’évaluations par l’IGSS elle-même, et non la mise à disposition de statistiques pour la conduite d’études, d’analyses et d’évaluations par des parties externes, nationales ou à l’étranger.

Au vu de l’importance que les statistiques produites à partir des données de la sécurité sociale revêtent, **la Chambre de Commerce en appelle à ce que la 4e mission actuelle de l’IGSS soit non seulement maintenue, mais également étendue à la „publication“ et à la „mise à disposition“ de ces données** à destination de partenaires externes, nationaux ou internationaux.

C’est en effet *via* l’IGSS que l’on puise le plus aisément des chiffres précis relatifs au niveau des salaires, à la composition démographique de la population, à la situation de l’emploi, à la formation professionnelle, à l’état de santé de la population entière, etc. utiles à une multitude d’analyses socio-économiques et d’études longitudinales. Il incombe donc de pouvoir s’assurer que ces statistiques soient non seulement recueillies par l’IGSS, mais également publiées et transmises aux partenaires externes de manière, certes encadrée, mais surtout flexible.

La Chambre de Commerce relève ensuite que, selon les termes actuels de l’article 424 du Code de la sécurité sociale traitant des missions de l’IGSS, il n’y a pas que le Ministre de la sécurité sociale qui peut charger l’IGSS de „toute question“ relative à la sécurité sociale: tout autre membre du Gouvernement intéressé et même le Gouvernement dans son ensemble peuvent intervenir. Ce *modus operandi* apparaît équilibré aux yeux de la Chambre de Commerce.

Malheureusement, le Projet semble vouloir changer d’approche et, selon ses termes, l’IGSS devrait dorénavant être chargée de „toute question“ relevant de la sécurité sociale par le Ministre de la sécurité sociale seul. Au cas où le Gouvernement ou un de ses membres voudrait confier à l’IGSS une demande d’examen, il devrait d’abord nécessairement s’adresser au Ministre de la sécurité sociale, à qui rien n’empêche de ne pas faire suite.

Ce changement équivaut à donner *de facto* un droit de veto en la matière au Ministre de la sécurité sociale, ce qui ne paraît pas approprié aux yeux de la Chambre de Commerce. **Elle demande donc à ce que la formulation actuelle de l’article 424 du Code de la sécurité sociale soit maintenue.**

Enfin, le Projet apporte plusieurs adaptations aux organes de gouvernance des institutions de sécurité sociale, notamment en remplaçant leurs comités directeurs actuels par des conseils d’administration, et en y supprimant la fonction de vice-président, traditionnellement remplie par les représentants des partenaires sociaux.

La Chambre de Commerce s’oppose formellement à cette suppression.

Elle s’allie à la Chambre des Salariés⁶ pour rappeler que **la sécurité sociale est basée sur le principe de cogestion tripartite des institutions de sécurité sociale, qui rassemble les représentants des contributeurs à leur financement, à savoir les représentants de l’Etat, des employeurs et des assurés.**

Le principe de cogestion a d’ailleurs démontré son utilité (et son pragmatisme) dans la pratique en ce sens qu’il facilite les concertations et qu’il permet une prise de décision plus rapide.

*

En conclusion, la Chambre de Commerce est en mesure d’approuver le projet de loi sous avis sous réserve expresse de la prise en compte de ses remarques.

⁶ Voir avis de la Chambre des Salariés II/59/2016 relatif au projet de loi modifiant le Code de la sécurité sociale du 16 novembre 2016, disponible sur le site de la Chambre des Députés (www.chd.lu) depuis le 30 novembre 2016.

Appréciation générale du projet de loi

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0 ⁷
Impact financier sur les entreprises	- ⁸
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-- ⁹
Impact sur les finances publiques	0 ¹⁰
Développement durable	+ ¹¹

Appréciations: ++ : très favorable
+ : favorable
0 : neutre
- : défavorable
-- : très défavorable
n.a. : non applicable

*

CONTEXTE

L'IGSS a été créée en 1974 en tant qu'organe de surveillance de l'Etat remplaçant l'Inspection des institutions sociales, des suites de la loi du 25 avril 1974 portant institution d'une Inspection générale de la sécurité sociale et création d'un centre d'informatique, d'affiliation et de perception des cotisations commun aux institutions de sécurité sociale (ci-après, la „Loi du 25 avril 1974“).

La Loi du 25 avril 1974 a élargi sensiblement les missions confiées autrefois à l'Inspection des institutions sociales, notamment en réponse à l'intervention financière croissante de l'Etat dans les prestations sociales. Ainsi, **le contrôle purement comptable des institutions de sécurité sociale a été élargi, en 1974, à une surveillance juridique, actuarielle, statistique, comptable et technique**, sans toutefois remettre en question l'autonomie de ces institutions.

-
- 7 Une gestion davantage orientée sur les résultats des institutions de sécurité sociale devrait (théoriquement) conduire à des choix de politiques publiques mieux objectivés („*evidence-based*“) et, *in fine*, impacter positivement la compétitivité de l'économie nationale. Cependant, la suppression projetée du poste de vice-président au sein des futurs conseils d'administration des institutions en question, et notamment de la CNS, va à l'encontre d'une approche tripartite à la sécurité sociale et pourrait impacter négativement les décisions relatives à la compétitivité luxembourgeoise. Pour ces raisons, l'incidence sur ce paramètre est jugée neutre.
- 8 La suppression projetée du poste de vice-président au sein des futurs conseils d'administration des institutions en question, et notamment de la CNS, va à l'encontre d'une approche tripartite à la sécurité sociale et pourrait impacter négativement les décisions relatives au financement de la sécurité sociale par les entreprises. Pour ces raisons, l'incidence sur ce paramètre est jugée négative.
- 9 La reformulation des missions de l'IGSS telle que proposée par le Projet ne permet pas de s'assurer que l'IGSS soit effectivement tenue de fournir des données statistiques à des partenaires externe (nationaux ou internationaux), ni même de les publier.
- 10 Une gestion davantage orientée sur les résultats des institutions de sécurité sociale devrait (théoriquement) conduire à une meilleure utilisation des deniers publics et, *in fine*, impacter positivement ceux-ci. Cependant, la suppression projetée du poste de vice-président au sein des futurs conseils d'administration des institutions en question, et notamment de la CNS, va à l'encontre d'une approche tripartite à la sécurité sociale et pourrait impacter négativement les décisions relatives aux finances publiques. Pour ces raisons, l'incidence sur ce paramètre est jugée neutre.
- 11 Une gestion davantage orientée sur les résultats des institutions de sécurité sociale devrait (théoriquement) rendre le système national de sécurité sociale plus durable.

La loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé¹² (ci-après, la „Loi du 13 mai 2008“) a également été l'occasion de revoir l'organisation de la sécurité sociale, y compris sa gouvernance et ses procédures. La Loi du 13 mai 2008 a entre autres conduit à un **second élargissement de la mission de surveillance de l'IGSS**, jusque-là dévouée au contrôle (comptable) de la régularité des opérations financières et de légalité, à un **contrôle de gestion**.

Parallèlement à ce rôle de surveillance renforcé, l'IGSS a été appelée à jouer un rôle actif dans le contexte de l'harmonisation et de la coordination de la législation du système de sécurité sociale. Au fil du temps, elle a dû également assumer, sur le plan international, tout travail d'élaboration et d'exécution en rapport avec les règlements européens et les conventions multilatérales ou bilatérales en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants.

Sur cette base (et aux termes du Code de la sécurité sociale dans sa version la plus récente¹³), la mission de l'IGSS est la suivante:

1. contribuer à **l'élaboration des mesures législatives et réglementaires** en matière de sécurité sociale,
2. assurer le **contrôle des institutions sociales** qui, en vertu des lois et règlements, est exercé par le Gouvernement ou un membre du Gouvernement,
3. établir, pour les besoins du Gouvernement, le **bilan actuariel des régimes de pension** en étroite collaboration avec les organismes concernés,
4. recueillir les **données statistiques** nécessaires tant sur le plan national que sur le plan international suivant un plan statistique et comptable uniforme pour toutes les institutions sociales,
5. préparer des projets concernant la **programmation sociale**, à moyen ou à long terme, suivant les lignes de conduite à définir par le Gouvernement,
6. contribuer, sur le plan international, à tout travail d'élaboration en rapport avec les règlements communautaires et les conventions bi- ou multilatérales en matière de **sécurité sociale des travailleurs migrants** et en surveiller l'exécution dans le pays,
7. assister les institutions de sécurité sociale dans **l'élaboration des processus et procédures administratifs** sur base d'un cadre méthodologique commun qu'elle détermine, et assurer en cas de besoin les arbitrages nécessaires pour l'implémentation de ces processus et procédures.

Toujours selon le Code de la sécurité sociale¹⁴, l'IGSS peut en outre être chargée de „***l'examen de toutes autres questions que le ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale ou un autre membre du Gouvernement ayant dans ses attributions une branche ou un régime de sécurité sociale juge utile de lui soumettre***“, et peut formuler „***toute suggestion d'amélioration de la législation de sécurité sociale ou l'organisation des institutions de sécurité sociale***“ à destination du Gouvernement.

