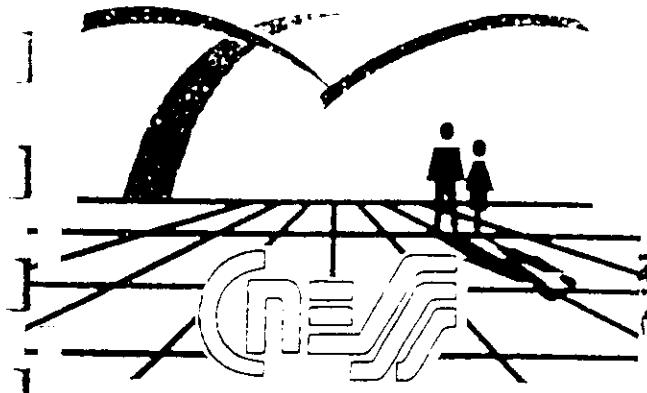
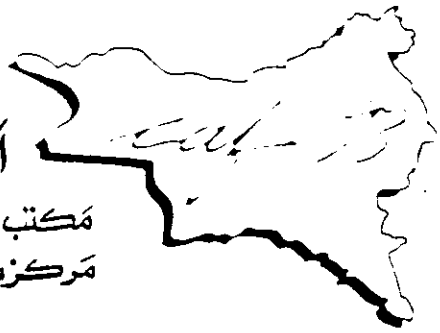




الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

Centre National d'Études Supérieures
de Sécurité Sociale

République Libanaise
Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative
Centre des Projets et des Etudes sur le Secteur Public
(C.P.E.S.P.)

NECESSITE ET PERSPECTIVES D'UNE EVOLUTION ADMINISTRATIVE DE LA C.N.S.S. AU LIBAN

Mémoire présenté par ***Monsieur ABDUL MALAK Amer***
Conseiller juridique à la C.N.S.S. du LIBAN
sous la Direction de Monsieur Alain AUGER
Directeur Général de la Caisse d'Allocations Familiales
de SEINE-SAINT-DENIS

En vue de l'obtention du Certificat d'Etudes Spécialisées
de Gestion des Organismes Sociaux

FEVRIER 1997

REMERCIEMENTS

Pour le Gouvernement Français toute ma gratitude, et mes souhaits pour la France de garder sa prospérité et continuer à être source du rayonnement pour le monde entier.

Qu'il me soit permis de remercier Monsieur Yannick D'HAENE, Directeur Général du C.N.E.S.S.S., et ses collaborateurs qui m'ont assuré la bonne base théorique pour terminer ce travail.

A Monsieur Abdel Halim HREIBE, le Directeur Général, Docteur Hiam MOLLAT le Président du Conseil, et Monsieur Fares BARAKAT, le Directeur Administratif de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale au LIBAN, à qui je dois cette démarche: avec mes engagements de rester toujours à la hauteur de leur confiance.

Je présente des remerciements particuliers à Monsieur Alain ANGER, le Directeur Général de la Caisse d'Allocations Familiales de Seine-Saint-Denis, pour sa grande disponibilité durant les trois mois de mon stage, ses qualités, ainsi que son désir de me faire partager son expérience personnelle.. je ne pourrai oublier la bienveillance dont il a toujours fait preuve à mon égard: ses conseils et ses suggestions et encouragements ont été déterminants dans l'orientation définitive de cette étude.

Je remercie également Monsieur Michel LANGLOIS, le Président de la Caisse d'Allocations Familiales de Seine Saint-Denis, qui m'a accordé l'honneur de participer aux réunions du Conseil d'Administration ainsi que des Commissions de la Caisse.

Je profite de cette étude pour exprimer ma reconnaissance à Monsieur CORDIER, l'Agent Comptable et ses Fondés de Pouvoir, Madame SALERES, Directeur-Adjoint, au Secrétaire Général, aux Directeurs et Sous-Directeurs et à tous les agents de la CAF 93 qui ont été d'un apport considérable pour la réussite de mon travail.

Un grand merci à Madame Huguette WOZNNSKI qui a bien voulu s'occuper de la réalisation technique de ce mémoire, ainsi qu'à tout le groupe qui en a assuré la reproduction.

A tous ceux qui m'ont aidé à Saint Etienne, à la MSA, à l'URSSAF et à la CPAM, mes vifs remerciements.

Que ma femme et mes enfants Oussama, Raëd et Dima trouvent un soulagement dans la valeur de cette étude qui nous a séparé six longs mois.

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES

DEUXIEME PARTIE :
PERSPECTIVES D'UNE EVOLUTION ADMINISTRATIVE DE LA CAISSE NATIONALE DE SECURITE SOCIALE DU LIBAN 23

SIGLES

AAH	Allocation d'Adulte Handicapé
ACOSS	Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale
AF	Allocations Familiales
AGIRC	Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres
ANPE	Agence Nationale pour l'Emploi
APE	Allocation Parentale d'Education
API	Allocation de Parent Isolé
ARRCO	Association des Régimes de Retraites Complémentaires
ASSEDIC	ASSociation pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce
ATMF	Accidents du Travail et Maladies Professionnelles
BIT	Bureau International du Travail
CA	Conseil d'Administration
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CE	Comité d'Entreprise
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CPAM	Caisse Primaire d'Assurance Maladie
CRA	Commission de Recours Amiable
CRAM	Caisse Régionale d'Assurance Maladie
CREATIF	Centre Régional d'Etudes et d'Applications des Traitements Informatiques de la Famille
CRISTAL	Conception Rationnelle et intégrée du Système de Traitement des Allocations
CSG	Contribution Sociale Généralisée
DG	Directeur Général
JO	Journal Officiel
OIT	Organisation Internationale du Travail
QF	Quotient Familial
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SMIC	Salaire Minimum de Croissance
SMIG	Salaire Minimum Garanti
T	Tribunal
TASS	Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale
TPG	Trésorier Payeur Général
UCANSS	Union desCaisses Nationales de Sécurité Sociale
UNEDIC	Union Nationale pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce
URSSAF	Union de Recouvrement de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales

AVANT PROPOS

Dès le 23/09/1946, date de promulgation du Code du Travail, la Sécurité Sociale était prévue au Liban, et c'est l'article 54 dudit code qui précise que "en attendant qu'une législation de Sécurité Sociale soit adoptée, l'employeur est tenu de payer une indemnité de licenciement à chaque employé congédié...".

En 1949, suite à la demande du gouvernement Libanais d'assistance technique du BIT, l'expert M. ROBSON s'est rendu sur place et, à cause de la faiblesse des ressources et du manque de statistiques, il s'est borné à recommander d'établir des statistiques sociales générales et de créer l'organe administratif et technique indispensable pour débuter les démarches.

En 1956, sous la pression croissante des syndicats ouvriers, et suite à un nouvel appel à l'assistance technique du BIT, l'expert M. DOBBERNACK a remis un rapport qui a permis, suite à de nombreuses réunions, l'institution d'une commission ad hoc. Celle-ci a élaboré le projet définitif de Sécurité Sociale au Liban, que le gouvernement Libanais a transmis en procédure d'urgence au Parlement. Le parlement ayant renoncé à se prononcer, le Président de la République l'a promulgué par décret.

Tout en tenant compte des données objectives du pays, la Sécurité Sociale Libanaise s'est inspirée du régime Français (l'ordonnance du 4/10/1945) en créant une seule Caisse nationale coiffant les quatre branches (assurance maladie-maternité, assurance accidents du travail et maladies professionnelles, allocations familiales, et indemnités de fin de service), dotée d'autonomie financière par rapport aux pouvoirs publics.

INTRODUCTION.

La loi relative à la Sécurité Sociale au Liban avait donc dû être promulguée par décret, et le gouvernement, tout en assumant la responsabilité de cette promulgation, annonce le début d'une ère nouvelle de protection sociale.

Dès lors, des débats se sont déclenchés sur la forme de l'Organisme qui serait chargé de l'application de cette loi : gestion étatique à l'instar de toute administration publique, gestion par les intéressés, gestion mixte associant l'Etat et les intéressés dans un système d'organisation sui generis ? Car le choix du statut juridique d'une institution de sécurité sociale détermine son identité et sa nature juridique, la nature de ses relations avec les usagers, et la légalité de ses pouvoirs d'action et de contrainte ; de même, il précise le domaine judiciaire duquel il relève[1] (droit public ou privé).

Après quelques hésitations, le LIBAN a fini par opter pour la gestion mixte, tout en gardant à la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale l'autonomie administrative et financière.

Trois tendances fondamentales caractérisent le système libanais de Sécurité Sociale : l'unité (une seule caisse chargée de l'ensemble du régime et de ses différentes branches)[2], l'universalité (généralisation à la majorité de la population et des risques sociaux)[3], et la progressivité (la loi prévoit trois étapes successives d'application). C'est pourquoi, on a pu dire du système Libanais de Sécurité Sociale qu'il était à la fois courageux et prudent[4].

Le système de Sécurité Sociale a eu le courage d'adopter un régime qui réponde aux normes internationales, d'ambitionner de couvrir la quasi totalité de la population contre l'essentiel des risques sociaux, tout en ayant la prudence de prévoir trois étapes pour universaliser cette couverture. Le législateur a donc prévu une démarche progressive pour généraliser la couverture sociale eu égard aux catégories d'assurés (le champ d'application) ou aux différentes branches (les risques couverts).

Par ailleurs, cette progressivité s'imposait parce qu'on ne peut pas tout réaliser en une seule fois, la progression se faisant peu à peu, selon le développement du niveau d'expérience, de la préparation des statistiques et des études nécessaires sur les catégories bénéficiaires et leur coût respectif, la disponibilité des cadres et du personnel requis.

Cette ambition a dû être modérée, et le régime Libanais s'est limité, au début de la mise en application de la Sécurité Sociale, à couvrir les travailleurs salariés travaillant dans l'industrie et le commerce.

Mais certaines nécessités pratiques ont poussé le législateur à hâter la prise en charge de certaines autres catégories (telles que les salariés non rattachés à un patron déterminé du secteur maritime et portuaire[4], les enseignants des écoles privées[5], les étudiants universitaires Libanais[6] et les travailleurs permanents du secteur agricole[8], les journalistes[8], les chauffeurs de taxis[9]. D'autres projets de décrets ont été approuvés récemment par le Conseil d'Administration de la Caisse pour l'assujettissement des écrivains et artistes, des marins pêcheurs et cultivateurs d'oliviers, des médecins agréés.

La Caisse Nationale de Sécurité Sociale est dotée d'une certaine autonomie pour l'exécution de ses missions. Cette autonomie est consacrée par la loi[10] :"la Caisse est une institution autonome à caractère social, soumise aux dispositions de la présente loi, et jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative", mais elle ne dispense pas la Caisse d'une tutelle générale du Ministère du Travail, d'une tutelle spéciale du Conseil des Ministres ainsi que d'un contrôle a posteriori de la Cour des Comptes.

Par contre, cette autonomie a soustrait la C.N.S.S. à l'autorité du Conseil de la Fonction Publique et à celle de l'Inspection Générale Centrale.

Parallèlement à l'autonomie, les fondateurs du régime de Sécurité Sociale du LIBAN ont opté pour une gestion mixte, manifestée par l'institution d'un Conseil d'Administration à la tête de l'organisme : la quasi totalité de ses décisions nécessitent l'approbation du Ministre de la Tutelle ou du Conseil des Ministres.

Ce Conseil d'Administration assure une représentation complète de tous les secteurs d'activité et de l'économie, garantit une représentation égalitaire des employeurs et des salariés et donne à l'Etat le rôle d'arbitre, par l'intermédiaire de ses représentants qui feront pencher la balance en faveur de l'un ou l'autre des points de vue discutés.

Mais de l'époque de la promulgation de la loi en 1963, et la mise en oeuvre de la première branche en 1965, jusqu'à nos jours, il y a eu beaucoup de changements dans le domaine des données objectives que les responsables de la direction de la Sécurité Sociale doivent prendre en considération.

De surcroît, ces responsables doivent, dès maintenant :

- envisager la Sécurité Sociale à l'horizon des années 2 000
- prévoir l'avenir à plus long terme,
- préparer l'institution à ces échéances.

Cet embryon d'évolution du système de sécurité sociale est le sujet de mon mémoire. Celui-ci sera divisé en deux grandes parties :

<u>Première partie</u> : L'organisation administrative de la Sécurité Sociale au Liban - Situation et nécessité d'évolution.

<u>Deuxième partie</u> : Propositions pour l'évolution de l'organisation administrative de la Sécurité Sociale du Liban.

PREMIERE PARTIE

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA SECURITE SOCIALE DU LIBAN : SITUATION ET NECESSITE D'EVOLUTION

I - SITUATION de l'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU LIBAN

1.1 PREFACE

1.1.1 - Problèmes de la mise en place

Comme tout projet de changement social, la mise en place de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, du fait de la volonté de changer et d'introduire des nouveaux principes dans la société, s'est heurtée à des difficultés et à des problèmes d'ordre différent.

L'origine de ces problèmes réside dans les différences de valeurs sociales à l'intérieur de la société, de coutumes, d'habitudes, de façons de concevoir l'idée du risque et de la sécurité. "Ces problèmes proviennent également des incertitudes, quant à l'avenir, dans l'esprit des personnes chargées de l'élaboration et de l'exécution... des incertitudes sur l'environnement relevant du contexte social, économique et politique... incertitudes sur les conséquences et sur les effets qu'aura, avec le temps, la création de ce nouvel organisme... sur les projets sains et la possibilité de leur réalisation effective."[1]

Dans ce domaine, il ne faut pas oublier de prendre en considération les incidences des données objectives : démographiques, économiques, sociales et politiques. Ces incidences et obstacles, auxquels il faut ajouter le manque de statistiques, ont contribué, très profondément, à faire adopter une politique administrative rationalisée, voire prudente. Celle-ci envisage une application progressive de la loi qui permet de tenir compte des données objectives existantes et trace des perspectives immédiates et lointaines.

1.1.2 - Définition de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale

Une fois les textes législatifs promulgués, il reste à les concrétiser et à chercher la forme et la nature de l'organisme qui sera chargé de leur application.

"Il est créé une Caisse Nationale de la Sécurité Sociale, désignée dans la présente loi par le terme -Caisse-. Elle est chargée de la gestion de l'ensemble du régime de la Sécurité Sociale et de ses diverses branches ... la caisse est une institution autonome à caractère social, régie par les dispositions du présent code. Elle est dotée de la personnalité morale ainsi que de l'autonomie financière et administrative."[2]

La loi relative à la Sécurité Sociale, tout en définissant la caisse en tant "qu'institution autonome à caractère social" a centré les débats sur la nature juridique de la Caisse.

En outre, et même si on est persuadé que toutes les formes que peut revêtir une administration sont valables et efficaces en principe[13], il est indispensable de donner une qualification juridique nette et claire des institutions de Sécurité Sociale : le choix du statut juridique de l'organisme, chargé de l'application de la loi, détermine son identité légale, la nature de ses relations avec le public, les textes qui régissent ses pouvoirs d'action et de contrainte, et précise le domaine judiciaire dont il relève (domaine du droit public ou du droit privé).

1.2 LES ORGANES CONSTITUTIFS DE LA CAISSE NATIONALE DE SECURITE SOCIALE

Quelques mois après la publication de la loi relative à la Sécurité Sociale (le 30/9/63), le Conseil d'Administration était en place, les premiers délégués officiels (titulaires et suppléants) furent nommés[14], alors que les premiers délégués élus des employeurs et des salariés furent confirmés[15]. Un Directeur Général par intérim fût ensuite nommé[16] à la tête du secrétariat de la caisse, où fonctionnaient effectivement la Direction Administrative, la Direction Financière, la Direction Technique, la Direction des Statistiques et d'Organisation des Méthodes de Travail, la Direction des Relations Publiques, la Direction de la Branche maladie/maternité et la Direction de l'Inspection Administrative. Un service de contentieux était rattaché directement au Directeur Général, une commission technique était déjà en activité, ainsi qu'une commission financière et une autre médicale.

1.2.1 Le Conseil d'Administration

1.2.1-1 Les modalités de représentation : les organisations les plus représentatives des partenaires sociaux

1.2.1-1.1 Importance et Forme de représentation

Le Conseil d'Administration de la C.N.S.S. est l'un des trois organes de la Caisse cités dans le paragraphe 4 de l'article 1 du Code de la Sécurité Sociale : "les organes de la Caisse sont : le Conseil d'Administration, la Commission Technique et le secrétariat placé sous l'autorité d'un Directeur Général".

Dès la promulgation de la loi, en 1963, le législateur a prévu un partage des sièges au sein du Conseil d'Administration entre des représentants des salariés et des représentants des employeurs élus par leurs organisations professionnelles les plus représentatives, avec en outre des représentants de l'Etat.

Trois paragraphes étaient consacrés aux problèmes de composition, d'attribution et d'exercice des fonctions du Conseil[17]. Mais, depuis lors, les textes ont subi beaucoup de modifications qui ont porté particulièrement sur les points suivants :

- donner au Conseil la possibilité de renouveler le mandat de son président plusieurs fois (quatre ans renouvelables)[18] ;

- augmenter le nombre des délégués[19]: le Conseil d'Administration est ainsi composé de six délégués représentant l'Etat (pouvant être choisis soit parmi les fonctionnaires des administrations et des établissements publics, soit en dehors d'eux), dix délégués des organisations professionnelles les plus représentatives des employeurs (mentionnés au paragraphe 1 de l'article 9 du Code de la Sécurité Sociale), dix délégués des organisations professionnelles les plus représentatives des salariés (ouvriers et employés mentionnés au paragraphe 1 de l'article 9 du

agricoles

même code), et des délégués des organisations les plus représentatives des employeurs et des salariés dont le nombre et le mode de désignation seront fixés par un décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre du Travail[2] ;

- supprimer les délégués suppléants : les membres du Conseil sont devenus tous titulaires[2] ;

- préciser les organisations professionnelles les plus représentatives des employeurs et des salariés et leurs quotes-parts au sein du Conseil : une fois déterminées, ces organisations choisissent leurs délégués par le jeu d'élections qui seront homologuées par un décret pris en Conseil des Ministres ; par ailleurs, le gouvernement peut demander à chacune de ces organisations le remplacement d'un délégué élu par un autre délégué, lorsqu'il estime un tel remplacement nécessaire. A noter dans ce domaine que le gouvernement, depuis 1992, considère la Confédération Générale des Travailleurs comme organisation exclusivement représentative de tous les salariés sur tout le territoire Libanais [2] ;

- créer un "Comité de bureau" au sein du Conseil et lui attribuer l'exercice de fonctions bien déterminées.

De cette forme juridique mixte retenue pour la définition de la Caisse, découlent l'ensemble des règles de gestion, dont le principe de la gestion par les intéressés à travers un Conseil d'Administration et celui de la Tutelle de l'Etat, exercée soit par le commissaire du gouvernement au Conseil, soit directement par le Conseil des Ministres ou par la Cour des Comptes comme il sera détaillé plus bas.

Mais, à travers la forme du Conseil d'Administration de la C.N.S.S., le législateur a voulu adopter la règle d'une participation solidaire de toutes les parties concernées dans l'application et l'organisation administrative du régime de Sécurité Sociale, dont on peut tirer les principes suivants :

- l'autonomie du Conseil d'Administration et sa liberté d'instituer les règles indispensables à l'administration du secteur de la Sécurité Sociale

- l'affirmation de la responsabilité des représentants des partenaires sociaux face à leurs décisions au sein du Conseil.

1.2.1-1.2 Modalités de représentation : les élections

Comme on vient de le dire, les délégués des employeurs et des salariés sont élus par leurs organisations professionnelles les plus représentatives, et confirmés par décrets pris en conseil des ministres[22]. Le Code de la Sécurité Sociale ne détaille pas les modalités, ni les conditions de ces élections, c'est seulement les décrets qui définissent les organisations les plus représentatives des employeurs et des salariés[23]. Le Directeur Général du Ministère du Travail, ou son délégué, convoque les organisations les plus représentatives à des réunions qui se tiennent dans les locaux du Ministère pour élire leurs délégués au Conseil d'Administration de la Caisse par voie de scrutin.[24]

1.2.1-2 Mandat et conditions d'éligibilité

Les délégués au Conseil d'Administration sont nommés pour une période de quatre ans.

Le délégué doit être Libanais et expert dans le domaine de son travail[illegible].

N'est pas éligible un agent exerçant une fonction rémunérée par la Caisse ou par un établissement fondé ou géré par elle[illegible].

Il est évident que les conditions prévues par la loi pour l'éligibilité au Conseil d'Administration sont des conditions générales, et qui n'exigent aucune qualification spécifique, hormis les délégués des employeurs dont le décret n° 2390/92 postule leur immatriculation à la Caisse en tant que tels.

1.2.1-3 Rémunérations

Une fois élus et nommés, les délégués forment le Conseil d'Administration pour un mandat de quatre ans.

En principe, la fonction du membre du Conseil est à titre gracieux et le délégué ne peut percevoir aucune rémunération ou honoraires pour n'importe quel travail qu'il accomplit au profit de la Caisse ; par contre, chaque administrateur a droit à une indemnité pour compenser les frais qu'il a supportés pour participer aux séances du Conseil, son montant est fixé par décret.[illegible]

1.2.1-4 Attributions

Les attributions du Conseil d'administration de la C.N.S.S sont, notamment, les suivantes[illegible] :

1.2.1-4.1 Attributions réglementaires

Le Conseil est doté d'une compétence très large en ce qui concerne l'administration de la Sécurité Sociale : il établit son règlement intérieur[illegible], approuve tous les règlements intérieurs de la Caisse[illegible], organise et nomme la Commission Financière chargée des investissements[illegible], autorise le Directeur Général à acquérir ou aliéner chaque bien immobilier dont la valeur dépasse le montant fixé par le règlement intérieur, quand il s'agit des biens destinés au service de la Caisse et aux services sociaux[illegible], fixe le barème des traitements de la catégorie spéciale créée en dehors du cadre de la Caisse pour les deux grades spéciaux de Directeur Général et de Président de la Commission Technique[illegible], fixe la procédure et les modalités selon lesquelles il est mis fin au service du Président de la Commission ou de ses membres[illegible], fixe les conditions de concours et d'examens ainsi que les modes de nomination des Commissions d'examinateurs[illegible], fixe les conditions d'octroyer aux candidats locaux le droit d'opter, parmi les centres disponibles, pour le centre qu'ils désirent [illegible], détermine la rémunération du personnel de la Caisse ainsi que ses conditions de travail[illegible].