A noter encore que, depuis sa création en 1974, l'IGSS **n'a cessé de développer ses activités de production de statistiques et d'études quantitatives**. Au fil du temps, elle est devenue un producteur de plus en plus important en matière de statistiques socio-économiques établies à partir des données administratives gérées par la sécurité sociale. Ces dernières années, elle a également été active dans le domaine des projections et de la micro- et macro-simulation appliquées aux politiques sociales, activités nécessaires à l'élaboration de projets de réformes sociales de type „*evidence-based*“.

La réforme de la Fonction publique en cours, et plus particulièrement son volet „gestion par objectifs“, apparaît donc comme une opportunité d'élargir une fois de plus les prérogatives de surveillance de l'IGSS, lui confiant cette fois-ci la mission de „garantir la réalisation des objectifs stratégiques“ affichés par les institutions de sécurité sociale.

Pour ce faire, le Projet sous avis procède en deux temps.

12 Intitulé complet: „Loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé et modifiant: (1) Le Code du travail; (2) le Code des assurances sociales; (3) la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension; (4) la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective; (5) le chapitre VI du Titre I de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire; (6) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; (7) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat“.

13 Article 423 du Code de la sécurité sociale que le Projet avisé se propose par ailleurs d'amender.

14 Article 424 du Code de la sécurité sociale que le Projet avisé amende également.

Dans un premier temps, les institutions de sécurité sociale seront dorénavant tenues d'établir une „**planification triennale**“¹⁵ définissant leurs objectifs à atteindre, aux termes du paragraphe 1^{er} du point 46° de l'article 1^{er} du Projet¹⁶. Celles-ci devront décrire, dans le même document, leurs „plans d'actions“ en vue de la réalisation de leurs objectifs. Ce document de planification triennale doit être communiqué à l'IGSS qui, selon l'exposé des motifs (p. 3), „s'assure de son côté que les objectifs sont réalisables et cohérents avec les moyens prévus“.

Le commentaire des articles en dit davantage sur le contenu de ce document qui, selon lui, doit „documenter“ les choix d'orientation et d'évolution stratégiques des institutions concernées, notamment suite à une évaluation régulière de leurs forces et faiblesses. Dans ce document de planification triennale, des „objectifs-cibles“ sont fixées, et ils sont mesurables au moyen d'„indicateurs de résultat“. La question de la gestion des risques fait également partie intégrante dudit document, qui décrit les mesures destinées à gérer, atténuer et/ou éviter les risques identifiés.

Dans un second temps, une fonction de **contrôle interne** est créée au sein de chaque institution de sécurité sociale, aux termes du paragraphe (3) du point 46° de l'article 1^{er} du Projet¹⁷. Ce „service interne“ est chargé de produire un **rapport annuel** dans lequel il „évalue“ la mise en œuvre des activités de son institution, ainsi que les résultats obtenus au moyen „d'indicateurs précis“. Ce rapport annuel est ensuite soumis à l'IGSS qui, selon les termes du même paragraphe, „évalue la gestion des institutions de sécurité sociale“¹⁸.

Il est à noter que les institutions de sécurité sociale sont dorénavant requises d'élaborer leurs propres **règles de gouvernance**, nécessaires à l'exécution de leurs missions, dans lesquelles une politique de communication, de sécurité et de „lutte contre l'abus et la fraude“ joue un rôle central, aux termes du paragraphe (2) du point 46° de l'article 1^{er} du Projet¹⁹. En ligne avec les dispositions de la Loi du 25 mars 2015, les institutions concernées doivent établir non seulement un **organigramme** et une **description de postes** afférente à laquelle leur personnel est affecté²⁰, mais également un **règlement d'ordre intérieur** et un **code de conduite**²¹.

15 Ce terme mériterait à être reformulé – voir commentaire de l'article 1^{er} point 46° ci-dessous pour davantage de considérations.

16 „Il est inséré entre les articles 408 et 409 [du Code de la sécurité sociale] un nouvel article 408bis, sous le nouvel intitulé „Gestion“, libellé comme suit: En vue d'une amélioration continue de la gouvernance au niveau des institutions de sécurité sociale, celles-ci établissent conformément aux articles 45 [régissant l'organisation de la CNS], 141 [régissant l'organisation de l'AAA], 251 [régissant l'organisation de la CNAP], 331 [régissant l'organisation de la CAE], 381 [régissant l'organisation de la CNS] et 415 [régissant l'organisation du CCSS] une planification triennale définissant les objectifs stratégiques à atteindre par rapport à leurs attributions. Elles arrêtent les plans d'actions définissant les priorités et moyens à mettre en œuvre en vue de réaliser ces objectifs et de maîtriser les risques y associés. Ce document de planification est communiqué à l'Inspection générale de la sécurité sociale et adapté annuellement.“

17 „Les présidents des institutions de sécurité sociale mettent en place un service interne chargé d'évaluer dans un rapport annuel la mise en œuvre de la planification en mesurant au moyen d'indicateurs précis les résultats atteints au regard des objectifs fixés. Chaque année les présidents des institutions de sécurité sociale soumettent leur rapport annuel à l'Inspection générale de la sécurité sociale, qui évalue la gestion des institutions de sécurité sociale. L'Inspection générale de la sécurité sociale détermine les modalités et le format du rapport annuel susvisé à établir par les institutions de sécurité sociale.“

18 Cette formulation pose problème – voir considérations générales (section 1) et le commentaire de l'article 1^{er} point 46° paragraphe (3) du Projet ci-dessous.

19 „Les institutions de sécurité sociale déterminent conformément aux articles 45 [régissant l'organisation de la CNS], 141 [régissant l'organisation de l'AAA], 251 [régissant l'organisation de la CNAP], 331 [régissant l'organisation de la CAE], 381 [régissant l'organisation de la CNS] et 415 [régissant l'organisation du CCSS] les règles de gouvernance à appliquer dans l'exécution de leurs missions et envers les parties prenantes, dans lesquelles la politique de communication interne et externe, la politique de sécurité ainsi que la politique de lutte contre l'abus et la fraude jouent un rôle central.“

20 Aux termes de l'article 1^{er} du Projet, à ses points 10°, 23°, 27°, 35° et 51° régissant respectivement l'organisation de la CNS, de l'AAA, de la CNAP, de la CAE et du CCSS, „le président [de l'institution de sécurité sociale considérée] décrit les services, les postes ainsi que la structuration de la coordination du travail de l'institution et en établit un organigramme. Il décide de l'affectation du personnel aux postes créés. (...)“. Dans le commentaire des articles ci-dessous, la Chambre de Commerce s'interroge tout particulièrement sur l'absence d'article équivalent applicable aux trois caisses de maladie du secteur public.

21 Aux termes de l'article 1^{er} du Projet, à ses points 8°, 13°, 19°, 25°, 29°, 33° et 50° régissant respectivement l'organisation de la CNS, de la Mutualité des employeurs, de l'AAA, de la CNAP, du Fonds de compensation, de la CAE et du CCSS, les institutions de sécurité sociale sont dorénavant tenues de „gérer le patrimoine, prendre des décisions concernant le personnel, d'établir [leur] règlement intérieur et d'établir un code de conduite“. Dans le commentaire des articles ci-dessous, la Chambre de Commerce s'interroge tout particulièrement sur l'absence d'article équivalent applicable aux trois caisses de maladie du secteur public.

Enfin, la réforme de la Fonction publique en cours apparaît comme une opportunité non seulement de modifier les prérogatives de l'IGSS en matière de collecte de données statistiques et de production d'études, mais également de supprimer la fonction de vice-président au sein des (futurs) conseils d'administration de plusieurs institutions de sécurité sociale²², dont la CNS, ce qui est amplement commenté dans les considérations générales (sections 3 et 4) ci-dessous.

*

CONSIDERATIONS GENERALES ET COMMENTAIRES DES ARTICLES

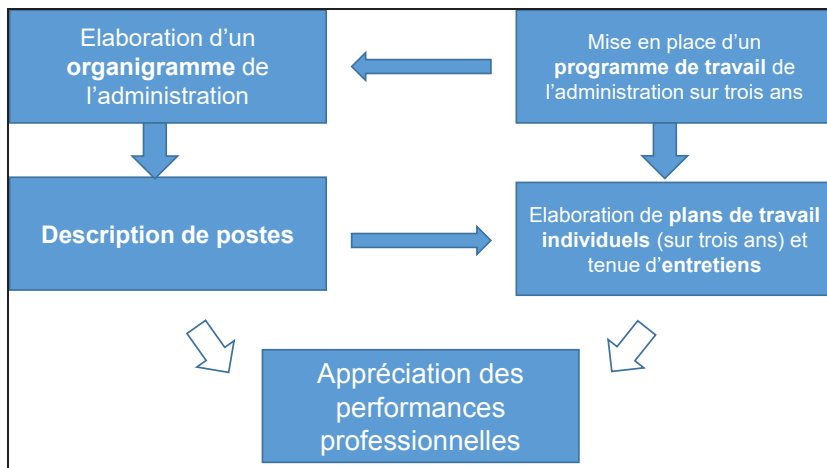
A. Considérations générales

Comme évoqué, le Projet s'inscrit fermement dans le cadre de la nouvelle réforme de l'Etat en vigueur depuis 2015, et de sa composante „gestion par objectifs“ des administrations et services de l'Etat, telle qu'introduite par la Loi du 25 mars 2015. L'objectif affiché de la gestion par objectifs est de „répondre aux exigences d'une Fonction publique moderne, orientée vers la réalisation de résultats et soucieuse de son efficacité“²³. Sans surprise, ce double objectif s'aligne sur la littérature de „bonne gouvernance“ défendue par les institutions internationales et connue sous les termes divers de „results framework“ ou de „results-based management“.

Il est à noter que, comme rappelé dans l'exposé des motifs, la Loi du 25 mars 2015 se limite à énoncer les éléments et principes généraux de la gestion par objectifs, et laisse le soin aux entités concernées de les mettre en œuvre en fonction de leurs spécificités.

La Loi du 25 mars 2015 introduit les cinq éléments suivants de gestion par objectifs et d'appréciation des performances professionnelles des administrations et services de l'Etat, en partie repris par le présent Projet:

Graphique 1: Eléments de la gestion par objectifs et du système d'appréciation des performances professionnelles des administrations et services de l'Etat²⁴



En effet (et pour rappel), le Projet sous avis prévoit la mise en place d'un **organigramme** et de la **description de postes** afférente, deux éléments introduits par la réforme, ainsi que l'équivalent du programme de travail à travers le **document de „planification triennale“**. Le programme de travail (ou équivalent) se trouve donc au coeur du système de gestion par objectifs ambitionné par la réforme.

²² A savoir, de la CNS, de la CAA, de la CNAP, de la CAE et du CCSS.

²³ Source: Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (MFPRA). „La gestion par objectifs et le système d'appréciation des performances professionnelles des administrations et services de l'Etat: Guide d'utilisation“ (p. 5/42). Luxembourg: MFPRA. Document disponible sur le portail de la réforme de l'administration publique précité.

²⁴ Source: Ibidem (p. 8/42).

Toutefois, son contenu paraît manquer de clarté, tant au niveau du „guide d'utilisation“ de la gestion par objectifs²⁵ élaboré par le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative que du Projet.

1. L'audit de performance d'une organisation est à distinguer clairement du suivi et de l'évaluation (S&E) de ses objectifs stratégiques

Selon le guide d'utilisation élaboré par le MFPRA, le programme de travail, rédigé pour une période de trois ans par les responsables des institutions concernées, devrait comprendre, en premier lieu, une partie „plus littéraire“ détaillant les missions et activités d'une administration ou d'un service donné, ainsi que ses priorités politiques.

Le programme de travail devrait ensuite contenir une partie plus „formelle, structurée et détaillée (...) pouvant être divisée en cinq chapitres (...):

1. actions et objectifs,
2. effets et impacts,
3. organisation et ressources,
4. risques et obstacles,
5. indicateurs d'impact“.

La Chambre de Commerce relève un manque de clarté à deux niveaux dans le contenu du programme de travail tel qu'il est présenté dans le guide d'utilisation élaboré par le MFPRA.

Premièrement, le guide d'utilisation du MFPRA ne distingue pas clairement l'audit de performance d'une organisation (par opposition à un audit plus traditionnel de légalité de la dépense) **du suivi et de l'évaluation (S&E) des politiques publiques, et l'absence de distinction entre ces notions se répercute à travers le document avisé**, notamment dans un article en particulier²⁶.

La Chambre de Commerce renvoie le lecteur à l'**annexe 1** du présent avis dans laquelle la triple distinction entre (i) audit de performance, (ii) audit plus traditionnel dit „de conformité“ et (iii) activités de suivi et évaluation (S&E) des politiques publiques est opérée.

Si le guide d'utilisation élaboré par le MFPRA avait clairement distingué les notions relatives à la performance d'une organisation donnée de celles relatives au suivi et évaluation (S&E) de ses politiques publiques, la proposition d'un „programme de travail en cinq chapitres“ aurait été structurée comme suit:

1. organisation et ressources (partie performance),
2. risques et obstacles identifiés (partie performance),
3. activités et objectifs opérationnels (partie performance),
4. objectifs stratégiques (partie S&E),
5. chaîne des effets (ou résultats) attendus et indicateurs de suivi (partie S&E).

Or, comme évoqué, l'absence de distinction claire entre ces notions au niveau du guide d'utilisation élaboré par le MFPRA se répercute à plusieurs reprises dans le Projet.

²⁵ Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (MFPRA). „La gestion par objectifs et le système d'appréciation des performances professionnelles des administrations et services de l'Etat: Guide d'utilisation“ (p. 5/42). Luxembourg: MFPRA. Document disponible sur le portail de la réforme de l'administration publique précité.

²⁶ Voir le commentaire de l'article 1^{er} point 46° paragraphe (3) du Projet ci-dessous.

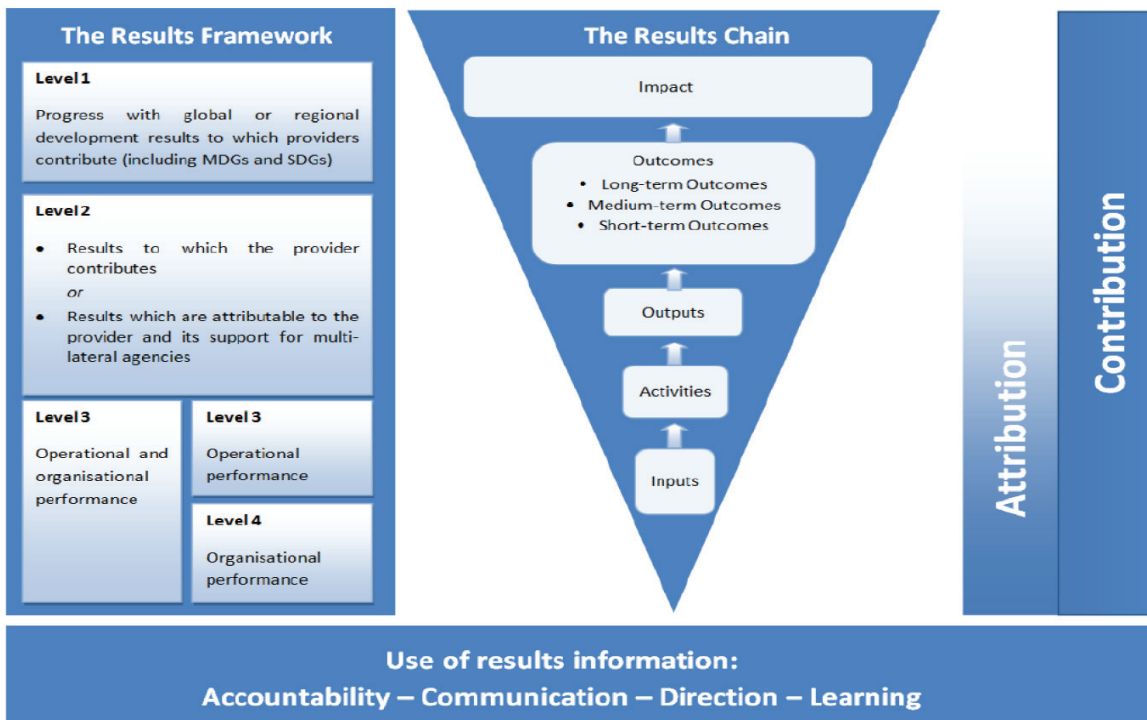
Par exemple, selon l'exposé des motifs du Projet, l'IGSS voit sa mission traditionnelle de contrôle tutélaire des institutions de sécurité sociale étendue et réorientée vers une „approche audit“ censée „garantir la réalisation des objectifs stratégiques“ affichés²⁷.

Or, c'est bien un système de suivi et évaluation (S&E) des politiques publiques qui permet de s'assurer que les objectifs stratégiques sont en voie d'être atteints, et non un „audit“ (que ce soit un audit classique ou de performance).

Inversement, l'audit de performance se penche sur la performance opérationnelle, voire organisationnelle, d'une organisation, et sur les résultats opérationnels atteints (nombre de demandes traitées, temps moyen pour clôturer une demande, etc.). On se rapproche donc des résultats stratégiques d'une organisation, mais pas complètement: comme montré en **annexe 1**, les résultats stratégiques concernent les bénéficiaires d'une politique publique donnée, et non le fonctionnement de l'organisation censée la mettre en œuvre.

Le graphique 1 illustre une approche orientée sur les résultats typique (en l'occurrence, ici, élaborée par l'OCDE dans le cadre des objectifs du développement durable), avec une double composante de performance organisationnelle/opérationnelle, d'une part, et de suivi et évaluation (S&E) des objectifs stratégiques et des résultats, d'autre part:

Graphique 1 – The OECD Results Framework²⁸



27 Source: Exposé des motifs, p. 3. D'autres exemples, où la distinction entre les différentes notions n'est pas effectuée, abondent à travers le Projet, comme plus loin dans l'exposé des motifs (p. 3): „(...) l'existence d'un contrôle interne ne peut, à elle seule, garantir la réalisation des objectifs stratégiques; voilà pourquoi le législateur entend maintenir à un deuxième niveau l'évaluation [par l'IGSS] des processus de gestion et notamment du contrôle interne.“. Ou encore, dans le commentaire des articles (p. 32): „[Le Projet] introduit l'obligation pour les institutions de sécurité sociale d'évaluer la mise en œuvre de leur planification en mesurant les résultats atteints par rapports aux objectifs fixés et d'informer sur la manière dont fonctionne le contrôle interne. Comme le président est chargé de la gestion opérationnelle en se basant sur les plans d'actions et objectifs stratégiques arrêtés par le conseil d'administration, il est souvent mieux informé sur le déroulement des affaires. Voilà pourquoi il doit assurer le contrôle des activités opérationnelles, notamment au moyen d'indicateurs de résultat et partager ses informations avec le conseil d'administration. Mots-clés soulignés par la Chambre de Commerce.