Il donne un avis sur la nomination de la Commission Médicale attachée en permanence à la Caisse[illegible], fixe les modalités du contrôle de l'état de santé des personnes assurées et les règles permettant de les soumettre à l'examen médical[illegible], détermine le nombre et la nature des examens prénatals et postnatals et les modalités des soins médicaux, surtout dans les cas des maladies chroniques et incurables[illegible], détermine les modalités d'application des textes sur l'incapacité temporaire et sur l'échéance des pensions en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles[illegible].

Il détermine les documents que les employeurs sont tenus de remettre à

la Caisse au moment de l'adhésion volontaire de leurs salariés au régime de l'indemnité de fin de service et prévoit le délai de versements des indemnités restées entre leurs mains et le délais et les modalités de déclaration en cas de cessation du travail et celles des demandes de conversion des indemnités en rente viagère[42]. Il fixe les modalités de formation et les attributions de la Commission Supérieure pour la prévention et l'hygiène, et détermine les mesures obligatoirement suivies pour la prévention dans les locaux de travail[43], établit les règlements et conditions requis pour accorder des prêts de logements par l'entremise de la Caisse[44], évalue les avantages en nature ainsi que le gain imposable, la cotisation forfaitaire et les critères de la "dette modique"[45]. Enfin, il fixe les modalités de pénalisation de l'employeur ou, par contre, lui restitue une partie des cotisations payées en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles[46], fixe les règles d'inscription des employeurs et des salariés et les modalités de versement des cotisations et le cadre spécial de l'inspection ainsi que toutes les autres mesures d'application de la loi relative à la S.S.[47]

1.2.1-4.2 Les attributions administratives et financières

En tant qu'organe fondamental d'une institution dotée d'une autonomie financière et administrative, le Conseil d'Administration se voit attribuer de dessiner la politique sociale de la Caisse à la lumière des textes en vigueur, de demander au conseil des ministres de régler tout différend qui l'oppose à l'autorité de tutelle[48]. Il fixe les bases de création des bureaux locaux et régionaux[49], nomme les employés de la première catégorie[50], donne son avis sur la nomination et la démission du Directeur Général de la Caisse[51], approuve le budget administratif de la Caisse et les budgets annexes (Hôpital de Batroun - bureau des médicaments...), clôt ses comptes et établit les mémoires explicatifs et les priorités pour les investissements sociaux, organise et nomme la Commission financière, et autorise le Directeur Général pour l'acquisition des biens immobiliers de la Caisse[52].

1.2.1-4.3 Les attributions de contrôle

En tant que représentant des partenaires sociaux, le Conseil d'Administration contrôle la bonne application des textes législatifs et réglementaires, délibère sur les projets proposés par le Directeur Général, discute et approuve le budget administratif et les budgets annexes, délibère sur toutes les questions de crédit, discute et approuve le rapport annuel du Directeur Général.[53]

1.2.1-4.4 Les commissions

D'après le règlement intérieur du Conseil d'Administration de la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale[54], le 26/10/84, le Conseil élit diverses commissions temporaires (pour des travaux imprévus et à durée déterminée et dont la mission est définie lors de leur composition) ou permanentes ; la durée de ces dernières est de deux ans renouvelables et a son terme à la fin du mandat des administrateurs qui la composent. Chaque commission élit son rapporteur qui présente un rapport écrit dans une séance plénière ; bien que les commissions du Conseil n'aient jamais vu le jour, on peut signaler que les commissions permanentes du Conseil sont théoriquement : la commission des affaires financières (chargée d'étudier les budgets de la Caisse , la clôture des comptes et toutes les autres questions d'ordre

financier), la commission d'administration et d'organisation (spécialisée dans l'étude des règlements de la CNSS et de tous les projets de caractère juridique et réglementaire), et la commission consultative dans toutes les autres questions."

1.2.1-5 Responsabilités

Dans l'exercice de leurs fonctions, et à part les sanctions administratives que nous allons aborder quand nous parlerons de la tutelle administrative, les administrateurs encourent des responsabilités civiles (contraintes financières) et pénales qui sont de deux ordres :

1.2.1-5.1 Responsabilité personnelle

- Vis à vis des assurés, mais aussi des tiers, en cas d'irrégularités, de délits ou d'actes frauduleux, commis durant l'exercice de leur fonction.

1.2.1-5.2 Responsabilité solidaire du Conseil

- Tous les administrateurs sont solidairement responsables en cas de décision illégale, irrégulière ou inopportune, sauf ceux qui se sont opposés à la décision mise en cause et qui ont consigné leur opposition dans le procès verbal de la réunion. Cette responsabilité peut entraîner le versement de dommages-intérêts.

- L'action en responsabilité se prescrit après l'écoulement de cinq ans après la date de la décision mise en cause.

1.2-2 Le Directeur Général et le Secrétariat

1.2.2-1 Le Directeur Général

"Les organes de la Caisse sont : le Conseil d'Administration, la Commission Technique et le Secrétariat. Le Secrétariat est placé sous l'autorité d'un Directeur Général"*, autrement dit, du pouvoir exécutif.

C'est l'article 5 du Code de la Sécurité Sociale qui précise les modalités de nomination du Directeur Général de la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale, les qualifications requises, ses attributions et les conditions de sa révocation ; c'est enfin le règlement n°3 intitulé *Attributions du Directeur Général** qui détaille sur ces attributions.

1.2.2-1.1 Nomination

"Un Directeur Général est placé à la tête du Secrétariat de la Caisse par un décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du Ministre du Travail et après avis du Conseil d'Administration, il est nommé et déchargé de ses fonctions de la même manière ; la personne nommée Directeur Général doit remplir certaines conditions énumérées dans le Code de la Sécurité Sociale (Art.5 §2) : il doit posséder un diplôme universitaire reconnu valable et doit être hautement qualifié

et doté d'expérience et de compétence dans les matières sociales, administratives, financières et bancaires, y compris l'assurance. Mais il ne peut pas être membre du Conseil d'Administration, ni de la Commission Technique." *

Le fait que le Directeur Général de la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale soit le seul responsable de l'exécution de l'ensemble du régime, explique le caractère rigoureux qui commande sa nomination par le Conseil des Ministres ; la nécessité de remplir certaines conditions imposées par les textes prouve le rôle important qu'il aura à assumer dans l'application et la gestion du régime de la Sécurité Sociale.

Le fait qu'on ait créé au Liban une seule Caisse Nationale avec, à sa tête, un seul Directeur Général montre la capacité de celui-ci de personnifier le système de Sécurité Sociale et de posséder de larges pouvoirs.

Toutes ces caractéristiques et considérations situent le Directeur Général de la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale à un niveau élevé et prépondérant sur le plan national ; en ce qui concerne le régime de Sécurité Sociale, le Directeur Général* est donc nommé sur décret et après avis du Conseil d'Administration. Mais s'agit-il ici d'un avis simple sur lequel le Conseil des Ministres a la pleine latitude de passer, ou d'un avis conforme que le Conseil des Ministres est tenu de suivre sans pouvoir l'amender ?

Ni la jurisprudence ni la doctrine n'ont répondu à cette question.

L'"*avis*" est un terme juridique s'appliquant dans toutes les branches du droit au résultat des consultations demandées aux organes les plus divers (commissions, conseils, fonctionnaires qualifiés, Conseil d'Etat, etc...), mais ces consultations n'ont que rarement un caractère obligatoire dans leur contenu ; on dit alors qu'une "décision est prise sur avis conforme de...".

Il est sûr, néanmoins, que les prérogatives du Conseil des Ministres se limitent, conformément aux principes généraux de la tutelle administrative, à un droit de refus motivé sans possibilité d'amendement ou de substitution, et étant donné que la Caisse (Conseil d'Administration et Directeur Général) est le seul organe compétent eu égard à son expérience, ses moyens, et ses connaissances pour proposer et juger les problèmes posés, l'avis du Conseil d'Administration avant chaque décret est nécessaire. En cas de décision de portée générale qui puisse influer sur les situations financières, économiques et sociales c'est la Caisse, seule, qui aura la capacité d'apprécier l'opportunité et l'importance.

Il est donc évident que l'"*avis*" du Conseil d'administration, mentionné dans les différents articles du Code de la Sécurité Sociale pour l'adoption des décrets complétant les textes législatifs est nécessaire, voire obligatoire, dans chaque cas de promulgation de ces textes.

1.2.2-1.2 Attributions

Dans le cadre des textes juridiques et réglementaires, le Directeur Général de la Caisse est le chef suprême et direct de tous les services et tout le personnel, voire de toute la Caisse, et il se trouve, par là, doté de toutes les attributions et de toutes les compétences qui lui permettent de remplir les tâches qui lui sont dévolues par la loi ; il assure le fonctionnement de l'organisme sous le contrôle du Conseil d'Administration*.

Le Directeur Général est donc responsable de la gestion du Secrétariat[1], et cette responsabilité exige qu'il soit doté de toutes les attributions nécessaires pour accomplir son travail quotidien sous la surveillance du Conseil d'Administration. Sans être limitatives, on peut distinguer deux types d'attributions[2].

1.2.2-1.2.1 Les attributions privées

a) Gestion du personnel

Sous réserve de textes contraires, le Directeur Général a seul autorité sur le personnel de la Caisse. Il fixe l'organisation du travail dans les services, dans le cadre des dispositions qui régissent le personnel, il prend seul les décisions d'ordre individuel que comporte la gestion du personnel, règle l'avancement, assure la discipline, procède aux licenciements, et nomme aux emplois au-dessous de la troisième catégorie.

b) *Les charges financières*

Dans ce domaine, le Directeur Général contracte les dépenses, accepte provisoirement à titre conservatoire et sans autorisation préalable les legs et les dons qui sont fait à l'organisme. Quant aux biens immobiliers, il ne peut les acquérir ou les aliéner qu'après autorisation préalable du Conseil des Ministres, il fait injonction au Directeur Financier pour ordonnancer les paiements et réquisitionne le chef de la comptabilité pour payer. Il donne aussi toutes sortes d'avances, signe avec le Directeur Financier pour les retraits bancaires, donne quitus aux caissiers et percepteurs, établit le plan comptable et détermine les documents de liquidation.

c) *Autres missions*

Le Directeur Général représente la Caisse en justice et dans tous les actes de la vie civile, il peut mandater un avocat pour le représenter devant les tribunaux dans le cadre des lois et des institutions en vigueur, il peut présenter ou mandater un Directeur pour le représenter aux séances du Conseil, du Bureau et de la Commission Technique.

1.2.2-1.2.2 Les attributions exercées sous la surveillance du Conseil d'Administration

Le Directeur Général de la Caisse agit conformément aux textes et sous le contrôle du Conseil, il prépare et soumet au Conseil tous les projets et documents nécessaires pour la prise des décisions et surtout les projets des budgets concernant la gestion administrative, et s'il y a lieu les rapports sur le fonctionnement des établissements de soins et de la prévention gérés directement par la Caisse ; il remet, à la fin de chaque année, au Conseil d'Administration, un rapport sur le fonctionnement administratif et financier de l'organisme qui peut être communiqué aux assurés et aux employeurs après sa confirmation par le Conseil d'Administration et l'approbation de l'autorité de tutelle.[3]

1.2.2-1.2.3 Les attributions délégataires

Le Directeur Général peut déléguer une partie de ses pouvoirs à certains agents de l'organisme, sauf ceux qui lui sont délégués par le Conseil.

1.2.2-1.3 Révocation[64]

Le Directeur Général peut être révoqué pour l'une des causes suivantes :

- s'il commet un crime ou un délit,
- s'il commet une faute grave dans l'exercice de ses fonctions,
- s'il fait preuve d'incompétence ou commet une négligence grave dans l'exercice de ses fonctions.

Le Président du Conseil présente la demande de révocation au ministre de tutelle, accompagnée du procès-verbal de la réunion du Conseil d'Administration relatif à la révocation, d'une approbation écrite et motivée du Commissaire du Gouvernement et d'une approbation motivée de la Commission Technique. Ensuite, le ministère de tutelle transmet la demande, complétée de son avis, au Conseil des Ministres qui est le seul compétent pour en juger.

1.2.2-1.4 Immunité du Directeur Général

Enfin, le Directeur Général, nommé parmi des personnes hautement qualifiées et jouissant de larges pouvoirs dans l'exécution de ses fonctions, a été doté d'une immunité fonctionnelle par les textes législatifs : il n'est pas destitué d'office. Il est normal qu'un responsable situé à un niveau élevé de la hiérarchie ne soit pas radié de sa situation du jour au lendemain et seulement pour des motifs dûment prévus ; la loi a limité la fin de ses services à l'un des deux procédés : démission et révocation.

Les textes du régime des établissements publics qui considèrent que les Directeurs Généraux de ces établissements dépendant du même cadre peuvent être déplacés ne s'appliquent pas à la Caisse ; serait illégal l'acte qui procéderait à la mutation du Directeur Général de la Caisse pour un autre établissement public.

1.2.2-2 Le personnel de la Caisse

1.2.2-2.1 Nomination et statut juridique

Le personnel de la Caisse représente un effectif de l'ordre de 1510 employés ; ce personnel est formé d'agents administratifs et d'agents techniques engagés à titre permanent, temporaire ou contractuel.

Par ailleurs, la Caisse est autorisée à engager à titre provisoire des fonctionnaires de l'Etat sous réserve de l'application des articles 50 et 51 du décret de loi n° 112 du 12/06/1959.[65]

D'après la volonté du législateur[64] et du Conseil[65], tous les agents de la Caisse, quelle que soit leur catégorie, sont soumis aux dispositions du statut du personnel et à celle du Code du Travail et du Code de la Sécurité Sociale (à l'exception des fonctionnaires visés au paragraphe précédent), dans la mesure où ces deux derniers lui assurent des dispositions plus avantageuses.

En outre, il revient au Directeur Général, sur agrément du comité du bureau, d'engager des Libanais et des étrangers pour accomplir un travail à durée limitée qui nécessite des compétences particulières.

L'existence d'un statut du personnel de la Caisse entraine les résultats suivants :

a) - la relation professionnelle entre la Caisse et ses employés est devenue une relation statuaire ;

b) - les deux juridictions administrative et judiciaire partagent la compétence de juger le litige selon la nature du contentieux (réglementaire ou individuel) ;

c) - l'employé de la Caisse jouit d'une immunité fonctionnelle, il ne sera licencié qu'après un arrêté justifié du pouvoir de nomination et dans des cas très restreints, ou après jugement du Conseil de discipline ;

d) - Il est interdit à tout employé de la Caisse de cumuler, avec sa fonction à la Caisse, les fonctions électorales, parlementaires, municipales et de "*Moukhtar*", d'être membre du Conseil d'Administration d'une société anonyme ou d'une société en commandite simple, et d'entreprendre une activité professionnelle rémunérée, salariale ou indépendante ;

e) - A part le cas des contractuels, la nationalité libanaise est exigée pour travailler à la Caisse, et l'obligation du secret professionnel s'impose à l'ensemble du personnel ;

f) - Les emplois de la Caisse sont divisés en catégories[66], les catégories en échelons et les échelons en grades.

Le cadre de la Caisse se compose de techniciens et d'agents administratifs : tous les employés jusqu'à la sixième catégorie sont nommés à la suite d'un concours, quant aux employés de la septième catégorie, ils sont nommés à la suite d'un examen. Les employés de la première catégorie sont nommés sur décision du Conseil d'Administration, ceux des catégories **2** et **3** sont nommés par décision du Comité de Bureau, et le Directeur Général nomme les employés des autres catégories[67].

1.2.2-2.2 Les agents de Direction

Il ressort de la liste annexée au statut du personnel, qui arrête les conditions particulières de nomination aux différents postes, que les agents de Direction se situent dans la catégorie **1** de la classification des emplois.

Les agents de Direction doivent répondre aux dispositions générales du recrutement aux emplois de la Caisse et aux conditions spécifiques de l'emploi de leur catégorie ; ils sont nommés par le Conseil d'Administration sur proposition du Directeur Général à la suite d'un concours.

a) le Directeur Administratif

Il est responsable de la gestion administrative du personnel (politique du recrutement, de l'organisation des concours et examens, des stages et des cours de formation...) et de la gestion des locaux et du matériel (commissions d'achats, marchés administratifs).

b) *le Directeur Financier*

Il est chargé du recouvrement des cotisations, surveille les comptes des employeurs, ordonnance l'encaissement et le paiement, se met en liaison avec le contentieux pour l'étude des dossiers de cotisations. Il contrôle l'application du règlement financier et du plan comptable et assume la responsabilité de la comptabilité générale de la Caisse.

c) le Directeur de l'Inspection d'Entreprises

Il est chargé du contrôle des entreprises conformément aux dispositions de l'article 77 du Code de la Sécurité Sociale, et veille à la bonne application des textes en vigueur.

d) le Directeur de l'Inspection Financière

Il est chargé de contrôler la validité de la procédure de paiement et d'encaissement et veille à la disponibilité des pièces justificatives.

e) *le Directeur de l'Inspection Administrative*

Il veille à la bonne application du statut du personnel.

f) *le Directeur de la branche Maladie-Maternité*

Il veille à l'application des textes en vigueur pour le paiement des prestations en nature et en espèces. Il définit les modalités du contrôle médical et diffuse, conjointement avec le médecin conseil national, les instructions nécessaires aux médecins conseil et aux liquidateurs des prestations.

g) *le Directeur des Relations Publiques*

Il est chargé du service de renseignements et d'orientation et se met en liaison avec les différents services pour remédier aux problèmes communs et continus dont se plaignent les assurés.

h) *le Directeur de Statistiques et d'Immatriculation*

Il est chargé du service de la mécanographie et de l'informatique, des statistiques, de l'actuariat ; en outre, il a la responsabilité du service d'immatriculation des employeurs et des salariés.

i) *le Directeur Technique*

Il est responsable des services de prestations des allocations familiales et de l'indemnité de fin de service, il étudie les problèmes des prestations et les projets de leur modification.

j) *le Chef du Cabinet du Directeur Général*

Il étudie et prépare le courrier du Directeur Général.

k) *le Secrétaire du Conseil d'Administration*

Il assiste aux réunions du conseil, prépare et diffuse les procès-verbaux, et veille à la signification des décisions du conseil.

1.2.2-2.3 Le personnel d'encadrement

Ce sont les chefs de service, et les chefs de groupe (de direction) auxquels il convient d'ajouter les médecins-chefs ; le personnel d'encadrement se situe dans la deuxième et la troisième catégories.

Leur rôle se résume à prévoir les mesures à prendre pour réaliser les objectifs prévus, organiser le travail des groupes placés sous leur contrôle, animer des groupes et contrôler la bonne exécution du travail et les résultats atteints.

En principe, les chefs de groupe sont situés sous l'autorité directe des chefs de service et eux-mêmes sont situés sous l'autorité des Directeurs.

1.2.3- Les organes consultatifs

Le Code de la Sécurité Sociale a prévu l'organisation des organes consultatifs auprès de la Caisse. Ces organes, au nombre de trois, sont : la Commission Technique, la Commission Financière et la Commission Médicale.

1.2.3-1 La Commission Technique

1.2.3-.1.1. Définition

La Commission Technique est l'un des organes permanents de la Caisse ; elle exerce les fonctions qui lui sont imparties par la loi relative à la Sécurité Sociale et les règlements de la Caisse.

1.2.3-.1.2 Composition

La Commission Technique se compose d'un Président et de deux membres ; le Président et les membres sont nommés par décret pris en Conseil des

Ministres sur proposition du Ministre du Travail, à condition qu'ils remplissent des conditions particulières en plus des conditions générales en vigueur au sein de la caisse.

Une catégorie spéciale est créée en dehors du cadre de la caisse, comportant deux grades : l'un pour le Directeur Général, l'autre pour le président de la Commission Technique ; le barème de chacun de ces deux grades doit être fixé dans le règlement intérieur de la caisse. Quant aux membres de la Commission, l'échelle des grades et le barème des traitements de la première catégorie du cadre de la caisse leur sont appliqués.

1.2.3-.1.3 Attributions

La troisième Commission Technique désignée par le décret n° 1453 du 02/08/78 exerce actuellement des actes de vérification qui ne se limitent pas aux vérifications des comptes, mais les dépassent pour porter sur toutes les activités administratives et financières de la caisse. Le Président de la commission participe aux débats du Conseil d'Administration et du Comité de bureau, sans avoir le droit de vote ; en cas d'absence, il peut déléguer l'un des deux membres pour le représenter.

1.2.3-.1.4 Les attributions juridiques

La Commission Technique se charge de :

- vérifier les opérations et les comptes de la caisse, conformément à des programmes annuels ou exceptionnels, ou à des engagements spéciaux ;
- établir le programme annuel et des programmes exceptionnels ;
- présenter des propositions tendant à améliorer les conditions du Travail et la simplification des formalités ;
- entreprendre, dans le cadre de ses missions, les études que lui confie le Ministre de Tutelle, ou le Conseil d'Administration ou le Directeur Général de la Caisse ;
- établir des rapports sur les résultats des travaux de vérification et sur les projets de clôture du budget administratif et des budgets annexes ;
- approuver et motiver la demande de révocation du Directeur Général.

1.2.3 - 1.5 Les attributions réglementaires

- étudier et donner avis sur les documents et les projets préparés par le Directeur Général et nécessaires pour les décisions du Conseil d'Administration (projets de règlements intérieurs, principes généraux déterminant la relation de la Caisse avec les artisans, les employeurs et les bénéficiaires, détermination de la responsabilité du chef comptable, évaluation du montant des prestations annuelles de l'assurance maladie-maternité).

D'autre part, la Commission n'a aucune autorité sur qui que ce soit, mais peut se mettre en relation directe avec les différents services et agents de la Caisse. Elle peut, néanmoins, exploiter les différents documents nécessaires pour l'accomplissement de sa tâche après information du Directeur Général.

1.2.3.-1.6 Immunité

Le Président et les membres de la Commission Technique sont dotés d'une immunité fonctionnelle :

- leur désignation est effectuée sans durée déterminée et sans avis du Conseil d'Administration

- un décret pris en Conseil des Ministres peut, seul, mettre fin à leurs fonctions pour l'une des causes suivantes :

• Commettre un crime ou un délit,

• Commettre une faute grave dans l'exercice de ses fonctions,

• Faire preuve d'incompétence ou commettre une négligence grave dans l'exercice de ses fonctions.

1.2.3-1.7 Responsabilité

Le Président et les deux membres de la Commission Technique sont personnellement responsables, même vis-à-vis des tiers, des actes frauduleux qu'ils commettent dans l'exercice de leurs fonctions.

L'action en responsabilité se prescrit par l'écoulement de cinq années après la date de la décision mise en cause.

1.2.3.2 La Commission Financière

La création d'une Commission Financière a été prévue dès 1963 dans le livre III du Code de la Sécurité Sociale : "Dispositions Financières et règlement des contestations". La Commission Financière est créée par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre du Travail et du Ministre des Finances, après avis du Conseil d'Administration [73]. Le décret de sa création précisera sa composition, et elle sera placée sous l'autorité du Conseil d'Administration qui garde la responsabilité de la politique des investissements.

Il a fallu attendre le 24 mars 1969 pour que la Commission Financière soit créée. [74]

L'article 2 dudit décret annonce qu'une Commission Financière est nommée à la Caisse et composée :

✧ du Directeur Général du Ministère des Finances : Président

✧ du Directeur Général de la Caisse : membre rapporteur

✧ du Directeur Général du Ministère du Plan : membre

✧ de deux membres représentant le Conseil d'Administration de la Caisse choisis par lui.

✧ d'un membre choisi par l'Association des banques et qui la représente.

La nomination du Directeur Général du Ministère des Finances comme Président de cette Commission et du Directeur Général du Ministère de la Planification comme membre nous montre l'importance que les Pouvoirs Publics accordent aux investissements de la Caisse

1.2.3-.2.1 Durée et réunion

La durée du mandat du Président et des membres de cette Commission est de quatre ans renouvelables. La commission doit se réunir, au moins, quatre fois par an ; les décisions prises dans chaque service fait l'objet d'un procès-verbal qui est transmis au Conseil d'Administration.

1.2.3-.2.2. Attributions :

D'après le décret 12180/69 et le règlement financier de la Caisse [75], le rôle de la Commission consiste principalement à conserver la valeur des fonds disponibles de la Caisse et à les investir d'une façon rentable et avantageuse.

Les placements à court, moyen et long terme doivent assurer un intérêt minimum, sans qu'il soit porté atteinte à l'équilibre financier de la Caisse.

Les placements à moyen et à long terme ne peuvent porter que sur des valeurs d'Etat, des prêts accordés aux établissements et organismes publics garantis par l'Etat, des valeurs immobilières, des prêts accordés par l'entremise de la caisse ayant pour objet d'assurer des logements aux diverses catégories d'assurés ainsi qu'aux fonctionnaires du secteur public.

La Commission doit, en outre, considérer que les biens de chaque branche doivent être investis à part, et en cas d'investissement des biens de plusieurs branches ensemble, la Commission doit fixer, à la fin de chaque année financière, les revenus de chaque branche suivant sa part d'investissement.

Les investissements accordés jusqu'à cette date étaient limités aux domaines et opérations suivantes :

- dépôts dans les banques,
- achat de valeurs d'Etat (long et moyen terme)
- gestion d'établissements sanitaires :

  cette action est limitée jusqu'à maintenant à la gestion de l'hôpital de la ville de Batroun : sur accord conclu avec le Ministère de la Santé, la caisse dirige cet hôpital pour le compte de la branche maladie-maternité.

1.2.3-.2.3 Les différends

Tous les différends survenus entre le Conseil d'Administration de la Caisse et la Commission Financière doivent être soumis à l'arbitrage du ministère du travail.

1.2.3.3 La Commission Médicale

"Une Commission médicale attachée en permanence à la Caisse sera nommée par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre du Travail et après avis du Conseil d'Administration ; les attributions de cette commission seront précisées par le règlement intérieur de la Caisse [76]".

La façon de former cette commission révèle la volonté des Pouvoirs Publics d'intervenir auprès de la Caisse et de lier ses décisions à la politique de l'Etat dans le domaine de l'action sanitaire.

1.2.3-3.1 Formation de la commission médicale

En application de l'article 6(5) du Code de la Sécurité Sociale, le décret n° 7256 du 8 Mai 1967 [illegible] a constitué la Commission Médicale [illegible].

1.2.3-3.2 Durée du mandat

La Commission est désignée pour quatre ans par un décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre du Travail et après avis du Conseil d'Administration.

1.2.3-3.3 Attributions

Le décret-loi n° 116 du 30/6/77 donne au contrôle médical un rôle important qui consiste à :

- donner avis sur les dispositions de la médecine préventive et les urgences dans les entreprises en collaboration avec le médecin du travail de ces établissements [illegible]

- établir les dispositions nécessaires pour informer les victimes des accidents du travail et des maladies professionnelles sur les moyens de bénéficier d'une réadaptation à un autre travail convenable [illegible]

- étudier toute question qui lui sera soumise par le Directeur Général de la Caisse. La Commission est tenue de respecter le secret professionnel.

1.2.4 L'intervention des Pouvoirs Publics dans l'organisation de Sécurité Sociale

Les Autorités d'intervention des Pouvoirs Publics dans la Sécurité Sociale sont au nombre de trois : le Conseil des Ministres, le Ministère du Travail et la Cour des Comptes. On peut en déduire une tutelle administrative d'une part, et une tutelle financière d'autre part.

1.2.4-1 La tutelle administrative

La tutelle Administrative s'exerce, d'abord, préalablement aux actes et aux décisions de la C.N.S.S., et aussi, a posteriori, pour l'approbation, la suspension ou l'annulation de certaines décisions.

1.2.4-1.1 Les Autorités de Tutelle Administrative

La Caisse est soumise au contrôle du Conseil des Ministres et à la tutelle du Ministère du Travail, qui l'exerce par l'intermédiaire d'un "Commissaire du Gouvernement" au Conseil d'Administration [illegible].

Par contre, la caisse n'est pas soumise au contrôle de l'inspection générale, ni à celui du Conseil de la Fonction Publique et elle n'est pas régie par les textes des services publics [illegible].

Il est donc clair que la tutelle sur la C.N.S.S. du LIBAN est plus légère que celle exercée en France.

Outre la tutelle préalable, le Conseil des Ministres peut exercer son contrôle sur l'activité de la Caisse, d'une part par le biais de la Commission Financière chargée de l'investissement, que le Conseil des Ministres organise et dont il nomme les membres, et d'autre part par l'autorisation du Directeur Général [82] à acquérir ou aliéner un bien immobilier pour le service de la Caisse.

1.2.4-1.2. Les moyens de tutelle

Ces moyens sont divers et s'exercent sur les personnes, les actes et les décisions.

1.2.4-1.2.1-Tutelle sur les personnes

Le Conseil des Ministres exerce un droit d'agrément de certaines catégories du personnel (le Directeur Général, le Président et les membres de la Commission Technique sont nommés et révoqués par décret).

Par ailleurs, les conditions de recrutement, les règles de travail, d'aptitude et de formation ne prennent effet qu'après approbation de l'autorité de tutelle [83].

La Tutelle sur les personnes s'étend, également, au Conseil d'Administration : les délégués élus ou nommés sont confirmés par décret membres du Conseil d'Administration [84], et le Conseil des Ministres peut demander à une organisation professionnelle de remplacer son délégué élu par un autre lorsqu'il estime nécessaire ce remplacement [84].

1.2.4-1.2.2-Tutelle sur les actes

Certaines décisions du Conseil d'Administration exigent l'approbation du Ministère de Tutelle. Il s'agit des règlements intérieurs de la caisse, du statut du personnel, de l'échelle des grades et du barème des traitements destinés aux divers organismes de la caisse, du budget administratif et des budgets annexes de la caisse, des priorités pour les investissements sociaux, des bases de création des bureaux locaux et régionaux.. A noter ici que parmi les moyens ordinaires de la tutelle administrative (l'avis et l'instruction préalables, l'approbation, l'autorisation, la suspension, l'annulation et la substitution) l'autorité de tutelle au Liban n'a aucun droit d'intervention sur la portée des projets, ni sur leur opportunité. Elle a la simple faculté de les approuver ou non et de les suspendre [85], alors qu'en FRANCE, l'article 151 du Code de la Sécurité Sociale confère aux autorités de tutelle le pouvoir de contrôler l'opportunité des décisions sur le plan financier.

Le Commissaire de Gouvernement, ou son délégué, assiste à toutes les réunions du Conseil d'Administration et il **peut** prendre part aux réunions de la Commission Technique où il jouit toujours d'une voix consultative, notamment pour exprimer la politique générale du gouvernement vis-à-vis de la caisse, communiquer le refus motivé des décisions du Conseil, **demander la révision de ces décisions dans le délai de cinq jours à partir de leur date (sorte de suspension)**, convoquer le Conseil à une réunion extraordinaire, et communiquer les décisions d'arbitrage en cas de désaccord entre le Conseil et la Commission Financière. Il appartient au Conseil des Ministres de régler les différends entre le Conseil et l'autorité de la tutelle.

Si l'autorité de tutelle ne communique pas au Conseil d'Administration son refus motivé dans un délai d'un mois à compter de la réception des décisions qui lui sont soumises, ces décisions sont considérées comme approuvées de plein droit [86]. Pour calculer ce délai, on ne prend pas en considération la date de l'arrêté du pouvoir de tutelle mais celle de sa communication ; par conséquent, si l'arrêté était pris dans le délai du mois, mais communiqué plus tard (après l'expiration du mois prévu), il n'aurait aucun effet sur la décision du Conseil.

1.2.4-2 Le contrôle financier

En vue de protéger les deniers publics contre les abus administratifs et les influences politiques, et sauvegarder les comptabilités du service public contre tout comportement arbitraire, le législateur Libanais a soumis la C.N.S.S. au contrôle a posteriori de la Cour des Comptes [87].

Le contrôle de la Cour des Comptes porte donc sur l'ensemble des résultats des activités financières de la Caisse, il vise toutes les dépenses de la Sécurité Sociale et, éventuellement, les comptes des comptables.

Vu son aspect juridictionnel, la Cour des Comptes est habilitée à juger les comptables, à imposer des sanctions en cas d'infraction, et à signaler, par la procédure du référé, les administrateurs, les directeurs, et les comptables de la caisse ayant commis des irrégularités. La Cour des Comptes, par ce biais, peut être à l'origine d'une révocation ou d'un retrait d'agrément.

Même avec des modalités d'exercice du contrôle parfois différentes, la Cour des Comptes du Liban se rapproche de son homologue en France. Les mêmes buts et les mêmes résultats sont à la base de ce contrôle : régularité comptable et légale des opérations financières, efficacité de la gestion, optimisation des ressources et sauvegarde de l'intérêt général. La Cour des Comptes établit un rapport annuel sur les résultats de l'ensemble de ses contrôles et le présente au Président de la République. Des exemplaires sont aussi envoyés à la chambre des députés, au conseil des fonctionnaires et à la direction de l'inspection centrale.

II - NECESSITE DE FAIRE EVOLUER L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA SECURITE SOCIALE

Depuis la mise en oeuvre de la Sécurité Sociale au Liban (le 1er mai 1965), et en dépit des événements qui ont pesé lourdement, pendant dix sept ans, sur la situation socio-économique du pays, la Sécurité Sociale Libanaise n'a pas cessé de se développer et d'affronter des contraintes qui nécessitent des projets d'action, immédiats et à long terme et qu'on peut résumer comme suit :

A - Elargissement horizontal et vertical du champ d'application

En dépit des dix sept ans de durs événements qui ont pesé sur la situation socio-économique du pays, la sécurité sociale du Liban n'a pas cessé de progresser **(305 052 assurés et plus d'un million de bénéficiaires)** [88] et des études sont en cours pour la mise en application de nouvelles branches (accidents du travail et maladies professionnelles, assurance vieillesse ....)

B - Augmentation des effectifs de l'administration

L'effectif du personnel de la caisse augmente (plus de 1 500 employés actuellement), mais son niveau a baissé faute d'entretien, d'où la nécessité de recyclages à court terme, et de créer un institut d'études sociales à long terme.

C - Déconcentration de plus en plus élargie, qui exige la répartition des fonctions dans une stratégie de travail global et intégral, basée sur la généralisation de l'informatisation.

D - Des sommes d'argent cumulées et cherchant à être placées

Les tendances à l'évolution et à la généralisation de la Sécurité Sociale sont en elles-mêmes des défis qui postulent la mise en oeuvre de nouveaux mécanismes capables de diriger la solidarité de la population toute entière en vue de la réalisation effective de droits sociaux reconnus à tous et par tous.

L'administration de la Sécurité Sociale doit faire un inventaire des critiques et prouver une certaine souplesse qui lui permette d'évoluer rapidement et de s'adapter à la grande variété des besoins et problèmes sociaux. Elle peut, dans ce domaine, bénéficier des pratiques d'autres pays tout en restant fidèle aux données objectives du Liban, et arriver à préparer un inventaire rationnel qui servira de base pour l'élaboration du nouveau plan de protection sociale.

On doit, dès maintenant, prévoir (voire préciser), les horizons de l'avenir de la C.N.S.S. : définir nos besoins, analyser les missions auxquelles il faut se consacrer, préparer le choix des priorités et adopter, rapidement, les mesures adéquates. On pourra alors établir les procédures permettant d'aller des travaux préliminaires jusqu'à l'application ; il faudra se rappeler toujours qu'on ne doit considérer comme sacro-sainte aucune des règles... certes, cela ne veut pas dire qu'on doit les réformer toutes, mais qu'on doit les soumettre toutes à une analyse critique serrée. De surcroît, il ne faut pas oublier que la Sécurité Sociale n'a pas à jouer seule son rôle important, il y a d'autres organisations et d'autres éléments qui constituent son environnement et peuvent exercer certaines contraintes sur ses tentatives de réforme et de développement.

L'administration doit procéder souvent à une révision de ses normes, de ses méthodes et de ses résultats pour s'assurer de leur conformité aux nouvelles exigences de la situation et de leur efficacité. Elle doit savoir que la Sécurité Sociale est un chantier continu, un travail à revoir et à réviser quotidiennement, pour apprécier la nature et de la portée de toutes les activités de la Caisse, estimer l'efficacité de l'utilisation du personnel, évaluer les pratiques de gestion, mesurer le travail, mettre en relief d'éventuelles faiblesses administratives ou procédurales, examiner les relations entre les services et l'état des relations entre employés, l'adéquation des installations matérielles et des locaux, l'importance des travaux en retard, etc. [85]

Tous ces propos montrent bien la nécessité d'une évolution de l'organisation administrative de la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale du Liban, à court terme et à long terme, comme on va détailler dans la deuxième partie de ce mémoire.

DEUXIEME PARTIE

PERSPECTIVES D'UNE EVOLUTION ADMINISTRATIVE DE LA CAISSE NATIONALE DE SECURITE SOCIALE DU LIBAN

2.1 Rôle de l'Etat et des forces de pression dans la détermination dela politique sanitaire et sociale de la C.N.S.S.

Tout en restant fidèle aux données objectives du Liban, l'expérience de l'administration de la Sécurité Sociale en France (et surtout celle de la Caisse d'Allocations Familiales de Seine-Saint-Denis où j'ai pu, durant trois mois de stage, profiter des riches observations du directeur général de la Caisse, Monsieur AUGER, et du soutien que les agents de direction et les cadres de l'organisme m'ont accordé), et les réformes périodiques qui l'ont touchée *, étaient un vaste domaine de connaissances et un moyen très souple capables de me permettre de proposer des suggestions tendant à faire évoluer le système de Sécurité Sociale du Liban.

Cette évolution envisagée de l'organisation administrative de la Sécurité Sociale, garde les fondements essentiels de la sécurité sociale et ses idées fortes (la solidarité entre tous, l'universalité de la couverture sociale et la responsabilité collective), et donne à l'administration de la Caisse la possibilité de mieux s'organiser en vue de pouvoir maîtriser les coûts sans sacrifier la qualité du service rendu, d'améliorer les relations avec le public notamment en matière d'information et de communication, de former le personnel pour pouvoir assurer le recouvrement et le remboursement des prestations avec rapidité et exactitude.

Les problèmes administratifs sont aussi complexes que vastes, de telle sorte qu'il est impossible d'établir des modèles d'organisation administrative qui soient également valables pour toutes les institutions de Sécurité Sociale et qui puissent être appliqués, sans discrimination, en toute circonstance.

Les problèmes inhérents à l'administration évoluent en raison de la progression des régimes et de leurs modifications ; on ne peut pas les évoquer a priori, ni les formuler dans l'abstrait, ils sont, en effet, le reflet du degré de développement et de l'évolution des besoins.

2.1-1 Rôle de l'Etat

Il est toujours impossible de mettre sur pied une administration pour la Sécurité Sociale, ou de chercher à l'améliorer, sans la participation et l'appréciation des politiciens : ceci s'avère une obligation et en même temps une nécessité, la sécurité sociale est le petit parlement qui réunit, en son sein, tous les acteurs de la production dans une ambiance de démocratie sociale régie et surveillée par l'Etat. On ne peut, valablement, séparer Administration et Politique ; l'administration est liée à la politique et elle n'est, en définitive, que l'instrument de la réalisation des politiques définies par l'Etat.

2.1-2 Rôle des groupes de pression

Parmi ces groupes, les sociétés d'assurances privées qui perdent une partie de leur clientèle avec la mise en place d'un régime de sécurité sociale, et surtout dans le cas de mise en application des branches de l'assurance maladie et des accidents du travail et maladies professionnelles.

2.1-3. Rôle de l'opinion publique

Dans cette opinion se déroulent les conflits normaux entre la tradition et la rénovation, entre la privatisation et l'équilibre financier d'une part, l'Etat-providence et l'équilibre économique et social d'autre part. D'où la nécessité de la participation des citoyens et des personnes intéressées (employeurs, salariés, travailleurs indépendants, associations et Etat) dans les discussions des projets et dans la prise de décision sur les questions de la Sécurité Sociale. Il s'avère indispensable, à cet égard, de convoquer périodiquement une tribune sociale qui traite et commente objectivement les sujets inhérents, pour contribuer à créer chez le public la conviction que la Sécurité Sociale est une nécessité pour lui et pas une contrainte qu'on lui a imposée.

2.2 De nouveaux buts, de nouveaux défis

Dès l'année 1963, date de promulgation de la loi relative à la Sécurité Sociale au Liban, le législateur a prévu l'application progressive de la loi [91] et la mise en application transitoire de certaines branches : "*en attendant l'instauration d'un régime légal d'assurance vieillesse, il est créé une caisse d'indemnité de fin de service ...*"

De surcroît, le champ d'application doit être élargi pour atteindre l'universalité prévue par la loi [92], les prestations de certaines branches (allocations familiales et assurance maladie-maternité) doivent progresser pour répondre aux besoins actuels des assurés, voire de toute la population. Par conséquent, des efforts doivent être produits et harmonisés de la part de tous les intéressés (législateur, gouvernement, ministère chargé de la sécurité sociale, employeurs, syndicats...) pour atteindre les buts suivants :

• l'indemnité de fin de service, basée sur le principe de la capitalisation, mise en application depuis le 1er mai 1965, et prévue pour une période de transition [93], doit être remplacée, d'une façon ou d'une autre, par une législation d'assurance vieillesse-invalidité et décès basée sur le principe de la répartition et donnant aux retraités le droit de continuer à bénéficier des prestations de la Sécurité Sociale. Cette mesure s'avère très importante, du fait qu'aucun arrangement social n'existe, actuellement, en faveur des personnes âgées et de celles qui dépassent l'âge et la possibilité de travailler ;

• la protection de la famille dans le code de la sécurité sociale se limite aux allocations familiales versées aux assurés qui subviennent aux charges de la famille (75% du SMIC pour l'assuré ayant une femme et cinq enfants à sa charge) [94]. Ces allocations, dont l'objet est restreint, et qui sont affectées à une partie limitée de la population,voire des assurés, semblent être des dépenses à efficacité réduite : aucune autre mesure pour les familles et aucune autre action pour les autres assurés ne sont prévues par le législateur. La branche allocations familiales, transformée récemment en branche de "prestations familiales et éducatives" doit être rendue encore plus exhaustive et mise en application pour servir, en

particulier, les prestations suivantes :

⇨. des allocations familiales

⇨. des allocations de rentrée scolaire

⇨. des primes pour les familles qui orientent leurs enfants vers l'éducation professionnelle et technique (comme moyen d'agir sur la qualité de l'offre sur le marché du travail, et contribuer à remédier au problème du chômage déjà déclenché au Liban).

⇨. des prêts accordés par l'entremise de la caisse, ayant pour objet d'assurer des logements aux catégories d'assurés, conformément aux règlements et conditions établis spécialement à cette fin.

• Le vrai but de la sécurité sociale est la prévention efficace et l'élimination du risque. Or, l'action menée actuellement dans le domaine de l'assurance maladie maternité par la CNSS est limitée au remboursement des soins médicaux assumés par l'assuré, en l'absence de toute prévention et de toute action sanitaire et sociale.

"la prévention efficace consiste dans l'élaboration des programmes portant des actions capables d'écarter ou d'éliminer les causes de la maladie ou de son expansion, les conséquences de la misère, de la pauvreté, de l'alcoolisme, de l'inadaptation sociale et de la délinquance juvénile; ces actions peuvent comprendre la contribution au financement des programmes de logements sains où les taudis sont pour une part responsables des fléaux maladifs, ou de subvention aux maisons de repos où sont renvoyés les convalescents pour empêcher des rechutes qui nécessitent des frais pris en charge par la sécurité sociale, le dépistage des maladies contagieuses en assurant l'admission immédiate des malades dans des maisons de santé avant de contaminer leur entourage ..."[*]

De plus, la Sécurité Sociale doit garder une place majeure pour l'action sanitaire et sociale en faveur des personnes nécessiteuses, pour lesquelles les prestations légales restent insuffisantes pour subvenir à leur état de précarité (continuer à créer et gérer des centres hospitaliers, exécuter la ceinture sanitaire, mettre en place la protection maternelle et infantile, et contribuer à la réparation des accidents du travail...).

Cette campagne sanitaire et sociale s'inscrit dans le cadre des plans officiels d'équipement sanitaire et des oeuvres sociales, dont l'Etat se réserve le droit d'institution et assume la responsabilité de la réussite de l'exécution.

• la sécurité de l'emploi, ainsi que la sécurité du revenu sont deux questions concomitantes ; pour cela, le législateur Libanais doit imiter son homologue Français [*], et décider d'adopter une assurance chômage dont les partenaires sociaux, l'Etat et la Sécurité Sociale assument la responsabilité du financement et du bénéfice, sous une forme détaillée par un décret pris en Conseil des Ministres.