28 Source: Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE). Septembre 2016. „Effective Results Frameworks: Drivers et Users of Results Information“ (p. 2). Paris: OCDE.

Le graphique 1 illustre également très clairement la „chaîne des résultats“, ou „chaîne des effets“ comprenant les inputs, outputs, „outcomes“ (résultats) et l’impact. Celle-ci est suivie au moyen d’indicateurs pertinents et fait l’objet de la considération générale qui suit.

2. Les différents niveaux de la chaîne des résultats encore mal appréhendés

Comme évoqué en section précédente, la Chambre de Commerce constate un manque de clarté à deux niveaux dans le contenu du programme de travail introduit par la réforme de la Fonction publique en cours. Le premier concerne la distinction entre évaluation (ou audit) de la performance, d’une part, et suivi et évaluation (S&E) des politiques publiques, d’autre part, couverte en section précédente. Le second concerne la chaîne des résultats (ou effets) d’une politique publique donnée (inputs, outputs, résultats, impact et indicateurs de suivi afférents).

Si le Projet ne va pas jusqu’à donner des exemples précis d’indicateurs de suivi applicables aux institutions de sécurité sociale, le manque de clarté au niveau du guide d’utilisation élaboré par le MFPPRA laisse à penser qu’en pratique, le risque est important qu’on retrouve également cette carence dans les futurs documents de planification triennale des institutions de sécurité sociale.

En effet, dans la partie „plus littéraire“ du programme de travail organisée en cinq chapitres (voir ci-dessus), le guide d’utilisation élaboré par le MFPPRA recommande d’„évaluer l’impact“ des activités et projets des structures concernées et, pour ce faire, de définir des „indicateurs d’impact“. Le guide prévient, à juste titre, qu’il convient de „bien [distinguer] les indicateurs dit d’„output“ des vrais indicateurs d’impact“ et donne l’exemple suivant:

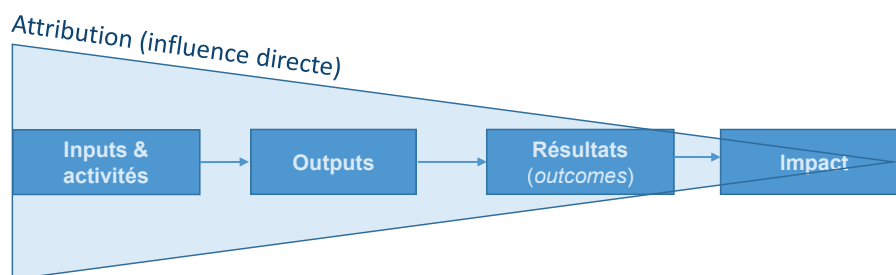
*„Si la politique du ministère de la santé est la diminution de l’obésité parmi les élèves de l’école primaire traduit par un projet de communication et de sensibilisation, la mesure du nombre de communications (comme par exemple une distribution de brochures dans les écoles) est une mesure d’output qui ne renseigne nullement sur l’efficacité des mesures entamées. Par contre, une augmentation du taux d’inscription d’élèves du primaire dans des clubs où institutions sportives ou encore la diminution du taux d’obésité pendant une durée définie suite aux mesures (de communication dans ce cas) entamées, il est possible de conclure que les mesures et projets entamés ont été efficaces. Cette façon d’évaluer l’impact permet aussi d’adapter les mesures au besoin en cours de route“.*²⁹

Dans cet exemple, la „mesure du nombre de communications“, comme par exemple le nombre de brochures distribuées, est bien une mesure d’output ne renseignant pas sur l’efficacité des activités considérées. Par contre, l’„augmentation du taux d’inscription d’élèves“ dans les clubs sportifs ne constitue pas de l’impact, mais bien un changement de comportement du public-cible illustratif du résultat (ou „outcome“, voir graphique 1 ci-dessus et **annexe 1**). La „diminution du taux d’obésité“ constitue bien une mesure de l’impact.

En outre, si le guide d’utilisation élaboré par le MFPPRA insiste, certes à juste titre, sur l’importance de l’impact, il fait malencontreusement totalement l’impasse sur la „règle d’or“ d’attribution suivante: **plus l’on s’éloigne dans la chaîne des résultats, soit de l’input vers l’impact, moins un responsable concerné a d’influence directe sur les effets escomptés de la politique publique dont il est chargé** (et donc sur l’évolution d’un indicateur de suivi donné).

L’attribution apparaît déjà schématisée dans le graphique 1 ci-dessus, illustrant le „results framework“ de l’OCDE. Elle peut encore être visualisée comme suit:

²⁹ Source: Guide d’utilisation de la gestion par objectifs élaboré par le MFPPRA, p. 13/42 (mots-clés soulignés par la Chambre de Commerce).

Graphique 2 – Chaîne des effets de l'action publique et attribution³⁰

Dans l'exemple issu du guide d'utilisation élaboré par le MFPPA, le responsable du Ministère de la Santé ne devrait donc pas être tenu responsable de l'impact attendu de sa politique publique (à savoir, le taux d'obésité des jeunes), contrairement à ce que suggère le guide d'utilisation, même s'il s'agit bien là de la *raison d'être* de l'action de son administration. En effet, trop de facteurs externes, sur lesquels l'administration n'a pas nécessairement d'influence directe, peuvent influencer ce taux, comme les prédispositions génétiques ou l'alimentation au sein des ménages, elle-même influencée par le milieu socio-économique.

Le responsable d'administration préférera donc rendre compte des résultats pouvant être directement influencés par son équipe et donc, en premier lieu, de l'output („*nombre de brochures distribuées dans les écoles*“), contrairement à ce que le guide d'utilisation laisse entendre.

Idéalement, le responsable d'administration veillera, dans un second temps, à rendre compte du résultat attendu de son action („*outcome*“), c'est-à-dire du changement de comportement de son public-cible. Dans l'exemple considéré, il s'agit du taux d'inscription des élèves dans les clubs sportifs et assimilés. Il est à noter que l'attribution est moins évidente au stade de l'„*outcome*“ (résultat) que de l'output, et que d'autres facteurs entrent également en jeu, telle que la qualité de l'offre sportive. Toutefois, l'output ne renseignant pas sur l'efficacité de l'action publique *per se* (mais renseignant davantage sur la performance de l'institution chargée de la mettre en œuvre, comme illustré en **annexe 1**), le suivi de l'„*outcome*“ (résultat) est considéré comme bonne pratique dans la littérature internationale de suivi et d'évaluation (S&E) des politiques publiques³¹.

Face au manque de clarté régnant autour de plusieurs concepts au cœur de la gestion par objectifs, la Chambre de Commerce rappelle qu'il existe une Société Luxembourgeoise de l'Évaluation et de la Prospective, la SOLEP³², qui organise régulièrement des ateliers thématiques sur les questions de suivi et l'évaluation (S&E) des politiques publiques³³.

La Chambre de Commerce encourage donc les responsables concernés par le Projet d'envisager la tenue d'un ou plusieurs ateliers permettant de répondre à leurs éventuels questionnements dans l'élaboration de leurs futurs documents de planification triennale.

3. La mission actuelle de l'IGSS de collecte des statistiques de sécurité sociale est à réintroduire et à étendre

À son article 1^{er}, points 52^o et 54^o modifiant respectivement les articles 423 et 424 du Code de la sécurité sociale, le Projet reformule les missions de l'IGSS présentées *supra* comme suit:

„[Art. 423] *L'Inspection générale a pour missions:*

1. *de contribuer à l'élaboration des mesures législatives et réglementaires en matière de sécurité sociale,*
2. *d'assurer le contrôle des institutions de sécurité sociale qui en vertu des lois et règlements est exercé par le Gouvernement ou un membre du Gouvernement,*

³⁰ Source: Chambre de Commerce.

³¹ Markiewicz A. and Patrick I. 2016. *Development Monitoring and Evaluation Frameworks*. Washington D.C.: SAGE Publications.

³² Voir www.solep.lu.

³³ Les leçons tirées de l'un de ses ateliers constituent d'ailleurs la source principale de l'**annexe 1** au présent avis.

3. de participer à tout travail d'élaboration et d'exécution en rapport avec les règlements de l'Union européenne et les conventions multi- ou bilatérales en matière de **coordination des systèmes de sécurité sociale** et en rapport avec les **normes des institutions internationales** œuvrant dans le domaine de la protection sociale,
4. de réaliser des **analyses et des études** à des fins d'évaluation et de planification des régimes de protection sociale et de **recueillir** à ces fins **les données** auxquelles l'Inspection générale a accès en vertu des dispositions légales et réglementaires en vigueur, **de les centraliser, de les traiter et de les gérer sous forme pseudonymisée.**

[Art. 424] *Dans le cadre de ses missions, l'Inspection générale peut être chargée par le Ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale de toute question lui soumise par le Gouvernement ou un membre du Gouvernement. L'Inspection générale peut faire au Gouvernement toute suggestion susceptible d'améliorer la législation de sécurité sociale ou l'organisation des institutions de sécurité sociale.*

La Chambre de Commerce n'a pas de remarque à formuler sur les missions 1 et 2 de l'IGSS, qui restent inchangées par rapport à ses missions 1 et 2 actuelles. Toutefois, et en ligne avec les considérations générales précédentes, elle constate que le terme „contrôle des institutions de sécurité sociale“ est censé englober non seulement le contrôle (historique) comptable, juridique, actuariel, statistique et technique, mais également le contrôle de la performance opérationnelle des institutions de sécurité sociale (pour rappel, une prérogative datant de la Loi du 3 mai 2008) ainsi que le suivi et l'évaluation (S&E) de leurs objectifs stratégiques (nouvelle prérogative).