• un décret pris en Conseil des Ministres doit compléter la mise en application des soins médicaux (soins dentaires, appareillages, montures...) et décider la mise en vigueur des indemnités journalières de maladie et de maternité.

• ces buts nécessitent une réforme administrative et financière, et la conviction inébranlable qu'aucune partie ne peut prétendre avoir la possibilité d'assurer, toute seule, une protection fiable et effective de la population. Pour accéder à un système de protection sociale avancé, stable, durable, universalisé et répondant à la solidarité nationale, il faut changer la stratégie traditionnelle de la gestion du risque et rendre tout le monde responsable du financement.

2.2-1 Mieux gérer les risques de la Sécurité Sociale

Dans le domaine de la santé et de la vieillesse prévue au Liban il faut qu'il y ait trois piliers :

a) un pilier qui garantisse un "taux déterminé" du salaire et une partie des dépenses en nature, dont la sécurité sociale soit responsable.

A cet égard, il est indispensable que tous les fournisseurs de soins médicaux (le ministère de la santé, l'armée et les forces de sécurité, la mutualité des fonctionnaires et la sécurité sociale) soient gérés par un seul organisme, nous proposons que ce soit la Caisse Nationale de Sécurité Sociale. Cette unité de gestion permettra de maîtriser le coût correspondant (personnel, locaux, fournitures...), optimiser l'efficacité du service rendu, simplifier les formalités et réduire l'abus et le gaspillage (solidarité professionnelle et assurance sociale) ;

b) un pilier qui serve le minimum de garantie que le "taux déterminé" ne peut pas assurer; et dont la responsabilité incombe à l'Etat (solidarité nationale et assistance sociale) ;

c) un pilier qui tende à restaurer le niveau de revenu antérieur, par l'intermédiaire d'une assurance complémentaire basée sur le principe de la capitalisation.

2.2-2 Améliorer le financement

Partager la responsabilité pour progresser, se rapprocher des intéressés pour les sensibiliser à tous les niveaux économiques et financiers, responsabiliser les bénéficiaires et répartir entre le plus grand nombre le coût, c'est le vrai sens de la sécurité sociale.

Il faudra donc imposer des taxes spécialisées sur les produits de l'alcool, de l'immatriculation et de l'assurance des véhicules à moteur, des dépenses de publicité des produits pharmaceutiques et les gains des jeux, adopter le carnet de santé qui sera la boussole de l'assuré [97] et la mémoire de sa santé, conclure des conventions nationales entre les professions de santé et la Caisse . Il y aura aussi lieu de répartir le remboursement des soins médicaux des médecins, pharmacies et hôpitaux en fonction d'une enveloppe globale, enfin d'adopter des taux de remboursement des prestations en nature de l'assurance maladie maternité variant selon la nécessité des produits pharmaceutiques et l'état morbide de l'assuré.

2.3 De nouvelles méthodes d'action

Dès sa promulgation en 1963, la loi de la sécurité sociale a disposé que "la Caisse Nationale de Sécurité Sociale a son siège à Beyrouth, et elle est autorisée à établir des bureaux régionaux et locaux" [98].

Au début de la mise en oeuvre, l'administration du régime de Sécurité Sociale avait son siège dans la capitale où étaient centralisés tous les services administratifs et ceux du recouvrement des cotisations et du remboursement des prestations.

Avec la mise en place de nouvelles branches et l'élargissement du champ d'application, il est apparu, dès 1978, nécessaire de se rapprocher des bénéficiaires. Après l'adoption du règlement des bureaux régionaux et locaux [98], on a commencé à l'appliquer à Tripoli (au nord du Liban) [99], déclenchant l'époque de la

déconcentration des services de la CNSS.

La *décentralisation*, qui consiste à donner aux caisses régionales et locales l'autonomie administrative (conseil d'administration décentralisé avec prérogative du directeur pour la désignation du personnel de la caisse), et financière (recouvrement et maniement des deniers publics), n'existe pas au Liban : les bureaux sont créés par le Conseil d'Administration de la Caisse [illegible], le Chef du bureau régional gère le bureau sous l'autorité du Directeur Général et dans les limites du règlement et des textes légaux : les bureaux régionaux sont chargés de liquider, ordonnancer et payer toutes les prestations de la sécurité sociale, et liquider et encaisser les cotisations et les autres ressources.

Le financement du bureau se fait par virements du secrétariat à un compte ouvert à son nom par décision du Directeur Général ; les sommes recouvrées sont directement virées au compte de la Caisse.

On est donc, à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale du Liban, dans un système "réduit" de déconcentration, alors que la déconcentration stricto sensu consiste à déléguer des pouvoirs à des autorités administratives au niveau local, qui se voient dotées d'une certaine compétence pour prendre des décisions, régler les problèmes locaux et trancher les questions qui se posent dans l'exécution des fonctions en restant en harmonie avec les directives du siège central.

Les bureaux régionaux et locaux se limitent au paiement direct des allocations familiales, au remboursement des frais médicaux et à la réception des dossiers, la gestion des autres branches de sécurité sociale restant concentrée au siège central et les contestations étant toujours transmises à la direction générale pour y être étudiées et résolues. Sans doute cette situation est-elle justifiée par les événements et par le manque de formation et la précarité des compétences fonctionnelles chez le personnel, qui ont empêché la direction de la Sécurité Sociale (Directeur Général et Conseil d'Administration) d'aller plus loin dans le domaine de la déconcentration.

A l'heure actuelle, avec les sommes cumulées et l'ambition de la direction de la caisse, qui envisage de proposer de mettre en oeuvre les autres branches et d'étendre le champ d'application à des couches nécessiteuses, il est raisonnable de prendre en considération les réalités suivantes :

➢- la formation du personnel, l'information du public, l'informatisation des décisions prévues, sont des préalables qu'il ne faut pas tarder de mettre en oeuvre ;

➢- un schéma directeur doit être rapidement adopté, un "état-major" doit être minutieusement choisi pour faciliter et aider les décisions du sommet, et une délégation authentique mise en place pour rendre effectif le suivi et le contrôle de l'application ;

➢- les centres régionaux et locaux peuvent se voir confier les fonctions suivantes :

a) la réception des demandes d'affiliation des assurés et d'immatriculation des employeurs;

b) le service des prestations à court terme (soins médicaux, indemnités en cas d'incapacité temporaire, allocations familiales...). Dans ce cas, il faut donner au bureau régional le pouvoir d'apprécier le droit aux prestations et de les calculer pour les payer conformément aux textes en vigueur, de mener les enquêtes requises en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles pour vérifier leur origine professionnelle ;

c) lorsque des prestations sont accordées directement en nature ou sous

forme de services (médicaux, sociaux, sanitaires...) ces prestations, non seulement doivent être effectivement disponibles sur tous les points du territoire où se trouvent les personnes protégées, mais leur gestion peut aussi être utilement confiée aux instances locales (services de l'emploi, services d'action sanitaire et sociale par exemple) ;

d) les prestations non contributives ("ceinture médicale" par exemple) doivent être gérées par des services placés en contact avec les intéressés (Assistance Publique et collectivités locales) pour pouvoir apprécier la situation individuelle et le niveau de précarité ;

e) la question sera plus délicate en ce qui concerne les prestations de sécurité sociale à long terme (pensions). En effet le contact entre les intéressés et les services compétents n'intervient normalement qu'au moment de la demande de la détermination des droits et de la liquidation des prestations (l'appréciation de l'état d'invalidité...) : il s'agit là d'opérations complexes qui nécessitent le recours à des informations figurant dans un compte individuel où sont centralisées toutes les données relatives à la carrière des demandeurs, quelle qu'ait été leur mobilité professionnelle ou géographique. Mais une fois les pensions liquidées au centre, leur service peut être effectué automatiquement dans les bureaux déconcentrés, sous réserve de certaines vérifications éventuelles. A l'avenir, un système informatique moderne permettra de ne maintenir au centre que les fichiers, toutes les opérations (liquidation et paiement) pouvant être réalisées par les bureaux déconcentrés ;

f) des services communs centraux seront toujours nécessaires (services d'immatriculation, de gestion d'une banque de données, de recouvrement des cotisations et des autres ressources, de la gestion de la trésorerie des différentes branches, de contrôle médical, de la gestion immobilière...) ;

g) la coordination de l'animation à l'échelon régional et local est une question primordiale pour la réussite de la déconcentration : un coordinateur (qui peut être agent de direction, attaché de direction, directeur) sera responsable des services extérieurs, de l'action sanitaire et sociale, de la communication entre la direction centrale et les bureaux régionaux et locaux , et entre les bureaux eux-mêmes (pour coordonner les activités et harmoniser les rôles), voire entre tous les services. Il est l'un des interlocuteurs des responsables locaux, il élabore et suit le plan d'animation de l'échelon local ; par surcroît, le coordinateur se rend compte régulièrement des travaux, évalue les actions, et participe à l'animation sur le terrain (connaissance du contexte, définition d'une politique d'action, organisation des moyens et choix des méthodes...). Il propose à la direction générale les formations et informations nécessaires au niveau régional, et en suit l'exécution. Il suscite donc les projets, canalise les initiatives, organise la formation et anime les réunions, pousse les chefs des bureaux à être à l'écoute des besoins des assurés et à examiner les demandes individuelles. Il doit donc être à la fois animateur, travailleur social, agent des services extérieurs, organisateur, responsable...

2.4 Nécessité d'une réforme administrative

L'organisation administrative de la sécurité sociale doit progresser parallèlement aux données objectives qui sont en mutation continue. Ce progrès doit être nécessairement défini à travers des orientations reconnues et partagées, ce qui impose de lancer un chantier du travail réparti, coordonné, harmonisé et ciblé vers le bien-être économique et social.

Pour que les responsables de la sécurité sociale du Liban soient à la hauteur des défis qui les entourent, ils doivent préparer et mettre en exécution un

plan de progrès exhaustif, qui porte surtout sur les domaines suivants :

2.4.-1 Réaffirmer nos valeurs d'origine [10]

Il s'agit là de réaffirmer l'éthique de base, celle du service public et ses principes d'égalité, de continuité, de neutralité et d'adaptabilité, de la traduire en actions concrètes et claires aux yeux de tous. Un travail de fond est nécessaire pour diffuser ces principes et les enseigner à tous les niveaux : l'Etat, les acteurs du système de santé, les intervenants sur le champ du social, les usagers, sans oublier les administrateurs, les gestionnaires et le personnel de la Caisse.

2.4-2 Accentuer la responsabilité des gestionnaires

Pour être responsables, les gestionnaires doivent être associés à l'élaboration des procédures et des prestations, et au développement des domaines d'autonomie (la communication doit être décentralisée et permettre le développement des relations avec les partenaires du système).

Les gestionnaires de la sécurité sociale doivent accorder à l'usager la place prioritaire qui lui revient de droit (simplification des procédures et des imprimés, service de qualité au meilleur coût). Pour cela, ils devront mobiliser les ressources humaines autour du projet de progrès (à l'aide d'une gestion des hommes adaptée), accompagner les changements et les évaluer (cette évaluation est nécessaire pour juger l'écart entre les objectifs et les réalités et apprécier l'efficacité de l'action au regard des résultats attendus : évaluer pour crédibiliser notre action).

L'évaluation doit porter sur le facteur humain, la qualité du service, et la maîtrise des coûts de gestion. Cette évaluation des coûts de gestion est l'un des volets d'une politique globale qui vise évaluer l'impact des nouveaux modes de gestion : l'objectif d'une véritable gestion sera de limiter le dérapage possible des dépenses.

2.4.3 Le public

On ne doit pas manquer, dans ce domaine, d'accepter l'évaluation externe comme un indicateur de bonne gestion. Il n'est pas envisageable, aujourd'hui, de s'exonérer des critiques de celui à qui notre service est destiné : le public.

Le public est un miroir, il nous renvoie l'image de notre degré d'efficacité et de la qualité de notre service. Cette image doit être acceptée comme un indicateur réel de bonne gestion. Une telle démarche appelle la mise en place d'investissements capables de cerner précisément les besoins des usagers.

2.4-4 La tutelle

L'autre forme d'évaluation externe est celle menée par la tutelle. Plus qu'un censeur, celle-ci doit se transformer en un véritable conseiller et la collaboration efficace doit remplacer le contrôle sanction.

2.5 Trancher la question de la personnalité juridique de la caisse :

"Il est créé une caisse nationale de sécurité sociale.. elle est chargée de l'ensemble du régime de la sécurité sociale et des diverses branches". Ainsi commence l'article 1er du décret n° 13955 du 26 septembre 1963 (loi relative à la

Sécurité Sociale) le paragraphe 2 du même article précise que : *"la Caisse est une institution autonome à caractère social, régie par les dispositions du présent code. Elle est dotée de la personnalité morale, ainsi que de l'autonomie financière et administrative".*

Le législateur Libanais, tout en renonçant à qualifier, explicitement, la nature juridique de la C.N.S.S. (position qui n'a pas été motivée de sa part, ni par la suite), a déclenché un débat et une controverse sur ce sujet, basés sur les raisons suivantes : [103]

- bien que le paragraphe 2 de l'article premier du projet du C.S.S. et l'avant-projet de 1959 aient signalé que la caisse est un établissement public autonome à caractère social, le projet de loi n° 12539 du 16 avril 1963 qui est devenu le décret 13955 du 26/9/63 a laissé tomber le mot "public" de la définition de la caisse sans aucune motivation de sa part ;

- l'influence de la législation française, dont le législateur Libanais s'est inspiré, et où les Caisses Nationales sont des établissements publics nationaux à caractère administratif [104], et les caisses régionales et locales sont des organismes privés chargés de la gestion d'un service public ; [105]

- les dispositions du décret législatif n° 150 du 12 juin 1959 (le statut qui régissait les établissements publics) [106], et l'article 40 du décret 4517/71 (statut actuel des établissements publics), laissent la caisse nationale de sécurité sociale soumise à son propre code [107] ;

- la soumission de quelques activités de la caisse au contrôle de la juridiction du droit commun et pas à celui de la juridiction administrative.

Mais la majorité des opinions semblent pencher à considérer que la Caisse Nationale de Sécurité Sociale est un établissement public:

2.5-1 Les projets de lois :

Les projets de lois, récemment préparés, pour l'amendement des six premiers articles du C.S.S. portant sur l'organisation administrative de la Sécurité Sociale, ont considéré que *"la caisse est une personnalité morale de droit public"* [108] et *"la caisse est un établissement public doté de personnalité morale et d'autonomie financière et administrative, et régi par les dispositions de ce code"*[109].

2.5-2 La jurisprudence

A - Le Conseil d'Etat a considéré que, *"d'après ses textes d'origine, la CNSS est dotée de la personnalité morale ainsi que de l'autonomie financière et administrative et soumise à la tutelle du ministère du travail... Elle est donc un établissement public sui generis... Elle sort par quelques unes de ses dispositions de celles qui régissent les établissements publics définis dans la loi des services autonomes"* [110].

B - La Cour des comptes :

Dans son opinion consultative, la Cour des Comptes a considéré que *"la loi relative à la sécurité sociale est adaptée aux principes juridiques de base qui s'appliquent dans les administrations publiques et tous les établissements publics"*[111] et *"la Cour des Comptes considère que la C.N.S.S. est un établissement public à caractère social"*[112].

C - Le Conseil de la législation et des consultations au Ministère de la Justice

Lors de ses consultations, ce conseil a considéré que *"la Caisse est un établissement public"* [113] et *"elle est l'une des institutions du droit public parce qu'elle est créée par une loi : sa réglementation ressemble plus à celle adoptée en droit public qu'à celle suivie en droit privé, et ses ressources proviennent des cotisations obligatoires et des avances et subventions de l'Etat en cas de déficit exceptionnel dans son budget"* [114].

D - Le conseil des prud'hommes a considéré que la CNSS est une personne morale de droit public parce qu'elle assure un service public, elle est créée par une volonté officielle, et l'adhésion à son régime est obligatoire. [115]

2.5-3 La doctrine :

La doctrine a considéré que l'expression "Etablissement public" inclut toutes les personnes de droit public et donc la Caisse Nationale de Sécurité Sociale [116].

2.5-4 Commentaire

La caisse nationale de sécurité sociale, qui gère toutes les branches de la sécurité sociale au niveau national, est un établissement public national à caractère social, tout comme les caisses nationales en France (art : L221-2, 222-4, 223-2,du Code de la sécurité sociale) :

- Il est nécessaire de préciser là que, si le législateur Libanais s'est inspiré de son homologue Français, un grand écart existe entre les deux : le législateur Français, se basant sur des lois sociales qui existaient avant, a considéré que les caisses régionales et locales sont constituées et fonctionnent conformément aux prescriptions de la loi du 1er avril 1898 sur les sociétés de secours mutuel [117]; ceci montre que le caractère d'organisme privé est hérité de la tradition mutualiste. Or, au Liban, il n'existait pas avant le code actuel de sécurité sociale une législation de ce genre, et le législateur n'était pas lié à des traditions déjà existantes, ce qui fortifie le caractère public du droit de la sécurité sociale libanaise : les autorités Libanaises, quand elles ont décidé de créer la sécurité sociale au Liban, étaient tenues d'obtenir la collaboration psychologique de la population, qui réclamait un système de sécurité sociale mais jusqu'à présent n'avait pas connu les anciennes techniques de garantie contre les risques sociaux. Le système de sécurité sociale du Liban était un apport nouveau dans la société libanaise, il ne résultait pas de l'évolution d'autres systèmes qui avaient déjà existé.

- la Sécurité Sociale du Liban est née d'une initiative légale, et les pouvoirs publics sont seuls compétents pour déterminer, tant par voie législative que réglementaire, les assurés sociaux, les prestations, les cotisations obligatoires, et les droits et obligations des assurés sociaux.

- des prérogatives exorbitantes du droit commun sont reconnues à la CNSS (Affiliation obligatoire, prélèvement des cotisations, imposition de pénalités...) et l'Etat prend à sa charge 25% des prestations relatives à l'assurance maladie-maternité [118] et pourrait accorder à la caisse des avances pour lui permettre d'équilibrer son budget [119]. De surcroit, le code de sécurité sociale a donné au Conseil d'Administration de la C.N.S.S. le droit de demander au Conseil des Ministres de régler tout différend entre le Conseil et l'autorité de Tutelle.

- toutes les décisions du Conseil d'Administration ne prennent effet qu'à

partir de la date d'approbation par l'autorité de tutelle.

Par conséquent la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, ayant adopté une forme juridique peu courante dans la société libanaise, nécessitait une organisation souple et allégée pour faciliter la réalisation de ses missions et lui permettre de s'adapter aux fluctuations des besoins de la société.

Pour cela, et tout en gardant son identité en tant que personne du droit public, le législateur a voulu lui donner certaines souplesses pour faire appel, pour une grande partie de son fonctionnement, à des formules de droit privé (telles que la composition du Conseil d'Administration, le statut du personnel, la solution des litiges, etc.).

2.6 - Le Conseil d'Administration

2.6-1 Composition

Le Conseil d'Administration, au Liban, est composé, à parts égales, de délégués titulaires représentant les organisations professionnelles patronales et salariales. Les délégués sont nommés pour une période de quatre ans ; pour être éligible le délégué doit être Libanais et expert dans le domaine de son travail [12].

L'évolution des textes concernant la composition du Conseil d'Administration doit tenir compte des considérations suivantes [12] :

- la parité entre les représentants des organisations des salariés et des employeurs doit être toujours respectée ;
- chaque organisation ayant désigné un ou plusieurs représentants au Conseil d'Administration doit désigner un nombre égal d'administrateurs suppléants, ceux-ci sont appelés à siéger au Conseil en l'absence des titulaires et en remplacement de ceux dont le siège deviendrait vacant ;
- le Conseil d'Administration dissout, et l'administrateur révoqué, ne peuvent être désignés aux mêmes fonctions avant l'expiration d'un délai de quatre ans à dater de l'arrêté de dissolution ou de révocation ;
- les membres du Conseil d'Administration doivent être Libanais depuis au moins dix ans, âgés de 25 ans au moins et 64 ans au plus à la date de leur nomination. Ils doivent être dotés de leurs droits civils, n'avoir fait l'objet d'aucune condamnation mentionnée à l'article 4(e) du décret loi n° 112/59 du 12/6/59 (code des fonctionnaires d'État) et ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle prononcée en application des dispositions du C.S.S. Les représentants des employeurs et des travailleurs indépendants doivent avoir quitus de la Caisse prouvant l'acquittement de leurs dettes de sécurité sociale ;
- sont déchus de leur mandat, les administrateurs qui cessent d'appartenir à l'organisation qui a procédé à leur désignation au sein de l'organisme, ou qui, sans motif légitime, n'assisteraient pas à quatre séances consécutives du Conseil ou à dix séances dans l'année ;
- les administrateurs salariés et travailleurs indépendants ont le droit de conserver leur contrat du travail et leurs rémunérations (article L 231.9 du code de la sécurité sociale).

•la composition du Conseil d'Administration, bien qu'elle continue à respecter le principe du paritarisme entre employeurs et salariés, doit permettre à des représentants d'autres catégories d'y participer à titre consultatif, et de collaborer chaque fois que des questions les concernent : en particulier, les représentants des associations familiales, des professions médicales et hospitalières, le personnel de la caisse et des personnes qualifiées exerçant dans des secteurs d'activités extérieurs à la Caisse, à laquelle elles apportent leurs compétences [122].

2.6-2 Attributions [123]

Hormis les attributions réglementaires et financières, le Conseil d'Administration se charge du contrôle : le Conseil d'Administration contrôle l'exécution des textes législatifs et réglementaires par le secrétariat, délibère et approuve les projets qui lui sont proposés par le Directeur Général et surtout les projets de budget administratif et les budgets annexes (qui représentent effectivement le programme du travail de l'administration), et le rapport annuel du directeur général sur la situation administrative et financière de la caisse.

2.6-2.1 Les commissions

En France, les Caisses de Sécurité Sociale gèrent un service public, et par suite elle sont soumises à plusieurs pouvoirs de contrôle de l'Etat. Pour se prémunir, leurs Conseils créent des commissions auxquelles ils déléguent une partie de leurs attributions, conformément aux dispositifs de l'article R 121-1(7) du Code de la Sécurité Sociale.

Au Liban, et depuis 1984, le Conseil d'Administration de la CNSS a décidé d'élire, en son sein, des commissions pour les questions financières, administratives et consultatives [124], mais depuis lors, ces décisions n'ont pas été mises en exécution.

Pour que le Conseil d'Administration de la CNSS puisse jouer son rôle effectif de contrôle et de suivi, il doit proposer les projets de modification de la loi relative à la Sécurité Sociale (et surtout des article 2 et 85 qui parlent, respectivement, des attributions du Conseil d'Administration qui nécessitent l'approbation de la tutelle, et du règlement des litiges), modifier son règlement intérieur et trouver les moyens et la procédure nécessaire pour les mettre en oeuvre, en prenant en considération les remarques suivantes :

2.6-2.1.1 En s'inspirant du code de la Sécurité Sociale français [125], et des règlements intérieurs que j'ai pu étudier à la CAF de Seine-Saint-Denis [126], le Conseil d'Administration de la C.N.S.S. du Liban doit constituer en son sein des commissions et leur déléguer une partie de ses attributions.

Ces commissions comprendront des représentants désignés, à part égale, parmi les différentes catégories d'administrateurs. Le Directeur Général et l'Agent Comptable (ou leurs délégués) y assisteront à titre consultatif.

2.6-2.1.2 Les principales commissions seraient les suivantes :

a) La commission de contrôle et des questions financières :

spécialisée, en particulier, dans l'étude des comptes, cette commission est tenue de vérifier, à l'improviste, une fois par an, la comptabilité et permet au Conseil, par l'intermédiaire de son contrôle, de vérifier la régularité de la gestion [127]. Elle est composée d'au moins quatre membres, dont deux peuvent être des personnes étrangères à la Caisse.

b) La commission de gestion administrative et de l'informatique

Cette commission examine les budgets, les plans immobiliers et informatiques...

c) La commission des marchés

Elle est chargée de procéder à l'ouverture des plis contenant les candidatures ou les offres, d'arrêter la liste des candidats admis à présenter une offre en cas d'appel d'offres [128], de choisir la proposition « mieux disante ».

d) La commission de recours amiable

Il s'avère absolument indispensable de préparer les textes ad hoc pour pouvoir créer rapidement une commission de recours amiable [129] pour diminuer le nombre des litiges intentés devant les Tribunaux compétents, gagner du temps, économiser les dépenses de contestation, et créer un climat de confiance entre la caisse et les assurés.

Avant de saisir le tribunal compétent, la commission de recours amiable est appelée à connaître et à statuer, sur demande expresse de l'intéressé, en ce qui concerne les contestations et les litiges auxquels peut donner l'application de la loi de la sécurité sociale, et en particulier elle statue sur les réclamations formulées contre les décisions prises par les organismes de sécurité sociale [130].

- sauf cas particuliers précis, ce recours préalable s'impose comme règle d'ordre public aux assurés et assujettis qui contestent une décision de la caisse : si le Tribunal est saisi directement, il doit déclarer le recours irrecevable et renvoyer l'intéressé devant la commission.

A noter, dans ce domaine, que la décision prise par la C.R.A. n'a aucun caractère juridictionnel, il résulte, par ailleurs de ce caractère non juridique, que la saisine de la C.R.A. n'interrompt pas la prescription des cotisations [131]; c'est un acte administratif soumis comme tout autre acte émanant des organismes, au contrôle des autorités de tutelle

2.6-2.2 Les commissions sont gérées et présidées par des administrateurs mais mises en exécution par des agents du personnel désignés selon les procédures réglementaires

2.6-3 Rapport d'activité du Conseil d'Administration

Pour faciliter l'auto-contrôle et dans le but de constituer une base de continuité, le conseil d'administration de la CAF 93 publie chaque année un rapport de son activité et de celle des commissions et c'est un exemple à imiter à notre avis.

2.6-4 Comités du Conseil

Pour le travail exécutif on doit souvent avoir recours à des comités, ou à des groupes de travail, lorsqu'on veut prendre une décision ou résoudre un problème concernant plusieurs services et nécessitant un jugement collectif. On facilite ainsi l'échange d'informations entre les membres d'un comité représentant différentes unités de l'organisation, ce qui permet de coordonner les efforts et faciliter l'exécution.

127 Décret 25-3-64 à 253.68 du Code de Sécurité Sociale Français -procès-verbal n° 5/96 de la CAF de Seine-Saint-Denis du 10/10/96

128 l'arrêté du 9 Mai 1995, portant règlement sur les marchés des organismes de sécurité sociale du régime général, définit la réglementation applicable en matière des marchés (l'article 40 : la mise en place d'une commission des marchés et chapitre II sur la procédure de passation des marchés : marchés sur appel d'offres ouvert ou restreint, marchés négociés et les cahiers des charges, dispositions particulières aux marchés d'études, travaux sur mémoires et achats sur factures)

129 Articles R 142-4 et suivants du Code de Sécurité Sociale Français

130 Article L 142.1 du Code de Sécurité Sociale Français

131 Jean Jacques DUPEYROUX "droit de la sécurité sociale" 1993 p/721-722

132 Article 105 du règlement financier

133 Article 12 du statut du personnel

134 - D'après MASPETROL et LAROQUE, la tutelle administrative est "l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes dans un but de protection de l'intérêt généra l(Maspetrol et Laroque : la tutelle administrative, PARIS, Sirey 1930 - Adel FAYAD, l'intervention des pouvoirs publics dans la sécurité sociale au Liban op.cité p/40
- loi des offices autonomes (décret loi n° 150 du 12/6/59) - règlement général des établissements publics (décret n° 6474 du 26/1/67) - législation relative aux établissements publics (décret n° 4517 du 13/12/72)

135 - principe de la non rétroactivité de la décision administrative
- Raffic Salamé "la sécurité sociale au Liban" op.cité p/339 et s

136 Adel Fayad "l'intervention des pouvoirs publics" op.cité p/40
Encyclopédie Dalloz, droit administratif, R II, V.Tutelle administrative n° 2 et 59

137 Article 3(26) du Code de Sécurité Sociale

138 Article 1(5) du Code de Sécurité Sociale

139 Le premier rapport de la direction générale de la caisse sur l'activité de la CNSS jusqu'en 1970 a donné des renseignements détaillés sur la balance des recettes et des dépenses "la sécurité sociale pendant 5 ans : 1965/1970" rapport publié par la CNSS en trois volumes et en langue arabe - direction générale de la CNSS, Beyrouth

140 Article 8 du règlement n° 3 sur les attributions du directeur général (décidé par le conseil d'administration le 30/7/64 et approuvé par la tutelle le 26/8/64)

141 Adopté par le conseil d'administration le 27/10/65 et approuvé par la tutelle le 11/12/65

142 . Articles 32,68 du règlement financier - article 3 de l'arrêté 196 du 22/6/78 relatif aux règles d'application du règlement des centres régionaux et locaux
. Présentation de la commission de contrôle par le président du conseil d'administration de la CAF de Seine-Saint-Denis Monsieur LANGLOIS et par l'Agent Comptable Monsieur CORDIER
. Réunion de la Cour de Contrôle de la CAF 93 sous la présidence de Monsieur B. LOISON

143 Milia EL KHOURY "recherches sur la mise en place ..." op.cité p/117

144 Milia EL KHOURY "recherches sur la mise en place .." op.cité p/117 et s"

145 Règlement n° 5 décidé par le Conseil d'Administration le 18/5/1965 et approuvé par l'autorité de tutelle le 9/7/1965

146 Article 6 du Code de Sécurité Sociale

147 Annexe n° 1 en application de l'article 15 du statut du personnel

148 Article 6 (4) du Code de Sécurité Sociale - article 3 du statut du personnel (n° 5/65)

149 Annexe n° 1 du statut du personnel (tableaux des conditions supplémentaires dont la nomination aux différents emplois)

150 Article 6(c) du Code de Sécurité Sociale

151 Ordonnance n° 96.344 du 24/04/96 (JO du 25/04/96) portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale

152 Milia KHOURY : "pour la mise en place d'une administration nouvelle de la sécurité sociale" op.cité p/105

153 Mrs AUGER et SAULOU "mission d'expertise à la CNSS au Liban" p 35 → 41

154 Halim HREIBE (directeur de la CNSS) : entretien des experts (MM AUGER et SAULOU) annexe p/35

155 MM. AUGER (CAF 93) et SAULOU (CNAMTS) : "mission d'expertise à la CNSS du Li ban" op.cité p/115

156 Mission d'expertise de MM AUGER et SAULOU p/126

157 M. Alain AUGER (Directeur Général de la Caisse d'Allocations Familiales de Seine-Saint-Denis : responsable de la mission), M. Jean-Yves SAULOU (ingénieur en organisation) "mission d'expertise à la CNSS du Liban"

158 MM AUGER et SAULOU "Mission d'expertise à la CNSS du Liban" op.cité p/2

159 M. Alain AUGER - M. Jean-Yves SAULOU "Mission d'expertise à la CNSS du Liban"op.cité p/5

160 MM. Alain AUGER-SOULOU "Mission d'expertise à la CNSS du Liban op.cité p/6 CNESSS

161 MM AUGER et SAULOU "mission d'expertise..." cp.cité p/13 et 14 - CNESSS

162 MM AUGER-SOULOU ""mission d'expertise ..." op.cité p/15 - CNESSS

163 Entretiens avec M. Abel Halim HREIBE (Directeur général de la CNSS) et M. Assaad HARDAN, Ministre de la Tutelle (mission d'expertise à la CNSS du Liban) op.cité - annexe p17 et 35

164 Entretien avec le Directeur Général de la Caisse le 20/5/96 (mission d'expertise - annexes p/17)

165 Entretien avec M. Fares BARAKAT (Directeur Administratif de la CNSS) le 20/5/96

166 Institut régional de formation des allocations familiales

167 CAF 93 "plan de formation 1996" p/1 et 2

168 MM AUGER et SAULOU "mission d'expertise" op/cité p/28 CNESSS

169 MM AUGER et SAULOU "mission d'expertise à la CNSS du Liban" p 28/29/30 - CNESSS

170 MM AUGER et SAULOU "mission d'expertise ..." p 23 et s

171 Pierre LAROQUE "colloque XXXme anniversaire CNESSS 20/10/92

173 M. Abdel Halim HREIBE (D.G de la CNSS) entretien du 20/5/96 "mission d'expertise " annexes p/17

174 Fares BARAKAT (DA de la CNSS) entretien du 20/5/96 "mission d'expertise.." annexes p/18

175 MM AUGER et SAULOU "mission d'expertise" op.cité p/32

176 Dr HYAM G.MALLAT (Président du CA de la CNSS) entretien du 22/5/96) "mission d'expertise ..) annexes p/25

177 MM AUGER et SAULOU "mission d'expertise ..." p 22 et 111

178 Article 2 du décret n° 12180 du 24/3/1969

179 article 64(2) du Code de Sécurité Sociale

180 Mission d'expertise MM AUGER et SAULOU "entretien avec M. Emile KHOURY - directeur des finances de la CNSS 'le 21 Mai 1996)

181 CAF de Seine-Saint-Denis : schéma directeur d'action sociale 1993/1995 approuvé par le conseil d'administration le 1/7/93 - règlement intérieur d'action sociale (conformément aux dispositions d'un arrêté ministériel du 23 Juin 1987 relatif au programme cadre de l'action sociale des CAF

182 Article 78 du Code de Sécurité Sociale (modifié par le décret-loi n° 26 du 05/08/67

183 Article 84 du Code de Sécurité Sociale

184 Article 85 du Code de Sécurité Sociale

185 Article 3 (6) du Code de Sécurité Sociale

186 Abdel Halim HREIBE (DG de la CNSS) entretien avec la mission d'expertise (AUGER-SAULOU) 17/6/96 p/62

187 Dr HiamMALLAT (Pt de la CNSS) entretien avec la mission d'expertise (22/5/96) p/25

188 Dr Assaad HARDANE (Ministre du Travail) entretien avec la mission d'expertise 30/5/96 - p/53

189 Entretien avec M. Le Ministre de Tutelle : Dr Assaad HARDANE : 30/5/96

190 MM AUGER et SAULOU : mission d'expertise p/2

Au Liban, bien que des comités existent (comité de l'achat des fournitures de bureau [132], et comité de concours et des examens) [133], leurs fonctions restent exécutoires plutôt que d'étude et de prévision, et les décisions de gestion à la CNSS sont prises sans recours aux comités et aux groupes de travail.

Pour cela, il serait souhaitable que le législateur Libanais s'inspire de son homologue Français et dispose de créer des commissions d'études et de contrôle au sein du Conseil d'Administration pour crédibiliser son rôle prévu par les textes.

2.7 La tutelle

2.7-1 Justification

La tutelle sur la Caisse Nationale de Sécurité Sociale est justifiée par l'importance du service public géré par ladite caisse, les pouvoirs exorbitants dont elle est dotée, l'inaptitude des partenaires sociaux à prendre, seuls, toute la responsabilité, le gigantisme de la redistribution des revenus effectuée et l'influence des contributions patronales et salariales sur l'économie nationale.

2.7-2 Définition

On peut entendre par tutelle *"le contrôle que les agents responsables de l'État exercent, de plein droit, sur les organes décentralisés pour veiller à respecter la légalité, éviter les abus éventuels, et préserver l'intérêt au regard des intérêts territoriaux ou fonctionnels"* [134]

On déduit de cette définition les idées de base suivantes :

- pas de contrôle s'il n'y a pas de décentralisation ;

- le contrôle ne se présume pas et il ne s'exerce que dans des cas précis, selon les procédures prévues par la loi et dans la limite des textes ;

- la tutelle administrative a pour but d'imposer le respect des textes et de sauvegarder l'intérêt général.

- l'arrêté approbatif, en tant qu'acte administratif, et tout en certifiant la légalité de la décision approuvée et sa conformité à l'intérêt général, n'est pas en mesure de mettre cette décision à l'abri du pourvoi ;

- les arrêtés de l'autorité de tutelle sont des actes administratifs que l'on peut attaquer devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir [135] ;

- **la décision du Conseil d'Administration ne** devient exécutoire qu'à **partir de la date de l'approbation de l'autorité de tutelle** [136] ;

- dans le contexte de l'autonomie des organismes de Sécurité Sociale, le pouvoir de tutelle n'est pas en mesure d'imposer, modifier, ou approuver partiellement la décision de ces organismes ; son rôle est limité à s'assurer de la forme et du fond de la légalité de la décision et son refus doit être motivé pour ne pas être objet d'un pourvoi devant le conseil d'Etat. C'est dans la voie de cette **tutelle par approbation** que l'autorité de tutelle du Liban s'engage : opposition à exécution, approbation, silence ; les autres voies ouvertes aux autorités de tutelle en France (l'annulation, la substitution et l'injonction) demeurent étrangères à l'exercice de la tutelle qui nous occupe.

2.7-3 Domaine et contenu

- le fait qu'un ministère soit principalement responsable de la Sécurité Sociale ne doit pas exclure, par ailleurs, les compétences subsidiaires éventuelles d'autres ministères. Compte tenu de l'universalisation, qui va élargir le champ d'application de la Sécurité Sociale à d'autres catégories, y compris les travailleurs non permanents du secteur agricole, le législateur doit donner au ministère de l'agriculture, représenté par un commissaire du gouvernement, le droit d'assister au Conseil d'Administration et de participer aux débats, à titre consultatif, chaque fois qu'il y a des questions inhérentes à la protection sociale des travailleurs du monde agricole et assimilés. Néanmoins, cette participation de plusieurs ministères au sein du conseil pose le problème de la coordination et, outre les autorités du contrôle administratif, il devrait y avoir un comité interministériel de coordination, présidé par le ministre chargé de la Sécurité Sociale, et chargé de prendre les mesures nécessaires pour assurer la coordination de l'ensemble des dispositions et décisions relatives à la sécurité sociale.

- en l'absence d'un texte précis, il n'est pas permis à l'autorité exerçant la tutelle de se substituer, d'office, à l'organisme contrôlé ou d'en modifier les décisions, hormis les cas de carence fautive dans des domaines mettant en cause l'intérêt général, et à condition que l'organisme contrôlé, dûment sommé de prendre la décision en question, ait néanmoins persévéré dans son abstention [illegible] et que la juridiction compétente ait jugé nécessaire la substitution.

- Au Liban, les décisions du Conseil d'Administration , même approuvées par l'autorité de tutelle, ne sont jamais publiées mais seulement portées sur les procès-verbaux du conseil, ce qui rend contestable leur date de mise en oeuvre et empêche l'information du public ; Il serait nécessaire d'imposer par la loi la publication au journal officiel de tous les règlements intérieurs de la caisse et de leurs modifications, qui ne seraient effectifs, sauf textes contraires, qu'à partir de la date de cette publication.

- la tutelle "sage" est celle qui maintient l'équilibre entre les exigences de l'intérêt général et l'autonomie nécessaire au bon fonctionnement des organismes de Sécurité Sociale. Elle doit donc se transformer en un véritable "conseiller" pour une collaboration plus efficace.

- du point de vue financier, alors que l'article 151-1 du code de la Sécurité Sociale français confère aux autorités de tutelle le pouvoir de contrôler l'opportunité des décisions sur le plan financier, la législation libanaise se borne à soumettre le budget à l'approbation de l'autorité de tutelle ; celle-ci n'a aucun droit d'intervention sur le plan budgétaire, elle a la simple faculté d'approuver ou non [illegible].

- la Cour des Comptes, dont le rôle est de contrôler la caisse, doit [illegible] continuer à exercer, a posteriori, le contrôle exhaustif et détaillé sur les actes et les personnes sans entraver le travail quotidien de la caisse.

2.8 Contrôle interne

Le contrôle interne que la Caisse devrait exercer aiderait à alléger l'exercice de la tutelle. Pour promouvoir l'auto-contrôle, il faut :

- que les compétences de la commission technique ne se rapportent pas seulement à l'aspect comptable et financier de la Caisse, mais soient étendues à l'aspect social, lui permettant d'analyser les problèmes sociaux et les opinions des employeurs, des assurés, et des différents techniciens et personnalités ayant un intérêt à la Sécurité Sociale ;

• donner un rôle effectif à la direction de l'inspection financière chargée de contrôler la légalité des procédures du remboursement des droits et de l'encaissement des dettes ;

• instituer un conseil de direction (sorte d'état-major) constitué et présidé par le Directeur Général et chargé de contrôler, à travers des réunions périodiques, le travail de la Caisse, et de proposer, au fur et à mesure, les solutions requises.

2.9. Le Directeur Général

La nomination du Directeur Général de la CNSS par le Conseil des Ministres, et la nécessité de remplir certaines conditions imposées par les textes, prouvent le rôle important que le Directeur Général a à assumer dans l'application de la gestion du régime de Sécurité Sociale : une seule Caisse Nationale au Liban ayant un seul Directeur Général, doté de larges pouvoirs et seul responsable de l'exécution de l'ensemble du régime.

• le Directeur Général doit continuer, toujours, à avoir une main de fer dans un gant de velours, avoir la présence et la compétence pour être un recours, un homme sur lequel on peut compter , et concevoir son rôle, également, comme un rôle politique.

• le Directeur Général porte un soin particulier au choix de ses collaborateurs, octroie des délégations nombreuses et précises à l'encadrement, et préside, quand il le souhaite, les réunions mensuelles qui doivent se tenir entre l'équipe de direction et les cadres. Toutefois, c'est lui, et lui seul, qui prend la décision même si la concertation préalable avec les cadres est importante.

• le Directeur Général doit favoriser la négociation ouverte avec le personnel afin de faire émerger les problèmes en suspens.

• le Directeur Général, avec le rapport annuel, reflète la situation de la Caisse et les perspectives à atteindre [illegible].

2.9.1. le Directeur Général et le plan d'action (le Conseil de Direction)

Si le plan d'action de la CNSS est de la compétence exclusive du Directeur Général et s'il en assume seul la responsabilité, sa mise en œuvre doit être confiée à tous les agents de direction et d'encadrement, voire à tout le personnel de la Caisse.

Ce qui était souhaitable dans la première phase de la mise en place de l'organisation administrative de la Sécurité Sociale au Liban, ne peut pas résister devant la diversification des problèmes actuels et l'acuité des missions futures : même compétent et éminent, le Directeur Général ne peut pas affronter seul tous ces problèmes et leur trouver des solutions. De surcroît, il doit pouvoir se consacrer à son rôle de suivi et de contrôle.

Le Directeur Général, outre ses subordonnés d'exécution, a besoin d'un conseil de direction. Le rôle du Conseil de Direction, connu couramment sous le nom d'état major, consiste à aider le cadre supérieur à planifier et à superviser toutes les fonctions de la Caisse. En effet, ils lui servent "d'yeux et d'oreilles" dans tous les services généraux et spéciaux de la CNSS.

2.9.1.1. - dans les services généraux où on aura à s'occuper des principaux problèmes de gestion, problèmes budgétaires, du personnel, des assurés... et où se manifeste l'importance de directeur de l'évolution, et des directeurs de la formation, de l'information et de l'informatisation.

2.9.1.2 - dans les services spéciaux, c'est à dire les questions juridiques, qui nécessitent un avis spécial du conseiller juridique et celles qui relèvent de la comptabilité et nécessitant la présence d'un expert comptable.

Les responsables du conseil de direction auront sans doute besoin de recourir à des assistants de direction.

L'assistant, à part les contacts étroits et fréquents avec son supérieur, doit être délégué pour faciliter sa communication avec les cadres d'exécution.

Deux points essentiels déterminent la raison d'être de l'assistant : le premier consiste à ce que le supérieur, tout en conservant la faculté de prendre la décision qui lui apparait conforme, consulte son assistant avant la prise de la décision qui lui est impartie. Le second point revient à ce que l'assistant doit faire preuve de sa faculté d'initiative : il ne doit pas se considérer comme un "avocat" qui attend dans son cabinet les consultations qu'on lui demande, mais, tout en sachant l'importance de la politique de la Caisse à court et à moyen terme, il doit toujours chercher à prévoir l'évolution et à informer son supérieur à chaque moment sur les actions à entreprendre, tout en donnant les justifications et en expliquant les conséquences qui peuvent en résulter.

2.9.2. La carence du poste de Directeur Général

"En cas de vacance d'emploi du Directeur Général (et jusqu'à désignation de son successeur), ou en cas de son interruption ou son absence momentanée, ses fonctions sont exercées par l'un des directeur de la Caisse sur mandat du Conseil d'Administration" [140].