La Chambre de Commerce n'a pas non plus de remarque à formuler quant à la nouvelle mission 3 de l'IGSS, qui reflète la plus grande coopération entre inspections générales de sécurité sociale à l'international, par exemple dans le cadre d'échanges de bonnes pratiques.

Par contre, **la 4e mission de l'IGSS et sa mission complémentaire d'analyse de „toute question“ lui soumise, telles que formulées par le Projet, posent problème aux yeux de la Chambre de Commerce.**

Pour les appréhender, il faut comparer les changements proposés par le Projet au texte en vigueur actuellement aux articles 423 et 424 du Code de la sécurité sociale.

Premièrement, la 4e mission de l'IGSS, telle qu'elle est actuellement prévue au point 4 de l'article 423 du Code de la sécurité sociale, est supprimée. L'IGSS n'a donc plus pour mission „de recueillir les données statistiques nécessaires tant sur le plan national que sur le plan international“.

Le commentaire des articles affirme que cette 4e mission est à présent „transférée en partie au nouvel alinéa 1 de l'article 407 [à travers l'article 1^{er} point 45° du Projet].“ Or, tel qu'il est formulé par le Projet³⁴, le nouvel article 407 **ne permet pas de déduire que l'IGSS soit effectivement tenue de fournir des données statistiques à des partenaires externes (nationaux ou internationaux), ni même de les publier.**

La nouvelle mission 4 de l'IGSS³⁵ ne permet pas non plus de s'assurer du partage des statistiques en question: cette mission concerne la production d'études, d'analyses et d'évaluations par l'IGSS elle-même, et non la mise à disposition de statistiques pour la conduite d'études, d'analyses et d'évaluations par des parties externes, nationales ou à l'étranger.

Au vu de l'importance des statistiques produites à partir des données de la sécurité sociale, la Chambre de Commerce en appelle à ce que **la 4e mission actuelle de l'IGSS de recueil des données statistiques soit maintenue, et même étendue à leur „publication“ et à leur „mise à disposition“.**

C'est en effet *via* l'IGSS que l'on puise le plus aisément des chiffres précis relatifs au niveau des salaires, à la composition démographique de la population, à la situation de l'emploi, à la formation professionnelle, à l'état de santé de la population entière, etc. utiles à une multitude d'analyses socio-

34 Cf. article 1^{er} point 45° du Projet: „Les institutions de sécurité sociale appliquent un plan comptable uniforme arrêté par l'Inspection générale de la sécurité sociale. Un règlement grand-ducal précise les règles applicables à la tenue de la comptabilité, à la procédure budgétaire et aux comptes annuels.“

35 Pour rappel, „de réaliser des analyses et des études à des fins d'évaluation et de planification des régimes de protection sociale et de recueillir à ces fins les données auxquelles l'Inspection générale a accès en vertu des dispositions légales et réglementaires en vigueur, de les centraliser, de les traiter et de les gérer sous forme pseudonymisée“.

économiques et d'études longitudinales. Il incombe donc de pouvoir s'assurer que ces statistiques soient non seulement recueillies par l'IGSS, mais également publiées et transmises aux partenaires externes, de manière, certes encadrée, mais surtout flexible.

Deuxièmement, si la suppression de la 5^e mission actuelle de l'IGSS³⁶ ne paraît pas être problématique aux yeux de la Chambre de Commerce, la mission complémentaire prévue à l'article 424 du Code de la sécurité sociale d'investiguer „toute question lui soumise“, telle qu'elle est formulée par le Projet, l'est par contre particulièrement.

En effet, dans la version actuelle de l'article 424, l'IGSS „peut être chargée de l'examen de toutes autres questions que le ministre ayant dans ses attributions la sécurité sociale ou un autre membre du Gouvernement ayant dans ses attributions une branche ou un régime de sécurité sociale juge utile de lui soumettre“.

A l'heure actuelle, il n'y a donc pas que le Ministre de la sécurité sociale qui peut charger l'IGSS de toute question relative à la sécurité sociale: tout autre membre du Gouvernement intéressé et même le Gouvernement dans son ensemble peuvent intervenir. Ce *modus operandi* apparaît équilibré aux yeux de la Chambre de Commerce.

Malheureusement, le Projet semble vouloir changer d'approche et, selon ses termes³⁷, l'IGSS devrait dorénavant être chargée de „toute question“ relevant de la sécurité sociale par le Ministre de la sécurité sociale seul. Au cas où le Gouvernement ou un de ses membres voudrait confier à l'IGSS une demande d'examen, il devrait d'abord nécessairement s'adresser au Ministre de la sécurité sociale, à qui rien n'empêche de ne pas faire suite.

Ce changement équivaut à donner *de facto* un droit de veto men la matière au Ministre de la sécurité sociale, ce qui ne paraît pas approprié aux yeux de la Chambre de Commerce. Elle demande donc à ce que la formulation actuelle de l'article 424 du Code de la sécurité sociale soit maintenue.

Troisièmement, comme déjà évoqué, la Chambre de Commerce accueille favorablement la nouvelle mission 4 de l'IGSS de „réaliser des analyses et des études à des fins d'évaluation et de planification des régimes de protection sociale et de recueillir à ces fins les données auxquelles l'Inspection générale a accès en vertu des dispositions légales et réglementaires en vigueur, de les centraliser, de les traiter et de les gérer sous forme pseudonymisée“.

Elle relève toutefois que la **pseudonymisation des données** est, certes, un moyen important pour garantir la protection des données personnelles, mais elle **ne peut à elle seule offrir toutes les garanties requises**.

De manière générale, il faudrait définir cadre exhaustif de protection des données, à l'instar par exemple de ce qui est fait à l'Office national de sécurité sociale (ONSS) belge ou à l'institut de statistiques du Royaume-Uni, et instaurer des procédures de travail garantissant la protection des données personnelles.

Enfin, le commentaire de l'article 423 devrait prévoir une définition du terme „pseudonymisation des données“.

4. La suppression de la fonction de vice-président est à proscrire

Comme évoqué précédemment, le Projet se propose enfin de supprimer la fonction de vice-président au sein des futurs conseils d'administration (jusqu'à présent, les comités directeurs) de plusieurs institutions de sécurité sociale³⁸, dont la CNS.

36 Pour rappel, „de préparer des projets concernant la programmation sociale, à moyen ou à long terme, suivant les lignes de conduite à définir par le Gouvernement“. Cette suppression n'est pas commentée par les auteurs du Projet dans le commentaire des articles. Elle ne pose pas particulièrement problème à la Chambre de Commerce étant donné qu'elle était relativement vague (cf. „préparer des projets“), et qu'elle est en quelque sorte redéfinie avec la nouvelle mission 4 de l'IGSS „de réaliser des analyses et des études à des fins d'évaluation et de planification des régimes de protection sociale (...)“, formulée de manière plus précise.

37 Cf. article 1^{er} point 54^o du Projet: „L'Inspection générale peut être chargée par le Ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale de toute question lui soumise par le Gouvernement ou un membre du Gouvernement.“. Cette modification de l'article 424 du Code de la sécurité sociale n'est pas commentée par les auteurs du Projet dans le commentaire des articles.

38 A savoir, la CNS, la CAA, la CNAP, la CAE et le CCSS; mais pas les trois caisses de maladie du secteur public.

Les auteurs du Projet justifient cette suppression par le fait que les dispositions existantes régissant la composition des comités directeurs „ne règlent pas toujours clairement le remplacement du président [en cas d'absence], par exemple le vice-président suivant l'article 46 du Code de la sécurité sociale [traitant de l'organisation de la CNS] ou le fonctionnaire plus ancien en rang suivant l'article 397 [traitant de la situation juridique des institutions de sécurité sociale], et ne correspondent donc plus aux exigences d'une gestion moderne et efficace"³⁹.

Le Projet se propose donc de réparer cette ambiguïté dans les institutions de sécurité sociale où elle „subsiste encore"⁴⁰.

Pendant (et de manière relativement contradictoire), la fonction est censée demeurer au sein des trois caisses de maladie du secteur public⁴¹.

Or, si le Projet apparaît silencieux quant à la question du maintien du poste pour les deux caisses de maladie que sont la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics et la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux, il s'épanche par contre davantage sur l'utilité de la fonction dans le cas précis de l'Entraide médicale de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois (pour rappel, l'„EMCFL“):

„Dans l'EMCFL, le président du comité directeur est toujours le chef d'entreprise ou son représentant. Il représente le groupe des employeurs au sein du comité directeur et dispose du même nombre de voix que les six délégués des assurés. Néanmoins, en cas d'absence du président, la loi ne prévoit pas son remplacement par son délégué suppléant, mais par le vice-président. Etant donné que dans l'EMCFL ce dernier est toujours issu du groupe des délégués des assurés, il arrivera régulièrement qu'en absence du président le patronat ne soit plus représenté. (...) Pour pallier à la situation d'absence de représentation du groupe du patronat et garantir une représentation égalitaire des forces également en l'absence du président, il convient de rétablir la situation d'avant l'introduction du statut unique et garantir que le président du comité directeur de l'EMCFL peut se faire remplacer en cas d'absence par un employé supérieur de l'entreprise et non pas par le vice-président, représentant des assurés.“⁴²

Doit-il être déduit de ce passage qu'une représentation tripartite, et notamment du patronat, est importante pour l'EMCFL en particulier⁴³, mais pas pour les autres institutions de sécurité sociale⁴⁴?

Il va de soi que **la Chambre de Commerce s'oppose formellement à la présente suppression.**

Elle s'allie d'ailleurs à la Chambre des Salariés⁴⁵ pour rappeler que **la sécurité sociale est basée sur le principe de cogestion tripartite des institutions de sécurité sociale, qui rassemble les représentants des contributeurs à leur financement, à savoir les représentants de l'Etat, des employeurs et des assurés.**

Le principe de cogestion a d'ailleurs démontré son utilité (et son pragmatisme) dans la pratique en ce sens qu'il facilite les concertations et qu'il permet une prise de décision plus rapide. Il est donc tout à fait compatible avec les „exigences d'une gestion moderne et efficace“ des institutions de sécurité sociale, contrairement à ce que le Projet avance.

39 Source: Exposé des motifs du Projet pp. 23 et 24. A cette fin, le Projet précise aux articles du Code de la sécurité sociale concernés et applicables à la CNS, la CAA, la CNAP, la CAE et le CCSS, qu'„en cas d'absence, le président est remplacé par un des fonctionnaires visés à l'article 404 alinéa 2 qu'il désigne à cet effet dès sa nomination“.

40 A savoir, la CNS, la CAA, la CNAP, la CAE et le CCSS; mais pas les trois caisses de maladie du secteur public.

41 Pour rappel, (i) la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics, (ii) la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux et (iii) l'Entraide médicale de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois. Voir le commentaire de l'article 1^{er} point 11° du Projet ci-dessous pour davantage de détails à ce sujet.

42 Source: Exposé des motifs du Projet, pp. 24-25 (mots-clés soulignés par la Chambre de Commerce). Voir commentaire de l'article 1^{er} point 11° du Projet ci-dessous pour davantage de détails.

43 L'EMCFL n'est pas définie comme une „institution de sécurité sociale“ au sens de l'article 396 du Code de la sécurité sociale.

44 En tout cas pour les institutions de sécurité sociale autres que les caisses de maladie du secteur public.

45 Voir avis de la Chambre des Salariés II/59/2016 relatif au projet de loi modifiant le Code de la sécurité sociale du 16 novembre 2016, disponible sur le site de la Chambre des Députés (www.chd.lu) depuis le 30 novembre 2016.

B. Commentaires des articles

Absence d'article dans le Projet: caisses de maladie du secteur public

La Chambre de Commerce se demande pourquoi l'article 49 du Code de la sécurité sociale traitant de l'organisation des trois caisses de maladie du secteur public⁴⁶ n'est pas modifié par le Projet, contrairement aux articles régissant l'organisation des sept autres institutions de sécurité sociale.

Après tout, aux termes de l'article 49 en question, ces trois caisses sont, elles aussi, dotées d'une direction à laquelle il appartient (i) d'établir un budget des frais administratifs de caisse, (ii) d'établir des règles de fonctionnement, (iii) de prendre des décisions individuelles en matière de prestations (sauf exceptions prévues par le Code de la sécurité sociale), (iv) de gérer le patrimoine immobilier, et (v) de prendre des décisions concernant le personnel.

A l'instar des autres institutions de sécurité sociale, les trois caisses de maladie du secteur public ne devraient-elles pas, elles aussi, produire la documentation requise par le Projet⁴⁷? Ou bien sont-elles jugées trop petites par les auteurs que pour ce faire? Dans ce cas, l'exposé des motifs annexé au Projet, silencieux à ce sujet, mériterait d'être plus explicite.

Article 1^{er} point 11°

Le point 11° de l'article 1^{er} du Projet complète l'alinéa 5 de l'article 50 du Code de la sécurité sociale traitant de l'organisation des trois caisses de maladie du secteur public, comme suit (ajouts proposés par le Projet soulignés par la Chambre de Commerce):

„Lors de sa constitution, le comité directeur procède à l'élection en son sein d'un président et d'un vice-président. Le président et le vice-président sont élus alternativement et pour une période quinquennale par les délégués des assurés et les délégués des employeurs du comité directeur. Dans l'Entraide médicale de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois il n'est procédé qu'à l'élection d'un vice-président par les membres assurés du comité directeur. Dans la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics et la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux, en cas d'absence prolongée, le président est remplacé par le vice-président. Dans l'Entraide médicale de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois, en cas d'absence prolongée, le président est remplacé par un employé supérieur de l'entreprise.“

La Chambre de Commerce renvoie à ses considérations générales ci-dessus (section 4), qui demeurent valables ici.

Elle constate en outre que les termes „comité directeur“ doivent être remplacés par ceux de „conseil d'administration“ dans le texte.

Article 1^{er} point 29°

Le point 29° de l'article 1^{er} du Projet modifie l'article 261 du Code de la sécurité sociale traitant de l'organisation du Fonds de compensation.

A l'instar des autres institutions de sécurité sociale⁴⁸, ce point instaure la mise en place, de la part du Fonds de compensation, non seulement d'un document de planification triennale⁴⁹, mais également de règles de gouvernance complétées par un règlement d'ordre intérieur et un code de conduite à rendre publics.

Par contre, il ne requiert pas de sa part la production d'un organigramme ni d'une répartition de postes afférente telle qu'introduite par la réforme de la Fonction publique en cours. La Chambre de Commerce se demande pourquoi ce n'est pas le cas.

46 Pour rappel, (i) la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics, (ii) la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux et (iii) l'Entraide médicale de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois.

47 Pour rappel, un document de planification triennale, un organigramme et la description de postes afférentes, ainsi qu'un règlement d'ordre intérieur et un code de conduite.

48 Pour rappel, à l'exception notable des trois caisses de maladie du secteur public (voir ci-dessus).

49 Pour rappel, il apparaît que la Mutualité des employeurs n'est pas tenue de produire un tel document dans le Projet (voir commentaire de l'article 1^{er} point 13° ci-dessus).

Article 1^{er} point 33°

Le point 33° de l'article 1^{er} du Projet modifie l'article 331 du Code de la sécurité sociale traitant de l'organisation de la Caisse pour l'avenir des enfants (pour rappel, la „CAE“).

Outre la mise en place d'un document de planification triennale et de règles de gouvernance complétées d'un règlement d'ordre intérieur et d'un code de conduite à rendre publics, le point 33° revu ici modifie également l'alinéa 5 de l'article 331 du Code de la sécurité sociale⁵⁰ comme suit⁵¹:

„Le conseil d'administration [du CAE] peut faire réaliser, à la demande ou avec l'accord du ministre compétent et en relation avec les missions de la Caisse, des études et des publications relatives aux prestations familiales et aux familles bénéficiaires“.

La Chambre de Commerce se demande tout d'abord pourquoi la modification envisagée fait référence à un „conseil d'administration“ alors que l'article 331 du Code de la sécurité sociale sous sa forme actuelle place la CAE sous la responsabilité d'un „comité directeur“ à son alinéa 1^{er}. Si la volonté du législateur est de remplacer le comité directeur par un conseil d'administration, alors l'alinéa 1^{er} de l'article 331 devrait également être modifié.

La Chambre de Commerce rappelle ensuite que, selon la nouvelle mission 4 de l'IGSS, cette dernière sera dorénavant tenue *„de réaliser des analyses et des études à des fins d'évaluation et de planification des régimes de protection sociale et de recueillir à ces fins les données auxquelles l'Inspection générale a accès en vertu des dispositions légales et réglementaires en vigueur, de les centraliser, de les traiter et de les gérer sous forme pseudonymisée“* (voir considérations générales ci-dessus, section 3). Le contenu des analyses et études à fournir par l'IGSS dans le cadre de sa nouvelle mission n'étant pas précisé, il peut dès lors en être déduit que des études relatives aux *„prestations familiales et aux familles bénéficiaires“* fassent tout à fait partie de cette nouvelle prérogative de l'IGSS.

Sur cette base, **la Chambre de Commerce comprend que trois instances différentes peuvent prévoir la production d'„études“ en matière de prestations familiales, à savoir (i) la direction du CAE avec autorisation du „ministre compétent“, (ii) tout ministre le demandant à la direction du CAE, et (iii) l'IGSS elle-même.**

La Chambre de Commerce se demande pourquoi le Projet ne prévoit pas les mêmes possibilités de demande de production d'étude pour toute thématique de sécurité sociale, et pas uniquement pour les prestations familiales et leurs bénéficiaires.