En laissant toute latitude au Conseil d'Administration dans ce domaine, et, à part son ambiguïté (l'un des directeur la Caisse), ce texte a créé des problèmes aigus (lors du décès inattendu de l'ex Directeur Général).

D'où la nécessité de modifier ce texte après avoir amendé le paragraphe 2 de l'article 5 du Code de la Sécurité Sociale pour donner au Directeur Général le droit d'être assisté par des sous directeurs nommés par le Conseil d'Administration de la Caisse sur avis du Directeur Général qui a le droit de proposer ses collaborateurs ; il est souhaitable que les sous directeurs se préparent à s'occuper des questions d'évolution, des prestations, des ressources humaines, et à former le conseil de direction détaillé plus haut.

En cas de vacance d'emploi du Directeur Général, d'absence momentanée ou d'empêchement de celui-ci, et jusqu'à désignation d'un nouveau

Directeur Général selon les procédures prévues par la loi, ses fonctions sont exercées par un sous directeur selon les priorités et critères déterminés dans le règlement intérieur de la Caisse.

2.9.3. le Directeur Général de la Caisse et l'agent comptable

Le Directeur Général de la Caisse a seul qualité pour constater, ordonnancer et liquider les droits et charges de l'organisme ; il prend les mesures permettant de garantir les créances et d'assurer le recouvrement. Il est seul responsable de la position administrative des comptes. Il peut déléguer, par écrit et sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs à certains agents de la caisse.

L'agent comptable de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale du Liban est un chef de service qui dépend administrativement du directeur financier (l'ordonnateur du paiement), qui dépend lui-même du Directeur Général.

Aucun texte du Code de la Sécurité Sociale ne parle de l'agent comptable. Bien que l'article 69 du règlement financier de la Caisse [illegible] donne au chef de la comptabilité (l'agent comptable) mission de refuser l'ordre de paiement en cas de manque de formalités réglementaires, **il reste soumis à la contrainte morale de sa hiérarchie administrative vis à vis de l'ordonnateur du paiement.**

Le Directeur Général de la Caisse a toujours la possibilité de réquisitionner l'agent comptable s'il trouve nécessaire d'exécuter un ordre de paiement.

Il est indispensable, au Liban, de donner plus d'immunité à l'agent comptable de la CNSS en prenant des textes qui classifient l'agent comptable parmi les agents de direction et en le faisant dépendre, administrativement, du seul Directeur Général de la Caisse. En effet, si la CNSS est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative, cette Caisse exerce une mission de service public. Aussi les règles qui prévalent en matière de comptabilité dans cet organisme doivent présenter des similitudes avec les règles applicables dans le cadre de la gestion des fonds publics de l'Etat, notamment avec le principe de séparation des pouvoirs, en particulier dans la gestion financière. **En France, ces principes de séparation de l'ordonnancement et du paiement, datés du 30 juin 1959, ont été réaffirmés par le décret du 10 Août 1993.** Le Directeur engage et liquide les dépenses, contracte et liquide les créances sous le contrôle du Conseil d'Administration, et l'Agent Comptable, en tant que chef des services comptables et financiers de l'organisme, tient la comptabilité et vérifie les opérations financières ; il peut déléguer les fonctions de vérification à certains délégués ou fondés de pouvoirs [illegible].

L'agent comptable ne peut se limiter à son rôle de comptable, contrôleur et payeur. Il est également un agent de direction à part entière, et a des entretiens périodiques avec le Directeur Général pour évoquer avec lui les problèmes particuliers de son domaine. C'est l'agent comptable qui est le responsable financier de la Caisse, et non le directeur financier **(le directeur financier de la CNSS gère actuellement les ordres de paiements et les ordres de dépenses ; trois services en dépendent administrativement, ceux de la collecte, de la comptabilité et du contentieux).**

L'Agent Comptable est responsable du paiement et de l'encaissement, et de la gestion technique (comptabilité, écritures et suivi du plan comptable) ; il accomplit en particulier :

2.9.3.1. la tenue régulière de la comptabilité et la régularité des opérations

Afin de satisfaire aux demandes du Directeur Général, une balance de comptabilité budgétaire doit être établie chaque mois, pour l'informer de la gestion de son organisme et lui permettre une approche fine de la consommation des crédits budgétaires.

Le service comptable doit être divisé en trois secteurs : la comptabilité, le contrôle et les statistiques. Toutes les opérations engagent la responsabilité pécuniaire de l'agent comptable, parce qu'il a seul qualité pour exécuter les ordres de paiements et de recettes.

Le contrôle est indispensable pour limiter les indus et les fraudes ; il a pour objet de s'assurer de l'exactitude des mouvements pour une période donnée, de détecter les anomalies, de les faire recycler après chaque traitement et de signaler aux services techniques les écritures anormales.

Les délégués de l'agent comptable dans les bureaux régionaux et locaux doivent contrôler la qualité du signataire de l'ordre de paiement, la régularité des documents et des pièces justificatives, la validité des créances, l'imputation de la dépense et la disponibilité du crédit. Il ne faut pas laisser les vérificateurs vérifier toujours les mêmes ordonnateurs, on doit les déplacer fréquemment pour éviter la collusion, la connivence, ou la complicité.

L'agent comptable vérifie aussi l'exactitude des informations traitées par le système informatique. Ce sondage a posteriori, effectué après paiement, porte sur tous les éléments du dossier pour déceler et redresser les erreurs et découvrir les fraudes.

A noter, que les résultats des contrôle de l'agence comptable doivent être transmis au directeur de la caisse par des rapports mensuels.

2.9.3.2. l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses (assurer les opérations financières et la bonne gestion des comptes) :

L'agent comptable est responsable de la gestion des comptes, de la disponibilité des crédits et de l'exécution des ordres de dépenses, dont il doit vérifier la régularité sans toutefois en apprécier l'opportunité.

L'agent comptable peut être, également, chargé de la comptabilité des matières.

Il est indispensable, pour assurer la sincérité des comptes de la caisse, de séparer la fonction "paiement" de la fonction "suivi comptabilité" selon les principes sus détaillés.

2.9.3.3. les opérations de budget (tenir une comptabilité sincère et fidèle).

S'il revient au Directeur Général de la Caisse d'apprécier l'opportunité de la dépense, l'agent comptable, quant à lui, assure le suivi de l'exécution budgétaire, qu'il soit a priori ou a posteriori.

2.9.3.4. la conservation des pièces justificatives des opérations, des documents comptables et des valeurs.

L'agent comptable doit conserver ces documents dans ses archives. Si les pièces sont détruites à l'expiration des délais de conservation, elles font l'objet d'un procès verbal de destruction signé par le Directeur Général et l'agent comptable.

2.10. LE PERSONNEL DE LA CAISSE

Pour la structure interne de la CNSS, une option fondamentale a été retenue, qui consiste à répartir les tâches administratives sur une base fonctionnelle. Des services communs assument la responsabilité d'une catégorie déterminée de travaux pour l'ensemble des branches : immatriculation, recouvrement de cotisations, inspection. Cette solution ne met pas en cause l'autonomie financière et comptable des branches.

On peut schématiser la structure interne de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, en quatre niveaux [illegible] :

- au premier niveau est la direction générale et son "Etat Major", avec le Directeur Général et les spécialistes qui coordonnent, apprécient et planifient les politiques et les objectifs, et allouent les ressources aux centres déconcentrés ;

- au second niveau sont les directions des divisions et leurs "Etats Majors" qui administrent un certain nombre de départements ;

- au troisième niveau se situent les départements fonctionnels spécialisés ;

- enfin, à la base, se trouvent, au quatrième niveau, les unités opérationnelles.

2.10.1. Réforme du personnel

2.10.1.1. Les agents de direction

Ni le code de Sécurité Sociale, ni le statut du personnel [illegible] n'ont énuméré d'une manière précise les agents composant le personnel de direction.

Les agents de direction sont nommés par le Conseil d'Administration, sur proposition du Directeur Général, à la suite d'un concours [illegible] et leur responsabilité est mise en cause par la même procédure.

Il ressort de la liste qui détermine les conditions particulières de nomination aux différents emplois [144] que le personnel de direction se situe dans la catégorie I de la classification des emplois : il doit remplir les dispositions générales de recrutement aux emplois de la Caisse, et répondre aussi aux conditions spécifiques de chaque emploi de sa catégorie.

Tous les agents de la Caisse, y compris les agents de direction, sont soumis aux disposition du Code du travail, aux Statuts du personnel et au Règlement intérieur de la Caisse [146].

2.10.1.2. Le personnel d'encadrement (les cadres)

Le personnel d'encadrement (chefs de service et chefs de groupe, auxquels il convient d'ajouter les médecins-chefs) se situe dans les deuxième et troisième catégories [145].

Le personnel d'encadrement est nommé par le comité de bureau, sur proposition du directeur général à la suite d'un concours [15].

Aucun texte législatif ou réglementaire ne précise le rôle du personnel d'encadrement.

Bien qu'il existe des points communs entre le statut du personnel de direction et d'encadrement de la CNSS du Liban et celui de leurs homologues des caisses de Sécurité Sociale en France, des divergences existent aussi sur le plan de la nomination et des règles qui organisent le rapport de ces agents avec les Caisses.

2.10.1.2.1. En France, le Directeur de chaque Caisse Nationale est nommé par décret pris en Conseil des Ministres après avis du Président de le Caisse. La nomination des directeurs des Caisses de base est effectuée par le Directeur de la Caisse Nationale, après avis du Conseil d'Administration, sur une liste de trois noms proposés par le directeur de la Caisse Nationale après avis du comité des carrières siégeant auprès de l'UCANSS. Pour les autres agents de direction, ils sont nommés par le Conseil d'Administration de la Caisse, sur proposition du Directeur de la Caisse. Pour être nommé, tout agent de direction doit avoir été inscrit au préalable sur une liste d'aptitude tenue par le ministère.

Les autres agents et cadres sont nommés par le directeur [34].

2.10.1.2.2. Au Liban, le Directeur Général de la CNSS nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre du Travail et après avis du Conseil .

Les agents de la première catégorie sont nommés par décision du Conseil d'Administration, ceux des catégories 2 et 3 sont nommés par décision du Comité de Bureau, et le Directeur Général nomme, par sa propre décision, les employés des autres catégories.

Pour plus d'objectivité, et afin de donner plus d'efficacité à l'organisation administrative de la CNSS du Liban on propose :

- que le Directeur Général de la Caisse procède à la nomination des agents de la Caisse, y compris ceux de la 2me[e] et de la 3me catégorie,

- que le Conseil d'Administration continue à nommer les agents de direction (pour la 1re catégorie),

- que les agents de direction et d'encadrement soient être choisis sur une liste d'aptitude dont la composition et la procédure d'inscription seront détaillées par un décret pris en conseil des ministres,

- de préciser les tâches du personnel d'encadrement pour situer la frontière hiérarchique entre les différents responsables et faire sentir à chaque cadre qu'il est investi d'une responsabilité, dans le cadre de laquelle il doit agir sous réserve du contrôle a posteriori exercé par son supérieur. En principe, les chefs de groupe sont situés sous l'autorité directe des chefs de services qui, eux-mêmes, sont situés sous l'autorité des directeurs, mais aucune règle ne fixe les compétences et les responsabilités de chaque catégorie. Ainsi les directeurs, et parfois même le Directeur Général, s'occupent de toutes les questions, même des plus mineures qui, une fois la politique générale définie et le cadre général des instructions à appliquer fixé, devraient être résolues à d'autres niveaux de la hiérarchie [152].

2.10.2. Autre perspectives d'évolution

Vu la situation actuelle de la CNSS du Liban, il paraît tellement nécessaire d'agir "tant au niveau des contrôles pour les entreprendre différemment, au niveau des délégations pour renforcer cette action de fond contributive à un management plus efficace, qu'au niveau des principales procédures qui doivent être décrites pour être simplifiées puis automatisées"

Contrôle et Sécurité : "aujourd'hui 25 % de l'effectif de la CNSS est affecté à des tâches de contrôle (soit près de 400 agents) : lorsqu'un responsable de centre signe 500 documents par jour, il ne peut matériellement pas vérifier le contenu des dossiers à signer" [153]. Il faut donc "passer d'un contrôle systématique à un contrôle aléatoire, le contrôle devient ainsi composé de deux éléments complémentaires : d'une part les critères des dossiers à risques, d'autre part des dossiers sélectionnés d'une façon aléatoire. Bien évidemment, l'automatisation du processus de liquidation constitue le facteur essentiel favorisant l'automaticité des contrôles. Les différents corps de contrôle devront alors oeuvrer dans le même sens, chacun dans sa fonction. Il semble efficace, dans ce domaine, de déclarer aux institutions fiscales les sommes qui ont été remboursées aux assurés et prescrites par le médecin, et automatiser les traitements pour mieux les contrôler" [153].

"Les modes divers de contrôle sont exercés sous des responsabilités différentes et entraînent, de par la parcellisation des contrôles, un manque certain de coordination et d'efficacité et ce, en raison de l'existence de domaines à contrôler présents sous plusieurs responsabilités ; il est proposé de fusionner les fonctions de contrôle et créer une direction du contrôle ... regroupant l'ensemble des fonctions de contrôle, exceptées les fonctions spécifiques aux médecins-

contrôleurs et celles spécifiques à l'inspection générale qui doit être forte, indépendante et délocalisée... Néanmoins, il est toujours nécessaire de disposer d'un corps d'inspection autonome et situé hors hiérarchie (la commission technique)...

2.10.3. Délégation et répartition des responsabilités

"L'art, c'est de donner conscience à des hommes de la grandeur qu'ils ignorent en eux".

Il faut reconnaître qu'il y a quelques anomalies dans la structure administrative de la CNSS du Liban, provenant des procédures de répartition des responsabilités et de la rareté des délégations ; il en va de même du manque de définition des responsabilités au niveau de chaque poste, de la carence des services de direction qui devraient jouer un rôle de guet, pour aider le Directeur Général à prendre des décisions, en temps utile, sur toutes les évolutions, la formation, l'information ...

Par ailleurs, le personnel de la caisse ne participe que très peu à la gestion de l'organisme : il n'existe aucune délégation du personnel auprès du Conseil d'Administration, par exemple.

Cette concentration des décisions influe sur les dirigeants et le personnel de la Caisse.

Les dirigeants éprouvent des difficultés à faire des prévisions convenables, et le personnel manque de motivation. Les centres régionaux et locaux, souvent éloignés, ont des difficultés à traiter les problèmes concrets (certains responsables des centres signent plus de 2 000 documents par jour, comment dirigeraient-ils "en plus"). La délégation est devenue une nécessité, et le Directeur Général de la CNSS souhaiterait que les directeurs des branches puissent déléguer [illegible].

2.10.3.1. Pourquoi ne pas déléguer ?

Les réticences à la délégation de l'autorité à la CNSS se sont longtemps justifiées, d'une part, par le fait que la concentration du pouvoir facilite la coordination, le contrôle et la spécification de la responsabilité, d'autre part par le manque de confiance envers les subordonnés.

Il s'avère donc indispensable que la structure à venir de la Caisse réserve une place prépondérante à la formation et confie sa gestion à un directeur rompu dans ce domaine, qui établisse des programmes de formation concernant les agents de direction comme les agents des plus bas niveaux.

2.10.3.2. La délégation de l'autorité (importance et conditions)

Dans une bonne gestion, on doit créer des liens et des rapports bien définis entre tous les cadres et leurs subordonnés, du Directeur Général jusqu'aux derniers agents de la hiérarchie, mais il faut toujours savoir quel genre d'autorité le supérieur doit se réserver et quelles autorités il peut déléguer à ses subordonnés. **Comme on ne peut pas déléguer un pouvoir qu'on ne possède pas, il est nécessaire de définir par les textes les attributions des agents des différents niveaux de la Caisse.**

La délégation de l'autorité est limitée par la nécessité de respecter la politique générale et les textes de la Caisse. D'où la nécessité d'instaurer une véritable délégation de signature, et éventuellement de pouvoir, et faisant *exister* le responsable par autre chose que par l'importance du nombre des documents à signer [155]. Pour ce faire, il faudra prévoir un amendement des textes financiers et de ceux des centres régionaux et locaux.

Lorsqu'un cadre délègue une partie de ses autorités à son subordonné, il faut faire sentir à celui-ci qu'il est responsable de l'exécution de ses tâches vis à vis de son chef, et lui donner, par conséquent, le droit de déléguer : "Donner des responsabilités reçues s'opère via un contrat formel, donc écrit, où le délégataire reçoit une description effective de la responsabilité reçue et des moyens de contrôle associés : il n'y a pas de délégation sans contrôle".

Adopter un règlement intérieur sur la délégation permettrait de motiver l'encadrement et le personnel car, si "on ne naît pas motivé/démotivé, on le devient, et si je ne suis pas reconnu, je ferai en sorte de ne pas l'être !", "la motivation de l'homme au travail s'opère principalement par la reconnaissance des résultats par rapport à un travail confié en donnant plus de responsabilité à l'employé ; les facteurs de motivation seront directement renforcés..." [156] et le responsable qui était submergé, retrouve ainsi la possibilité de prendre en charge d'autres travaux plus difficiles à réaliser et de niveau plus "stratégique" [157].

2.11. L'ADOPTION D'UNE NOUVELLE STRUCTURE ADMINISTRATIVE

"Mon dessein n'est pas d'enseigner ici la méthode que chacun doit suivre pour bien conduire sa raison, mais seulement de faire voir en quelle sorte j'ai tâché de conduire la mienne." René Descartes, *Discours de la Méthode.*

2.11.1. Pourquoi réformer ?

De nouveaux défis, de nouveaux buts, donc de fortes évolutions externes et internes que la CNSS doit prévoir pour les prochaines années. Si la structure actuelle était valable pendant la mise en place de l'organisation administrative de la Caisse, il s'avère indispensable, actuellement, de prévoir et de créer une nouvelle structure administrative capable de s'adapter aux développements futurs auxquels il faudra faire face, que ce soit au niveau externe (développement des prestations existantes ou à venir, généralisation...) ou au niveau interne (vieillissement des agents de direction et des cadres de la caisse).

2.11.2. Comment réformer ?

C'est véritablement par une réflexion sur le sens de nos missions, en ancrant chacune de nos actions dans nos valeurs communes d'origine, et en continuant à faire progresser nos organismes en affirmant ce que nous sommes, ce que nous voulons être et ce sur quoi nous nous engageons. En conséquence, la qualité de notre gestion et celle de nos relations avec nos partenaires et publics, constitueront un élément essentiel de la considération que la Sécurité Sociale doit espérer. "Un organisme de protection sociale doit satisfaire à des orientations stratégiques, définies par les plus hautes instances du pays, pour répondre à des missions générales de protection et d'intégration nationale des citoyens" [155].

D'où la nécessité de mettre en place un schéma directeur de la CNSS, condition stratégique de la réforme de la structure administrative de la Caisse.

2.11.3. Le Schéma Directeur

Pour doter la CNSS des moyens de prévoir, mettre en œuvre et contrôler les évolutions, une modification rapide de ses structures doit être préparée. "L'organigramme actuel devra donc être complété par une direction de l'évolution et par une direction de la formation" [156]. Nous proposerons aussi d'autres services de direction qui nous semblent nécessaires pour prévoir et maîtriser le futur.

"Une fois dotée de ces instruments, la direction pourra concevoir le Schéma Directeur de la CNSS qui sera ensuite décliné en schéma d'organisation, schéma d'informatisation et schéma de formation" . Elle devra suivre la mise en œuvre de ces plans et les corriger éventuellement.

Le schéma directeur sera réalisé par la CNSS elle même (avec une expertise extérieure éventuelle). Il intégrera les principales orientations des trois années à venir (en matière de nouvelles prestations et de nouveaux assurés notamment), et se traduira en plans d'action annuels largement diffusés (objectifs à réaliser sur le moyen et long terme), et partagés avec tous les acteurs humains et techniques internes de l'organisme, ainsi qu'avec les acteurs externes (dont les employeurs et les assurés sociaux). Ces plans d'action annuels seront suivis périodiquement :

Il faut donc étudier et analyser ce qui existe actuellement pour déceler les dysfonctionnements de l'organisation qui doivent être corrigés en premier lieu.

Pour pouvoir définir les plans d'action annuels de réalisation, il est indispensable de "découper" préalablement les objectifs stratégiques en actions quantitatives et réalistes pour pouvoir affecter les moyens et les responsabilités ad hoc.

Une fois que le Schéma directeur commence à être réalisé par les plans d'action annuels, il est logique de définir le mode de suivi de ces actions afin de mesurer , objectivement, le degré d'avancement du schéma directeur [157].

Pour continuer à garder son efficacité, le schéma directeur doit être assez souple, dans ses composantes et dans ses plans d'action, pour être mis à jour périodiquement afin d'assimiler l'évolution des orientations politiques de la tutelle et de l'environnement.

Une fois défini et adopté par tout l'encadrement, le schéma directeur permet à chacun d'œuvrer plus sereinement : tout objectif (tâche ou responsabilité) sera attaché à un des éléments du schéma directeur, et la délégation deviendra une technique naturelle qui motive et responsabilise le subordonné et laisse le responsable délégataire se consacrer à ses véritables fonctions de management et de pilotage [165] : le schéma directeur stratégique de la CNSS devient ainsi le support d'une véritable politique de management permettant, dans un second temps, de définir les plans d'action, d'organisation et de mise en œuvre [166] dans lesquels sont établies les relations entre les diverses unités d'exécution, de façon à coordonner leurs efforts en vue de l'objectif fondamental. En d'autres termes, on doit organiser, c'est à dire diviser et grouper le travail à effectuer en tâches individuelles, et préciser les rapports entre les individus chargés d'accomplir ces tâches. Il serait donc nécessaire, pour une bonne structuration, de savoir quelles sont les activités qui peuvent s'allier ensemble, et justifier et dire selon quels critères les regrouper, quels rapports établir entre les diverses unités et à quels transferts d'autorité procéder. L'organisation exige de définir préalablement ces points et de les clarifier dans les plans organisationnels, car par la suite on risque de ne pas avoir souvent l'occasion de changer.

Tous ces détails relèvent du plan d'action, qui est de la compétence exclusive du Directeur Général ; à noter ici que ce plan ne peut être établi qu'après validation du schéma directeur stratégique de la CNSS.

L'organisation administrative de la CAF de Seine-Saint-Denis me semble un exemple très clair sur les questions de plan d'action, de délégation, de formation, d'information et d'informatisation.