Article 1^{er} point 46° paragraphe 1^{er}

Le point 46° de l'article 1^{er} du Projet, qui selon le commentaire des articles (p. 31) *„constitue l'une des principales modifications (...) introduites [par le Projet]“*, ajoute un **nouvel article 408bis au Code de la sécurité sociale intitulé „Gestion“**, articulé en trois paragraphes. Le contenu du 1^{er} paragraphe du nouvel article 408bis est le suivant:

„(1) En vue d'une amélioration continue de la gouvernance au niveau des institutions de sécurité sociale, celles-ci établissent conformément aux articles 45, 141, 251, 331, 381 et 415 [du Code de la sécurité sociale] une planification triennale définissant les objectifs stratégiques à atteindre par rapport à leurs attributions. Elles arrêtent les plans d'actions définissant les priorités et moyens à mettre en œuvre en vue de réaliser ces objectifs et de maîtriser les risques y associés. Ce document de planification est communiqué à l'Inspection générale de la sécurité sociale et adapté annuellement.“⁵²

La Chambre de Commerce constate d'emblée que, comme déjà évoqué, le contenu du 1^{er} paragraphe semble s'appliquer non pas aux dix institutions de sécurité sociale énumérées à l'article 396 du Code

50 Libellé actuel de l'alinéa 5: *„Le comité directeur peut faire réaliser, à la demande ou avec l'accord du ministre compétent et en relation avec la mission de la Caisse, des études et des publications relatives aux prestations familiales et aux familles bénéficiaires financées moyennant les recettes courantes de la Caisse, à l'exception de celles des cotisations et de la contribution étatique.“.*

51 Cette modification n'est pas commentée par les auteurs dans leur commentaire des articles.

52 Source: Texte du Projet, pp. 15-16. Pour rappel, selon l'exposé des motifs (p. 3), l'IGSS est censée ensuite *„[s]'assurer] de son côté que les objectifs sont réalisables et cohérents avec les moyens prévus“.*

de la sécurité sociale, mais à un sous-ensemble identifié aux articles 45, 141, 251, 331, 381 et 415 dudit code⁵³.

Selon le commentaire des articles⁵⁴, la „planification triennale“ prévue au 1^{er} paragraphe du nouvel article 408bis fait office de „programme de travail“ tel qu’introduit par la réforme de la Fonction publique en cours dans le cadre de son volet de gestion par objectifs.

A ce sujet et pour davantage de clarté, la Chambre de Commerce recommande que le terme „planification triennale“ soit remplacé par celui de „document de planification triennale“ à la première phrase du paragraphe 1^{er} du nouvel article 408bis.

En effet, elle rappelle que le programme de travail (ou son équivalent) constitue bel et bien un document pouvant être divisé „en cinq chapitres“, selon le guide d’utilisation de la gestion par objectifs élaboré par le MFPPRA, et contenant une analyse tant de la performance opérationnelle d’une institution donnée, que stratégique.

En outre, la Chambre de Commerce ne comprend pas pourquoi le document de planification triennale n’est communiqué qu’à l’IGSS, aux termes du paragraphe 1^{er} du nouvel article 408bis, et non à l’ensemble des parties prenantes à la sécurité sociale, soit par exemple publié sur le site internet des institutions concernées (à l’instar de ce que le Projet prévoit d’ailleurs pour les différents règlements d’ordre intérieur et codes de conduite).

Il est vrai que le guide d’utilisation de la gestion par objectifs élaboré par le MFPPRA est ambigu quant à la publicité à donner au programme de travail⁵⁵.

Toutefois, la Chambre de Commerce constate que la littérature internationale en la matière prend pour acquise la publicité de ce type de document⁵⁶, moyennant un nombre restreint d’exceptions, relatives à la sécurité nationale par exemple, à définir dans le cadre d’une politique de confidentialité proportionnelle et équilibrée.

53 Articles respectivement applicables aux institutions de sécurité sociale suivantes: la CNS (article 45 du Code de la sécurité sociale), l’AAA (article 141), la CNAP (article 251), la CAE (article 331), la CNS en matière d’assurance dépendance (article 381) et le CCSS (article 415). Pour rappel, dans son commentaire de l’article 1^{er} point 13° du Projet et dans le commentaire intitulé „absence d’article“ ci-dessus, la Chambre de Commerce se demande pourquoi le document de planification triennale prévu au paragraphe 1^{er} du nouvel article 408bis du Code de la sécurité sociale ne s’applique ni pour la Mutualité des employeurs ni pour les trois caisses de maladie du secteur public.

54 Commentaire des articles du Projet, p.32: „La planification stratégique des institutions de sécurité sociale [prévue au 1^{er} paragraphe du nouvel article 408bis], s’étalant sur trois années, est harmonisée avec la période de référence du programme de travail introduit par les réformes dans la Fonction publique en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2015 dans le cadre de la gestion par objectifs. Dans la mesure où le programme de travail, initié par la réforme dans la Fonction publique, est élaboré par l’institution de sécurité sociale compte tenu des éléments imposés [par le Projet], un seul document peut répondre aux exigences du présent texte, ce qui éviterait la nécessité d’élaborer deux documents distincts.“

55 Dans une section intitulée „communication et suivi du programme de travail“, le guide d’utilisation élaboré par le MFPPRA se contente de mentionner, sans plus de précision quant à la nature du (des) destinataire(s), qu’„idéalement, le programme de travail devrait être communiqué avant le début de la période de déroulement des entretiens individuels afin de permettre à l’ensemble des agents d’avoir une vision et une compréhension claire de la stratégie et des orientations [d’une administration ou d’un service de l’Etat] pour les trois années à venir.“

56 Markiewicz A. and Patrick I. 2016. *Development Monitoring and Evaluation Frameworks*. Washington D.C.: SAGE Publications.

La littérature internationale citée par les auteurs à travers le Projet⁵⁷ va également largement dans ce sens⁵⁸, tandis que l'exposé des motifs lui-même insiste sur l'importance de la transparence vis-à-vis des parties prenantes à la sécurité sociale⁵⁹.

Pour toutes ces raisons, **la Chambre de Commerce recommande dès lors que le Projet prévoit explicitement la publication du document de planification triennale à l'attention des parties prenantes autres que l'IGSS ou, au moins, un résumé sincère de son contenu.**

Article 1^{er} point 46° paragraphe 2

Pour rappel, le point 46° de l'article 1^{er} du Projet ajoute un nouvel article 408bis au Code de la sécurité sociale intitulé „Gestion“. Le contenu du 2e paragraphe du nouvel article 408bis est le suivant:

„(2) Les institutions de sécurité sociale déterminent conformément aux articles 45, 141, 251, 331, 381 et 415 [du Code de la sécurité sociale] les règles de gouvernance à appliquer dans l'exécution de leurs missions et envers les parties prenantes, dans lesquelles la politique de communication interne et externe, la politique de sécurité ainsi que la politique de lutte contre l'abus et la fraude jouent un rôle central.“⁶⁰

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaire à formuler sur ce second paragraphe, si ce n'est que, comme déjà évoqué, son contenu semble s'appliquer non pas aux dix institutions de sécurité sociale énumérées à l'article 396 du Code de la sécurité sociale, mais à un sous-ensemble identifié aux articles 45, 141, 251, 331, 381 et 415 dudit code⁶¹.

De plus, la Chambre de Commerce recommande que, si le contenu du document de planification triennale venait à ne pas à être rendu public par une institution de sécurité sociale donnée, c'est bien dans son document de politique de communication externe que cette dernière devrait en justifier (ou justifier, par exemple, sa préférence pour la publication d'un résumé sincère du document de planification triennale à destination des parties prenantes autres que l'IGSS).

Article 1^{er} point 46° paragraphe 3

Comme évoqué, le point 46° de l'article 1^{er} du Projet ajoute un nouvel article 408bis au Code de la sécurité sociale intitulé „Gestion“. Le contenu du 3e paragraphe du nouvel article 408bis est le suivant:

57 A savoir les „lignes directrices de bonne gouvernance“ (2013) émises par l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), citées par les auteurs en page 2 de l'exposé des motifs du Projet; ou encore l'„*International Framework for Good Governance in the Public Sector*“ (2014) élaboré par l'„*International Federation of Accountants*“ (IFAC) et le „*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*“ (CIPFA), cité par les auteurs en page 31 du commentaire des articles du Projet.

58 Selon l'IFAC et le CIPFA (2014): „*Public sector entities should be as open as possible about all their decisions, actions, plans, resource use, forecasts, outputs, and outcomes. Ideally, their governing bodies should ensure that this commitment is documented and communicated through a formal policy on openness of information. These policies are often set government-wide rather than by individual entities. Governing bodies should provide clear reasoning for their decisions. In both their public records of decisions and in explaining them to stakeholders, they should be explicit about the criteria, rationale, and considerations used in their decision making and, in due course, about the impact and consequences of those decisions. They should restrict the provision of information only when the wider public interest clearly demands it (...) in only a limited number of situations [that may include concerns vis-à-vis national security, trade/business or citizens' individual integrity]*“; ou encore, selon l'AISS (2013), les responsables d'administrations de la sécurité sociale „*informent régulièrement, de façon précise et dans les délais impartis, les parties prenantes et le grand public de la situation et du fonctionnement de l'institution de sécurité sociale*“ (principes 14 et 36 de l'AISS).