Dans les réunions auxquelles le Président et le Directeur Général de la CAF 93, m'ont permis d'assister (Conseil d'Administration, commissions du Conseil, conseil de direction...) j'ai pu constater l'intérêt de l'existence d'un Schéma Directeur de la Caisse dont s'inspirent les plans d'action de toutes les branches d'activité de la Caisse.

Tout en assumant la pleine responsabilité de la marche de son organisme, le Directeur Général a délégué beaucoup de ses pouvoirs aux directeurs qui en attribuent à leurs subordonnés. Chaque cadre ou agent détient une délégation écrite, signée de la main du Directeur Général, précisant l'étendue exacte de ses pouvoirs. Chacun est motivé, du fait qu'il connaît sa responsabilité, l'exerce en pleine latitude et discute en toute liberté dans les réunions, même en présence de son responsable qui l'écoute et l'appuie. Ainsi, quand le Directeur Général décide, chacun sait qu'il a eu sa part dans la décision, que c'est un peu "la sienne".

2.12. DIRECTION DE L'EVOLUTION

2.12.1. Nécessité de créer la direction d'évolution

Il ne suffit pas de vivre l'évolution et de l'évoquer, il faut la suggérer. Le cadre supérieur de demain doit devancer les évolutions par la mise en place

47 bis

la gestion prévisionnelle

gestion anticipée (~~prévisionnelle~~) des ressources humaines.
(Direction de l'évolution)

le repérage des besoins.

A Analyser le passé (durant 5 ans par ex...)

relations sociales

= gestion anticipée des effectifs

"comment qu'une chose semble-ils difficile" faut-il les changer".

remboucher (grades-diplômes)
= mobilité } quand... où ?
= départ } dans - vieillesse

le bilan social = il s'agit d'une démarche collective

entrave dialogue social

- voir à une longue perspective d'évolution de l'institution.

- c'est le souci de mieux connaître le passé, et le présent.

- le souci de prévoir avec plus de prudence et d'espoir.

- Mais aussi : bien faire

(1) pour mieux connaître intégrants ... objectifs ... et progrès ...
(2) pour mieux prévoir (la base de données)

B = Mobiliser l'ensemble des responsables du service :

aux chefs des branches : (on leur demande des scénarios à préparer — on leur demande à 5 à 10 ans ce qui va passer
= comment voyez-vous vos services

- les chefs de différentes branches peuvent s'aider
- réalisation ... secrétariat

anticipée des structures : si le facteur humain et son adaptation restent prioritaires, les structures doivent, elles aussi, anticiper le changement (structures de réflexion ou groupes de travail). Il convient de ne pas différer leur mise en place, lorsqu'elle est décidée, et d'essayer, au contraire, de provoquer les évolutions en créant de nouvelles structures propices à la réflexion et, ultérieurement, à l'action ".

La CNSS du Liban, malgré les exploits et la compétence indiscutable de son administration (Directeur Général et Conseil), souffre d'un déficit de communication, du vieillissement de la pyramide des âges de ses agents de direction et cadres, de l'absence de culture statistique et d'actuariat. Cette situation nécessite une action directe et rapide sur tous les axes pour structurer les évolutions du XXIeme siècle, mission qui doit être confiée à une direction de l'évolution qui sera considérée comme une cellule d'anticipation.

La création d'une direction de la gestion de l'évolution suppose la mise en œuvre de nouvelles compétences (gestion prévisionnelle des ressources humaines, gestion d'un tableau de bord, gestion de projet, organisation du travail), et le développement de compétences déjà existantes (actuariat...).

2.12.2. Objectifs et moyens de la direction d'évolution

"Les évolutions stratégiques de la CNSS vont nécessiter de mettre à disposition du Directeur Général des informations sélectionnées et préparées pour les décisions qui engageront l'organisme sur le long terme. Le risque d'erreur doit être minimisé face aux mutations profondes qui impacteront la CNSS, la contribution à la bonne décision doit être recherchée. Le Directeur Général doit trouver, face à sa solitude, une force de propositions et de contre-propositions, capable de répondre aux obligations du schéma directeur de la CNSS et aux évolutions de l'environnement. Plusieurs métiers doivent être représentés dans cette force d'assistance stratégique... qui travaillent ensemble, dans la même entité physique, afin que les complémentarités des métiers et des compétences s'allient toujours dans le but d'aider à la stratégie du Directeur Général."

"Afin que l'équipe de direction reçoive des analyses sur la façon dont les évolutions sont vécues au quotidien, il devrait motiver l'action de communication du bas vers le haut : il devrait par exemple pouvoir être instauré une boite à idées ou tout concept similaire permettant de recevoir d'une façon informelle les remarques et suggestions de la base, ... et des partenaires extérieurs à la Caisse et principalement son client majeur : l'assuré" ".

Le service de gestion des ressources humaines et le service de formation doivent mener, périodiquement, une réflexion sur l'évolution structurelle des agents de la Caisse schématisée par l'évolution de la pyramide des âges dans le temps.

Les agents de l'encadrement doivent pouvoir quantifier les éléments de leur domaine de compétence, ce qui exige la présence de statisticiens (pour agréger et présenter à la direction des données cohérentes, fiables, et rapides) et d'actuaires capables d'évaluer et de produire des simulations sur les projets de la direction (généralisation de la sécurité sociale par exemple).

Une mutation aussi profonde de l'organisme exige que des professionnels accompagnent les évolutions (organisateurs bien formés).

"Enfin, les objectifs stratégiques étant définis et les plans d'action conséquents, il convient encore de fournir aux décideurs l'état périodique de la situation pour, soit maintenir le cap, soit le corriger. Il ne peut y avoir de pilotage des managers sans tableaux de bord adaptés, ne retraçant pas seulement les réalisations du passé (tableaux d'activité), mais également la façon dont les actions et les objectifs sont en train de se réaliser" [162]. L'art vise bien à présenter une information déjà sélectionnée ... une fonction de filtre pour extraire l'information utile devra être la principale préoccupation de ces spécialistes des tableaux de bord"[163] qui reflètent les agrégations reçues des diverses directions d'une part, et le suivi des plans d'action du schéma directeur de la CNSS et de ceux des schémas directeurs informatiques et de la formation d'autre part.

2.13. LA FORMATION

2.13.1. Nécessité

La CNSS disposait d'un système de formation, les événements ont malheureusement interrompu ce processus, à peu près aucune formation n'ayant été dispensée en interne depuis le début de la guerre. Tous les cadres et employés à fonctions techniques devront donc bénéficier de perfectionnements pour mettre à jour les connaissances actuelles, en acquérir de nouvelles et réduire les conflits des compétences, surtout chez les cadres.

La pyramide des âges de la CNSS est inquiétante et montre l'importance des besoins en matière de formation, tant du point de vue de l'actualisation des connaissances que de celui de la prise en compte de nouvelles fonctions non assurées aujourd'hui.

La motivation du personnel de la Caisse ne se réalise pas seulement dans le cadre matériel, mais surtout dans la poursuite continue de sa formation et de son développement au sein de l'institution, pour l'éloigner de la routine administrative traditionnelle. "Il n'est de richesse que d'hommes" écrivait l'humaniste Jean Bodin. Et ces hommes, futur s dirigeants, doivent être dès maintenant mis en formation pour appliquer les nouvelles techniques et gérer les ressources humaines de l'institution à la lueur des perspectives de l'organisation et des relations prévues pour le XXIème siècle.

Selon le Ministère de Tutelle et le Directeur Général de la CNSS, l'objectif est la généralisation du régime de Sécurité Sociale à tous les citoyens, dans un cadre qui unifierait les différents systèmes existant actuellement [164]. Il importe de préparer les agents de la Caisse à réussir cet objectif.

Une fois le schéma directeur de la Caisse adopté, il faudra le mettre en œuvre, et savoir répondre aux questions : quels cadres, pour quelle institution, pour quelles missions à l'horizon 2 000 ? Il faudra donc concevoir et réaliser une formation exhaustive adaptée.

"Le meilleur organigramme ne sert à rien sans formation et on ne peut pas envoyer tous les cadres en France", c'est pourquoi le Directeur Général de la CNSS souhaite installer un centre de formation continue au Liban [164].

"Le chevauchement des diverses instances de contrôle" [165] nécessite l'unité de ce contrôle ou, éventuellement, une certaine coordination, voire harmonisation. La réforme prévue pour automatiser les liquidations, évaluer les statistiques et actuaires... Toutes ces évolutions doivent pousser les responsables de la CNSS à planifier les étapes et former les agents qui seront chargés de l'exécution.

La formation des agents de direction et des cadres de la CNSS, permettra d'améliorer la qualité du service rendu, rembourser la meilleure prestation et rechercher la meilleure communication au meilleur temps et prix

2.13.2 Objectifs de la formation :

La formation doit être exhaustive et menée selon un programme bien étudié, touchant en particulier :

- l'utilisation et le développement de la micro informatique en vue de l'utilisation des nouveaux logiciels [166]

- la formation technique dans les domaines de la liquidation, de l'accueil, du contrôle des prestations au niveau de l'agence comptable en particulier

- l'action sanitaire et sociale, pour mieux comprendre et traiter les cas présentés.

la formation des cadres (qui sera proposée à l'ensemble des cadres, ainsi qu'aux agents de direction) doit permettre aux cadres techniques et managers d'acquérir des connaissances, des outils et des méthodes susceptibles de leur donner la possibilité de mieux faire face aux exigences qu'impliquent les évolutions des contenus et des formes de travail : il s'agit, en effet, de donner à chacun les moyens de développer ses capacités et de participer, effectivement, à la gestion de l'institution "l'originalité de cette démarche réside dans le fait qu'elle se propose, au-delà des apports théoriques, de lier la formation aux réalités professionnelles du terrain... Elle organise, au niveau des groupes, des actions d'accompagnement destinées à faciliter les projets d'évolution que chaque cadre souhaite, à son niveau, entreprendre" [167].

Afin d'optimiser les conditions de déroulement des stages, des efforts particuliers doivent être consentis pour :

- instaurer un itinéraire de formation systématique à l'intérieur de la caisse

- organiser des rencontres régulières avec les enseignants

- rechercher une plus grande adéquation entre les tâches confiées et la formation initiale (c'est-à-dire la formation à un nouveau métier nécessitée par le vieillissement du personnel ou par des modifications de structure).

De surcroît, la Caisse Nationale de Sécurité Sociale du Liban est appelée à prendre le relais pour jouer un rôle dans le domaine de la formation des cadres des organismes de Sécurité Sociale de la région ; à ce titre, la Caisse est particulièrement sollicitée et doit se mobiliser pour permettre l'accueil d'un nombre important de stagiaires.

La CNSS doit collaborer dans ce domaine avec les instances internationales (BIT-AISS qui sont disposés à apporter leur assistance technique) et nationales (la France et en particulier le CNESSS en tant que Centre rompu aux techniques pédagogiques qui a contribué à la formation efficace de plusieurs cadres de la CNSS). Elle arrivera ainsi à jouer le rôle qu'on attend d'elle : celui de tremplin entre les pays arabes et du tiers monde d'une part, et les normes internationales et la législation française sur la sécurité sociale d'autre part. L'ouverture aux cadres et directeurs des autres pays de la région, outre l'intérêt des échanges de vues, contribuerait certainement au rayonnement du pays [illegible].

Il est donc recommandé dans la structure de formation un "institut de formation" destiné à former les directeurs et les cadres, et un "service de formation" ayant pour objet la formation des employés.

L'Institut de formation, qui pourrait s'intituler "institut national de sécurité sociale" fera partie de la structure administrative de la CNSS, d'où la nécessité d'amender l'article 6 du Code de la Sécurité Sociale.

Pour disposer sa création, un décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du ministre du travail et du ministre de l'éducation nationale, et sur décision du conseil d'administration de la caisse, fixera la réglementation et les diplômes qu'il va allouer.

A la lueur de l'Institut d'Etudes Sociales qui dépend de l'OIT à Genève, et de l'IRFAF (institut régional de formation des allocations familiales) à Paris, on peut suggérer que cet institut s'occupera de :

- **préparer des plans annuels d'orientation et de formation** (une petite équipe fixe de formation professionnelle et des intervenants de la CNSS et de l'extérieur, du CNESSS en particulier) ;

- **travailler sur ce qui est le plus nécessaire** (stages théoriques et pratiques sur tous les sujets qui touchent de près ou de loin à la Sécurité Sociale, et durant lequel l'agent garde tous ses droits à salaire) ;

- **Préparer des études et des séminaires pour les responsables de la direction, les organisations professionnelles et les partenaires sociaux** ;

- **préparer des forums nationaux ou locaux** (qui regroupent des responsables de l'Etat, des associations professionnelles patronales et salariales de la sécurité sociale, des associations familiales, médicales, hospitalisation, etc.) voire un "petit parlement" qui exprime la solidarité nationale vis à vis des questions de la Sécurité Sociale. Je me réfère, à ce sujet, à des réunions semblables à la CAF 93 qui m'ont convaincu de l'importance de ces rencontres : au cours d'une de ces réunions, le 10/12/96 au centre social de la Courneuve, des représentants du ministère de l'économie et des finances, des consommateurs, des travailleurs sociaux, des agents de la CAF 93 ont travaillé ensemble à "déjouer les pièges de la consommation".

2.13.3 La Direction de formation

"La Direction de la formation sera une structure légère, car elle n'aura pas pour rôle de former directement, mais d'organiser la formation ; et il semble que le responsable de formation soit un directeur bénéficiant d'une large délégation.. Habilité à représenter la CNSS pour négocier la mise à disposition d'enseignants, de locaux, de matériels, il devra soumettre au Directeur Général un plan pluriannuel, rechercher les moyens de réaliser ces formations et veillera au bon déroulement des formations et à leur évaluation... son choix sera donc particulièrement important...

"Il semble nécessaire que le directeur de la formation soit appuyé par un attaché doué d'un solide sens de l'organisation et d'une excellente aptitude aux contacts humains...

"Enfin, pour certains enseignements pointus, il est proposé de recourir à l'aide du CNESSS qui dispose d'un large éventail de professionnels évalués de façon permanente. Il serait d'ailleurs utile de faire accompagner les professeurs étrangers par un directeur ou un cadre supérieur de la CNSS chargé de raccrocher l'enseignement aux réalités libanaises et assurer le transfert de compétences pédagogiques" [165].

2.13.4 Perfectionnement

"Un premier champ des formations managériales sera axé sur la gestion du temps individuel et collectif qui supposera des perfectionnements en animation des réunions, développement des relations avec les fournisseurs" en faisant apprendre à construire un projet d'entreprise, le traduire en schémas directeurs d'organisation et d'informatisation, les transmettre à l'ensemble des acteurs et à faire participer l'ensemble des directeurs et les former pour que leur intervention soit efficace et ne brouille pas le message au lieu de l'expliciter" [illegible].

"La formation des techniciens, ainsi que l'entretien permanent de leurs connaissances font partie des fonctions naturelles de l'encadrement... et ... l'adaptation fine d'un nouveau technicien à son poste de travail est plus le fait de ses collègues que de son encadrement", on doit chercher périodiquement à entretenir les connaissances pour être remises constamment à jour.

Une microgestion adaptée est gage de l'efficacité : on doit toujours essayer d'anticiper les futures missions et s'y préparer.

C'est ainsi que la formation devient un mécanisme de la lutte contre l'exclusion en garantissant une adaptabilité permanente et une meilleure compréhension des mutations en cours : la mise en oeuvre des méthodologies les plus efficientes limitera le gaspillage d'effort.

Le métier de cadre s'éloigne de la technique pure, l'essentiel est de faire travailler les autres. Il faudrait donc prévoir quelques séminaires où on apprendrait aux cadres à motiver leurs agents (formation, conduite de réunion, communication, sont des thèmes que le cadre devrait assimiler par la formation professionnelle).

2.13.5 Financement

"La formation est une forme d'investissement pour la Caisse et pas une source de dépenses".

Pour développer la formation, il faudra chercher des moyens de financement suffisants en affectant un pourcentage appréciable de la masse salariale du personnel de la caisse à la formation. En effet, le coût de la formation n'est pas négligeable (7,83% de la masse salariale de la CAF de Seine-Saint-Denis, pour une participation de 56% de l'effectif en 1994, par exemple).

Evidemment, ces propositions nécessitent des amendements des textes existants.

2.13.6 Formation et information

Pour évoluer, et tout en prenant en considération les données objectives du pays, l'administration de la CNSS doit chercher, continuellement, à améliorer les méthodes et les moyens déjà existants pour s'adapter et accompagner le développement de la vie, répondre aux besoins et résoudre les problèmes sociaux de la population. Il serait imprudent de calquer l'expérience d'autres pays et de l'implanter dans le nôtre, il faudra former le personnel de la caisse à l'originalité et informer les assurés et toute l'opinion publique de l'importance des efforts entrepris afin d'obtenir leur collaboration.

2.14 L'information

2.14.1 Importance de l'information

L'assuré qui entre dans une Caisse a la même impression que lorsqu'on va à la poste ou dans une banque, et c'est là qu'est notre échec [171] : on doit faire savoir notre savoir faire, celui-ci doit se faire connaître par une communication externe efficace qui doit dépasser son objectif traditionnel pour s'intégrer à la stratégie de gestion.

Le déficit général d'information dans le domaine de la Sécurité Sociale au Liban laisse la place libre aux médias pour s'emparer d'un phénomène social si complexe ; à défaut d'être clairement expliquée, la gestion de la caisse est sévèrement jugée. Il faut donc agir sans retard pour informer de la réforme prévue.

Pour informer, il n'y a pas de solution miracle, il faut procéder avec méthode. Quand on veut réformer on doit d'abord informer, d'une façon durable et permanente, et chercher à accompagner toujours les réformes par des explications.

L'information ne dépend pas seulement de la Caisse, c'est un travail solidaire et exhaustif que la CNSS doit amorcer et la société toute entière doit y participer (le gouvernement, les organismes médiateurs, les syndicats...) : des hommes et des femmes qui sillonnent le pays et disent pourquoi, dans quel but, on envisage cette réforme.

Réformer c'est prévenir, et pour prévenir il faut agir, et pour agir il faut informer, persuader, former, accompagner et contrôler l'action.

2.14.2 Moyens

A part les médias, les conférences et les séminaires, l'information de tous les partenaires sociaux, voire de tout le public, doit être assurée par l'intermédiaire d'une revue de la CNSS. Cette revue permettra de donner diverses informations législatives, réglementaires, et surtout pratiques, à tout le personnel de la sécurité sociale : elle pourra jouer le rôle d'une Tribune qui s'intéresse à tous les problèmes de la Sécurité Sociale et cherche à répondre aux questions actuelles les plus insistantes.

Le Conseil d'Administration de la C.N.S.S. pourrait jouer un rôle crucial dans le domaine de l'information en consacrant, au moins, une séance annuelle publique aux relations de l'organisme avec les usagers (entretiens avec une délégation des intéressés) qui sera considérée comme un forum national pour l'évaluation du rôle de la Sécurité Sociale.

2.14.3 Objectifs

Dans une période de changements, il est capital que tous les acteurs soient informés rapidement et efficacement : la communication, tant interne qu'externe, devient un outil stratégique auquel il convient de former quelques spécialistes [172].

On peut arriver également, à informer en généralisant et unifiant la communication entre les centres en particulier pour arriver à

- gérer les prestations en temps réel à partir d'un système national unique et d'une façon identique ;

- assurer une égalité de traitement de tous les assurés en termes d'application unique et simultanée de la réglementation sur l'ensemble du territoire national (délais de traitement en particulier)

- être capable de s'adapter rapidement aux évolutions législatives et à l'environnement du poste de travail

Il est clair que la réussite de cette évolution nécessite l'informatisation des communications et des opérations associées pour permettre le contrôle de l'inspection et de l'agence comptable et faciliter les statistiques.

2.14.4 Financement

Le coût de l'information est peu important. On pourra prévoir d'ajouter un petit supplément sur les cotisations salariales (0,1% par ex), ou déduire un pourcentage identique des allocations familiales remboursées par la Caisse pour participer à couvrir les frais d'information (sorte d'abonnement dans la revue éventuelle de la CNSS qui sera distribuée aux assurés abonnés). Ici encore, il faudra amender quelques textes.

2.15 L'informatisation

2.15.1 Situation actuelle :

"L'informatique de la CNSS est à son niveau de 1971 et seule la comptabilité est un peu informatisée [173] *... l'informatisation ne traite que des résultats, les contrôles ne sont pas ainsi facilités"* [174].

2.15.2 Pourquoi informatiser ?

"Plus de dix millions de documents circulent, annuellement dans les centres de la CNSS, dont le niveau d'automatisation est approximativement celui des années 1970. Aujourd'hui, l'informatisation ne concerne que quelques fonctions minimales de comptabilité et les dénombrements des fichiers liés à l'immatriculation. Les principaux processus de production (liquidation des cotisations, des feuilles des soins médicaux et des indemnités de fin de service) sont traités manuellement. "De sérieux réaménagements de processus doivent être posés avant toute informatisation, qui ne ferait qu'amplifier les dysfonctionnements si elle reposait sur les processus actuels"... "informatiser pour mieux traiter, pour traiter plus rapidement, pour mieux contrôler, pour mieux lutter contre la fraude" [175].

2.15.3 Comment agir ? (précautions)

Il faut restructurer avant d'informatiser [176] et la réorganisation proposée doit être acceptable pour le patronat, les syndicats et l'Etat.

"L'informatisation de la caisse ne pourra être efficace que si la gestion des réseaux de micro-ordinateurs est confiée à des professionnels, dont la caisse ne dispose pas actuellement"

"La généralisation de l'outil micro-informatique entraîne des problèmes de sécurité ; il n'est pas possible de laisser n'importe qui accéder à n'importe quelle donnée. La mise en place d'un système de sécurité basé sur des mots de passe, n'ouvrant l'accès aux diverses fonctions qu'aux personnes autorisées et gardant la trace nominative de toutes les interventions sur les fichiers est indispensable" [177].

L'informatique doit redevenir un moyen et non une fin en soi : organiser d'abord et informatiser ensuite, et seulement lorsque l'informatisation s'impose.

2.15.4 Perspectives

Informatiser les liquidations et automatiser les contrôles avant traitement pour viser à satisfaire trois objectifs (contribuer à permettre des contrôles non exhaustifs a priori et a posteriori, contribuer à la motivation globale des équipes en dégageant le personnel du traitement des tâches répétitives et non valorisantes, permettre avec le potentiel dégagé de réaliser des missions nouvelles).