59 Exposé des motifs (p. 2): „*Le principe qu'„on ne peut gérer que ce que l'on peut mesurer“ se trouve à la base de la bonne gouvernance. Celle-ci fait partie intégrante d'une culture d'entreprise, reflète des valeurs d'intégrité et repose sur la transparence des processus de décision, tout en impliquant les autres parties prenantes („stakeholders“). Ainsi, la bonne gouvernance lie le gouvernement et ses représentants à la notion de responsabilité pour et envers les citoyens, contrairement à l'idée traditionnelle où les citoyens sont plutôt considérés comme administrés.*“

60 Source: Texte du Projet, pp. 15-16.

61 Pour rappel, articles respectivement applicables aux institutions de sécurité sociale suivantes: la CNS (article 45 du Code de la sécurité sociale), l'AAA (article 141), la CNAP (article 251), la CAE (article 331), la CNS en matière d'assurance dépendance (article 381) et le CCSS (article 415). Pour rappel, dans son commentaire de l'article 1^{er} du Projet, points 13° et 29° ci-dessus, la Chambre de Commerce se demande pourquoi l'organigramme et la description de postes afférente ne sont pas requis, ni pour la Mutualité des employeurs (point 13°), ni pour le Fonds de compensation (point 29°). Il en va de même pour les trois caisses du secteur public qui ne sont pas non plus tenues de produire de tels documents (voir le commentaire intitulé „absence d'articles“ ci-dessus).

„(3) Les présidents des institutions de sécurité sociale mettent en place un service interne chargé d'évaluer dans un rapport annuel la mise en œuvre de la planification en mesurant au moyen d'indicateurs précis les résultats atteints au regard des objectifs fixés. Chaque année les présidents des institutions de sécurité sociale soumettent leur rapport annuel à l'Inspection générale de la sécurité sociale, qui évalue la gestion des institutions de sécurité sociale. L'Inspection générale de la sécurité sociale détermine les modalités et le format du rapport annuel susvisé à établir par les institutions de sécurité sociale.“⁶²

La Chambre de Commerce rappelle que le Projet ne distingue pas suffisamment l'évaluation (ou audit) de la performance opérationnelle d'une organisation, d'une part, du suivi et de l'évaluation (S&E) des politiques publiques, d'autre part, et ce manque de clarté se reflète particulièrement au présent paragraphe.

En effet, quels „résultats atteints“ sont censés être évalués au moyen d'indicateurs établis dans un rapport annuel? S'agit-il des résultats opérationnels de l'institution (nombre de demandes traitées, temps moyen pour clôturer une demande traitée, par exemple), ou s'agit-il de ses résultats stratégiques (output et, idéalement dans un second temps, „outcomes“)?

La lecture de l'exposé des motifs nous apprend qu'il s'agit bien des deux et, pour cette raison, **la Chambre de Commerce recommande que le terme „résultats atteints“ soit remplacé par celui, plus précis, de „résultats opérationnels et stratégiques atteints“.**

De plus, toujours aux termes du paragraphe (3) du nouvel article 408bis, l'IGSS est censée „évaluer la gestion des institutions de sécurité sociale“ sur base des rapports annuels.

A nouveau, la Chambre de Commerce s'interroge, cette fois-ci sur les prérogatives précises de l'IGSS en matière de contrôle et évaluation.

Selon les termes actuels du paragraphe (3), l'IGSS en évaluera la „gestion“, tout comme l'unité de contrôle interne sera censée le faire. Or, l'exposé des motifs du Projet annonce que les prérogatives de contrôle de l'IGSS, jusqu'ici „de gestion“, sont étendues par le Projet, de manière à „garantir la réalisation des objectifs stratégiques“ affichés.

Pour cette raison, **la Chambre de Commerce recommande que les termes „évalue la gestion“ soient remplacés par ceux, plus précis, de „évalue la gestion et l'atteinte des objectifs stratégiques“ des institutions de sécurité sociale.**

Enfin, la Chambre de Commerce relève que le terme „institutions de sécurité sociale“ utilisé au paragraphe (3) du présent article, renvoie bien aux 10 institutions énumérées à l'article 396 du Code de la sécurité sociale. De ce fait, les obligations induites par le paragraphe (3) semblent bien s'appliquer aux dix institutions concernées, alors que, comme évoqué précédemment, les obligations induites par les paragraphes (1^{er}) et (2) du même article ne semblent pas l'être, en raison de renvois à différents articles du Code de la sécurité sociale⁶³.

La Chambre de Commerce demande donc à ce que la question de l'applicabilité des trois paragraphes du nouvel article 408bis aux différentes institutions de sécurité sociale soit clarifiée.

Article 1^{er} points 52° et 53°

Les points 52° et 53° de l'article 1^{er} du Projet modifient respectivement les articles 423 et 424 du Code de la sécurité sociale traitant des missions de l'IGSS. La Chambre de Commerce renvoie à ses considérations générales ci-dessus (section 3), qui demeurent valables ici.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord sur le projet de loi sous rubrique, sous réserve expresse de la prise en compte de ses remarques.

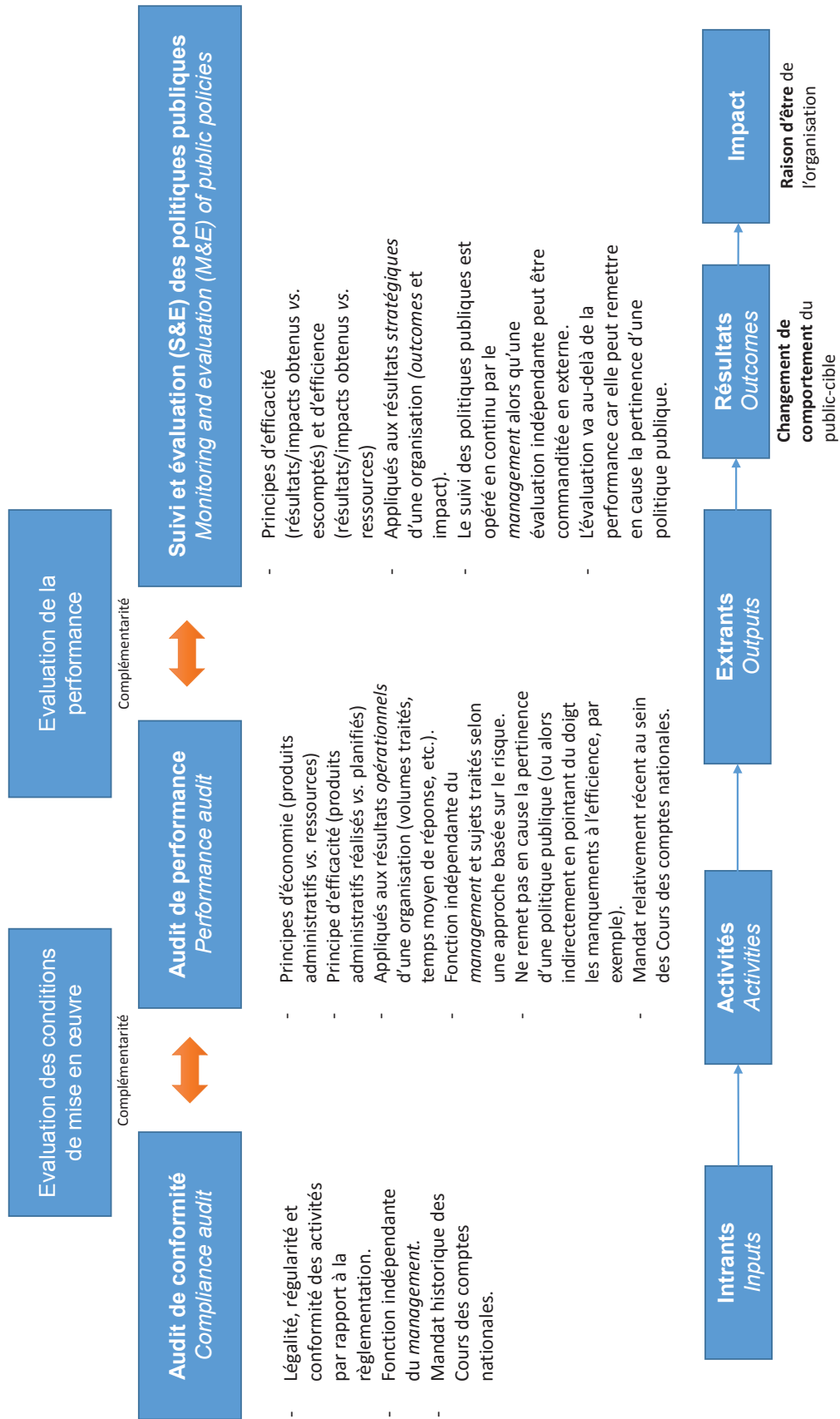
*

⁶² Source: Texte du Projet, pp. 15-16. Mots-clés soulignés par la Chambre de Commerce.

⁶³ Pour rappel, ses articles 45, 141, 251, 331, 381 et 415.

ANNEXE I

Différences entre audit et suivi et évaluation (S&E)⁶⁴



64 Source: Sur base de l'atelier SOLEP du 14 septembre 2015 sur les différences entre l'audit et l'évaluation. Documents de l'atelier disponibles sur www.solep.lu.