"Avant tout, le service d'immatriculation (fonction de prestations) doit être détaché de la fonction informatique qui est une fonction de réalisation de moyens, et le management informatique doit mettre en oeuvre une "dynamique de développement" basée certes sur la confiance, mais également sur des contrôles stricts et efficaces des réalisations. Le schéma directeur informatique permettra de

produire les plans d'actions annuels informatiques".

Automatiser pour faciliter la communication et chercher à "tout savoir" par rapport au responsable et au subordonné (faciliter les opérations de contrôle).

Informatiser, c'est-à-dire centraliser les fichiers et lutter contre la fraude et contribuer à la connaissance effective des dénombrements réels et assurer des statistiques crédibles.

L'informatisation envisagée ne peut fonctionner et progresser qu'avec la formation du personnel (Les CAF consacrent en moyenne 6% de leur masse salariale à la formation).

2.16 Les organigrammes

L'organigramme interne pourrait gagner en souplesse et en adaptabilité. Pour avoir les meilleures chances de succès, il serait intéressant de repenser les organigrammes en partant des buts à atteindre et des ressources dont on dispose, et non d'adapter les moyens et les enjeux autour d'un organigramme figé. Du surcroît, sur le plan humain, il est clair qu'une telle approche remettrait en cause l'exercice traditionnel du pouvoir hiérarchique, car elle imposerait une nouvelle culture d'entreprise, basée sur la recherche et l'utilisation maximale des compétences de tous.

2.17 La Commission financière

Bien que la création d'une commission financière ait été prévue dans le livre III du Code de la Sécurité Sociale : *dispositions financières et règlement des contestations*, il a fallu attendre le 24 mars 1969 pour former cette commission ainsi composée [178] :

- le directeur général du Ministère des Finances : Président
- le directeur général de la caisse : membre rapporteur
- le directeur général du ministère du plan : membre
- deux délégués représentant le Conseil d'Administration
- un délégué représentant l'association des banques

Cette composition nous montre l'importance que les pouvoirs publics accordent aux investissements de la Caisse et à cette commission et à son rôle principal "d'assurer au capital de la caisse l'intérêt minimal prévu par le règlement intérieur, et de déterminer les investissements sociaux qui peuvent être réalisés chaque année, sans qu'il soit porté atteinte à l'équilibre financier de la caisse ; les placements à moyen et long termes ne peuvent porter que sur des valeurs d'Etat, des prêts accordés aux établissements et organismes publics garantis par l'Etat, des valeurs immobilières et des prêts accordés par l'entremise de la caisse et ayant pour objet d'assurer des logements aux catégories d'assurés couverts par une ou toutes les branches de la sécurité sociale, ainsi que des fonctionnaires ... [179]"

Les événements ont limité la mise en application des textes dans les domaines suivants :

2.17.1 Investissement dans les banques

Face au manque de planification sociale, la caisse s'est vue obligée de placer les fonds cumulés en bons du Trésor : "les fonds sont cumulés en bons du Trésor; la CNSS ne gardant en banque que les fonds nécessaires aux paiements [180].

2.17.2 la gestion d'établissements sanitaires (l'hôpital de la ville de Batroun)

Cet investissement est le premier pas sur la voie de l'action sanitaire et sociale que la Caisse doit continuer à suivre par pas rapides mais prudents et bien étudiés.

La caisse, en accord avec le ministère de la santé, dirige l'hôpital public de Batroun pour le compte de la branche maladie-maternité.

Les résultats de cette expérience se sont révélés encourageants, mais les événements ont complètement paralysé ce genre de projet.

Actuellement, la caisse ne peut pas continuer à limiter le placement de ses fonds cumulés aux opérations susdites ; par contre, elle doit contribuer effectivement au chantier de reconstruction et de développement mené par l'Etat et jouer le rôle qui lui échoit en tant que Sécurité Sociale promouvant le bien-être économique et social.

A cause des événements, la classe moyenne de la population a disparu, et beaucoup de pauvres souffrent et ont des difficultés à accéder à l'école, à l'hôpital et au logement. La Sécurité Sociale doit contribuer à remédier à cette situation en concentrant l'investissement social dans les domaines suivants :

2.17.3 Domaine de la Santé

- créer et continuer à gérer directement des centres hospitaliers ;

- importer, directement, ou par l'intermédiaire du bureau des médicaments, les produits pharmaceutiques les plus nécessaires et les plus coûteux pour les faire distribuer par les pharmaciens conventionnés (les pharmaciens conventionnés devront, sous certaines conditions, bénéficier de l'assurance maladie-maternité) ;

- créer, avec la garantie du Ministère de la santé, la "ceinture médicale" (des centres médicaux équipés, implantés dans toutes les régions isolées aux frontières).

2.17.4 Domaine de l'habitat

- mettre en exécution l'article 64 (2d) du Code de la Sécurité Sociale et accorder directement des prêts ayant pour objet d'assurer des logements aux assurés ;

- baser le service des allocations familiales sur un salaire de référence, et convertir la branche allocations familiales en une branche des prestations familiales chargée de servir, à part les allocations, des prestations familiales dont des aides particulières à l'habitat.

2.17.5 Domaine de scolarité et du transport

compléter les prestations familiales par des primes scolaires et des indemnités de transport pour les assurés qui seront alimentées par des taxes prélevées sur les frais de scolarité, les livres et l'essence, et affectées à la branche des prestations familiales.

2.17.6 Domaine de l'action sanitaire et sociale

Etant donné que la caisse est un établissement sanitaire et social qui ne cherche pas le profit, et tout en cherchant à assurer à la caisse l'intérêt minimal prévu par les règlements, le rôle de la commission financière ne doit pas rester limité aux opérations financières : elle doit rechercher la complémentarité entre son rôle et la mise en oeuvre d'une politique sanitaire et sociale, et contribuer à définir les priorités dans les investissements sociaux. Ces priorités pourraient être d'améliorer la vie quotidienne des familles et leur logement, de participer au plan public pour le logement, surtout pour les jeunes mariés [18] . Ceci nécessiterait l'adoption d'un règlement intérieur d'action sanitaire et sociale (au sein de la direction de l'assurance maladie-maternité à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale du Liban), qui portera, en particulier, sur le logement (prêter à intérêts réduits, ou réduire l'intérêt des dettes pour logement auprès du ministère de l'habitat) et permettra d'assurer :

a) une politique sociale de la santé plus évoluée, en collaboration avec le ministère de la santé et mettant en oeuvre des campagnes d'information s'adressant directement aux assurés ;

b) une aide ponctuelle sous forme des prestations supplémentaires aux assurés qui ont des problèmes aigus ou des difficultés à supporter les charges de certaines maladies (maladie de longue durée par exemple) après enquête sociale ;

L'octroi de ces prestations prévues sera réalisé au niveau local par les centres ou par les collectivités locales sous contrat social.

2.18 Maîtrise des coûts de gestion

Le taux des évaluations du budget administratif par rapport aux évaluations du budget général de la CNSS est à la limite de 10% actuellement.

ANNEE	Taux évaluation BA / Taux évaluation BG	JUSTIFICATIONS
1991 1992 1993 1994 1995 1996	27% 23% 14% 11% 10% 11%	l'augmentation du taux BA/BG en 1992 était due à l'augmentation du coût de la vie et à l'adoption des primes et allocations pour le personnel de la CNSS

- à partir de 1993 le taux a commencé à baisser graduellement par la réforme administrative menée par la nouvelle direction de la caisse

Pour arriver à maîtriser les frais administratifs, on doit prendre en considération les principes suivants :

. Maîtriser les coûts, c'est d'abord la volonté des pouvoirs publics (Ministère de Tutelle en particulier) d'accroître la responsabilité des gestionnaires pour donner le meilleur service au meilleur coût, et stabiliser ou diminuer les effectifs ;

. Maîtriser les coûts c'est aussi la volonté des différents acteurs qui s'adaptent aux contraintes imposées par les pouvoirs publics (accepter les contraintes pour maintenir l'autonomie de la CNSS - rechercher la meilleure connaissance de la gestion des organismes - améliorer progressivement les outils utilisés, garder un niveau élevé de précision par la refonte du système de recensement des données de base - simplifier les dossiers - améliorer le système et compléter la comptabilité - instaurer un contrôle de gestion et améliorer et étendre les services rendus aux usagers).

2.19 Pénalités et droit de recours

2.19.1 Règlement des contestations

2.19.1.1 Les textes actuels

• Au cas où l'employeur ne remet pas les documents concernant les salaires dans le délai fixé, ou s'il ne présente pas dans ledit délai les bordereaux ou autres déclarations requis par le règlement intérieur de la CNSS, ou si ces documents sont incomplets, la caisse lui adresse, par courrier recommandé, une mise en demeure d'avoir à régulariser sa situation dans un délai de 8 jours à dater du jour de la notification. Si l'employeur n'exécute pas les injonctions de la mise en demeure dans le délai imparti, la caisse aura le droit d'évaluer d'office le montant total des cotisations dues, à titre forfaitaire. La mise en exécution des décisions relatives à l'estimation des cotisations sera effectuée par l'intermédiaire du bureau exécutif [illegible]. Le législateur, depuis 1967, a considéré les dettes envers la Sécurité Sociale comme des biens publics (impôts et cotisations) et annulé implicitement l'article 82 du même code qui impliquait la saisine préalable de la juridiction du travail dans les cas susmentionnés.

• Les cotisations qui ne sont pas versées dans le délai prescrit sont majorées d'office dans une proportion d'un demi pour mille par jour de retard.

• Dans le souci de rendre et de maintenir l'équilibre financier de la Caisse durant les événements, une loi fut promulguée en 1982 pour obliger tout employeur à obtenir, préalablement à certaines opérations effectuées de sa part et citées à titre limitatif (importations, marchés publics, etc.), un quitus de la caisse prouvant l'acquittement des diverses obligations financières dûment prévues par la loi de la sécurité sociale.

• Les contestations portant sur la maladie, la capacité de travail, l'état de santé, la date de guérison ou de consolidation des blessures après un accident du travail ou une maladie professionnelle, sont examinées

conjointement par le médecin traitant et le médecin contrôleur de la Caisse. En cas de désaccord entre ceux-ci, le Directeur Général de la Caisse nomme une commission composée de trois experts choisis sur une liste d'experts spécialistes établie par le Conseil d'Administration de la Caisse et confirmée par décret pris en conseil des ministres. Leur décision est définitive et sans recours [183].

• les autres contestations et les litiges auxquels peut donner lieu l'application de la présente loi, entre les assurés et les employeurs ou entre la Caisse et les employeurs ou les assurés, sont de la compétence de la juridiction du travail [184].

• le conseil des ministres est compétent pour régler tout différend qui oppose le conseil d'administration à l'autorité de tutelle [185].

2.19.1.2 Les propositions

Les moyens civils que le Code de la Sécurité Sociale impose pour le recouvrement des cotisations sont très allégés et ne sont pas en mesure de venir à bout des infractions à la loi.

L'inspiration des articles 243-18 et suivants du Code de la Sécurité Sociale en France (modifiés par le décret n° 95-1353 du 29/12/1995) nous conduit à proposer d'amender le Code de la Sécurité Sociale du Liban pour appliquer une majoration de retard de 10% du montant des cotisations qui n'ont pas été versées aux dates limites d'exigibilité fixées par les textes. Cette majoration de retard serait augmentée de ½ pour mille du montant des cotisations dues par jour ou fraction de jour écoulé après l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la limite d'exigibilité des cotisations.

De plus, il faudrait faire peser sur l'employeur récalcitrant une responsabilité morale se manifestant par la publication des noms des entreprises qui ont renoncé à acquitter leurs obligations financières envers la Caisse, et faire dépendre l'éligibilité des employeurs à certains organismes économiques et sociaux de la délivrance d'un quitus par la Caisse : (inscription au registre foncier, être membre de la chambre de commerce, des Conseils d'Administration...)

Une commission de recours amiable doit enfin être créée par la loi : cette commission serait appelée, préalablement à la saisine du tribunal compétent, à connaître et à statuer sur demande expresse des intéressés, pour donner des solutions aux contestations et litiges auxquels peut amener l'application du Code de la Sécurité Sociale. Elle aurait, de plus, le droit de se prononcer sur la remise des dettes et des majorations de retard.

conjointement par le médecin traitant et le médecin contrôleur de la Caisse. En cas de désaccord entre ceux-ci, le Directeur Général de la Caisse nomme une commission composée de trois experts choisis sur une liste d'experts spécialistes établie par le Conseil d'Administration de la Caisse et confirmée par décret pris en conseil des ministres. Leur décision est définitive et sans recours [183].

• les autres contestations et les litiges auxquels peut donner lieu l'application de la présente loi, entre les assurés et les employeurs ou entre la Caisse et les employeurs ou les assurés, sont de la compétence de la juridiction du travail [184].

• le conseil des ministres est compétent pour régler tout différend qui oppose le conseil d'administration à l'autorité de tutelle [185].

2.19.1.2 Les propositions

Les moyens civils que le Code de la Sécurité Sociale impose pour le recouvrement des cotisations sont très allégés et ne sont pas en mesure de venir à bout des infractions à la loi.

L'inspiration des articles 243-18 et suivants du Code de la Sécurité Sociale en France (modifiés par le décret n° 95-1353 du 29/12/1995) nous conduit à proposer d'amender le Code de la Sécurité Sociale du Liban pour appliquer une majoration de retard de 10% du montant des cotisations qui n'ont pas été versées aux dates limites d'exigibilité fixées par les textes. Cette majoration de retard serait augmentée de ½ pour mille du montant des cotisations dues par jour ou fraction de jour écoulé après l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la limite d'exigibilité des cotisations.

De plus, il faudrait faire peser sur l'employeur récalcitrant une responsabilité morale se manifestant par la publication des noms des entreprises qui ont renoncé à acquitter leurs obligations financières envers la Caisse, et faire dépendre l'éligibilité des employeurs à certains organismes économiques et sociaux de la délivrance d'un quitus par la Caisse : (inscription au registre foncier, être membre de la chambre de commerce, des Conseils d'Administration...)

Une commission de recours amiable doit enfin être créée par la loi : cette commission serait appelée, préalablement à la saisine du tribunal compétent, à connaître et à statuer sur demande expresse des intéressés, pour donner des solutions aux contestations et litiges auxquels peut amener l'application du Code de la Sécurité Sociale. Elle aurait, de plus, le droit de se prononcer sur la remise des dettes et des majorations de retard.

CONCLUSION

Dès l'année 1963, date de promulgation de la loi relative à la Sécurité Sociale au Liban, le législateur a manifesté sa volonté de créer pour la Sécurité Sociale une Caisse Nationale unique, universalisée, mais appliquée progressivement.

La Caisse Nationale de Sécurité Sociale est une institution autonome, dotée de la personnalité morale ainsi que l'autonomie financière et administrative ; elle est soumise à la tutelle du Ministère du Travail, représenté par un commissaire du gouvernement.

Depuis lors, de nouveaux buts et de nouveaux défis sont apparus, imposant l'évolution de l'organisation administrative de la Sécurité Sociale : nécessité d'élargir le champ d'application, de remplacer l'indemnité de fin de service basée sur la capitalisation une assurance vieillesse basée sur la répartition, de mettre en oeuvre la branche "Prestations familiales et éducatives" pour contribuer à résoudre les problèmes de scolarité et de logement, de mettre en place une prévention efficace. De plus, la CNSS doit garder, dans le cadre des plans officiels, une place majeure dans l'action sanitaire et sociale en faveur des personnes nécessiteuses, et décider d'adopter une assurance chômage.

Face à ces défis, la CNSS doit chercher d'autres méthodes d'action pour réaliser une vraie réforme administrative basée sur les principes suivants :

- Le système réduit de déconcentration, en vigueur actuellement, doit être remplacé par une déconcentration à part entière. Certains pouvoirs doivent être délégués aux caisses de base, qui seront dotées d'une certaine compétence pour prendre des décisions et régler les problèmes locaux, tout en coordonnant leurs activités, en les faisant communiquer avec la direction centrale, en les animant, en les formant et les contrôlant: d'où la nécessité du coordinateur qui va jouer le rôle d'interlocuteur et de responsable de ces caisses et de leur action sanitaire et sociale en particulier.

- La formation du personnel, l'information du public, l'informatisation sont des préliminaires qu'il ne faut pas s'attarder à mettre en oeuvre.

- Prévoir l'évolution, établir un schéma directeur, choisir l'Etat-Major pour préparer les décisions du Directeur Général, déléguer, accepter l'évaluation externe (le public, les autres agents de la caisse...), doivent être les idées de base de la réforme à venir.

- Préciser, clairement, la nature juridique de la CNSS : *"La caisse est un établissement public à caractère social, doté de la personnalité morale ainsi que de l'autonomie financière et administrative et régi par les dispositions du Code de la Sécurité Sociale"*.

Si le législateur Libanais s'est inspiré de son homologue Français, un grand écart existe entre les deux, celui-là n'étant pas lié par des traditions pré-existantes : la Sécurité Sociale au Liban est le fait du législateur. Des prérogatives exorbitantes du droit commun sont reconnues à la CNSS, et toutes les décisions du Conseil d'Administration ne prennent effet qu'à partir de la date d'approbation par l'autorité de la tutelle.

▪ Vu le rôle primordial que le Conseil d'Administration joue dans la politique de la CNSS, il est nécessaire que le délégué soit soumis à des conditions préalables à sa nomination, et il s'avère indispensable d'avoir un nombre de suppléants égal au nombre des délégués titulaires au sein du Conseil.

Pour continuer à jouer son rôle effectif de contrôle et suivre l'application des textes juridiques et réglementaires, le Conseil doit constituer, parmi les administrateurs, des commissions, et leur déléguer une partie de ses attributions (commissions de contrôle, de gestion, des marchés et surtout de recours amiable).

Ces commissions seront gérées et présidées par des administrateurs élus, mais mise en exécution par des agents du personnel du secrétariat de la Caisse.

▪ Il est indispensable que le Directeur Général de la Caisse présente un rapport annuel, et soit assisté par des sous-directeurs généraux pour l'aider à préparer ses décisions et à se consacrer à sa fonction de contrôle, de suivi, et de prévention.

▪ Il serait intéressant de repenser les organigrammes de la structure administrative de la caisse, en partant des buts à atteindre et des ressources dont on dispose et non d'adapter les moyens et les enjeux futurs à un organisme figé. De plus il est clair, sur le plan humain, qu'une telle approche tend à remettre en cause l'exercice traditionnel du pouvoir hiérarchique, car elle impose une nouvelle culture d'entreprise fondée non plus sur des principes d'autorité, mais bien sur la recherche et l'utilisation maximale des compétences de tous. La structure envisagée doit être équilibrée [18], la réorganisation proposée doit être acceptable par le patronat, les syndicats et l'Etat [16]. La CNSS est unique, car elle représente l'unité du pays, elle constitue un des piliers de l'administration libanaise et une des soupapes de sécurité nécessaire à la cohésion de la population [5].

"Modifier rapidement les structures de la CNSS pour la doter des moyens de prévoir, mettre en oeuvre et contrôler les évolutions. L'organigramme envisagé devra comporter une "direction de l'évolution" et une "direction de la formation", instruments essentiels de la maîtrise du futur. Une fois dotée de ces instruments, la Direction pourra concevoir le schéma directeur de la CNSS, qui sera ensuite décliné en schéma d'organisation, schéma d'informatisation et schéma de formation. La direction de l'évolution devra suivre la mise en oeuvre de ces plans et les corriger éventuellement. Elle pourra aussi participer au rayonnement du pays, car un institut de formation efficace devrait pourvoir former, outre les cadres de la CNSS et d'autres administrations, les futurs dirigeants des organismes de Sécurité Sociale de la région.

▪ L'institut de formation, probablement intitulé "institut national de sécurité sociale", fera partie de la direction de la formation, intégrée par la direction de l'évolution dans la nouvelle structure prévue.

"Le meilleur organigramme ne sert à rien sans formation et on ne peut pas envoyer tous les cadres en France, c'est pourquoi il est souhaitable d'installer un centre de formation au Liban" *. L'aide de la France sera essentiellement une aide pédagogique, basée sur des formations et des stages en France ainsi que sur des séminaires et quelques formations au Liban.

▪ Enfin, pour mieux gérer les risques de la Sécurité Sociale, surtout dans les domaines de la santé et de la vieillesse prévue au Liban, il faut qu'il y ait trois piliers :

A - un pilier qui garantit un "taux déterminé" du salaire, de la responsabilité de la Sécurité Sociale. A cet égard, il est indispensable que tous les fournisseurs de soins médicaux (ministère de la santé, Armée Libanaise et forces de sécurité, Mutualité des Fonctionnaires et CNSS) soient unifiés et gérés par un seul organisme qui serait la Caisse Nationale de Sécurité Sociale. Cette unité permettrait de maîtriser le coût administratif correspondant et de réduire les abus.

B - un pilier qui sert le minimum de garantie que "le taux déterminé" n'arrive pas à assurer, et dont la responsabilité incombe à l'Etat.

C - Un pilier qui tend à récupérer le revenu antérieur par l'entremise de l'assurance complémentaire.

Enfin, du point de vue financement, pour que le système de protection sociale progresse sans peser sur l'investissement des entreprises, il faut recourir, partiellement et par étapes, aux taxes affectées (sur les produits de l'alcool et du tabac, l'immatriculation et l'assurance des véhicules à moteur, les dépenses de publicité des produits pharmaceutiques et les gains des jeux...), pour sensibiliser et responsabiliser les bénéficiaires et répartir entre le plus grand nombre de personnes le coût inhérent à la Sécurité Sociale : c'est là le vrai sens de la Sécurité Sociale.

ERRATA

PAGE	LIGNE	RECTIFICATION FAUTE	CORRECTION
11	25	la représenter	le représenter
14	10	assure	assume
15	18	soue	sous
19	27	la suspensio	la suspension
33	21	R 12 - (7)	R 121 - 1 (7)
33	31	et du règlement des cotisations	et du règlement des contestations
46	21	'	
49	30	futures	futurs
53	22	un caisse	une caisse
62	38	le mise en œuvre	la mise en œuvre
63	7	le domaines	les domaines
Annexe 2	4	le chargement	le changement

NOTES

1 Milia KHOURY : *"Recherches sur la mise en place d'une administration nouvelle"* Thèse PARIS II 1978 - page 70

2 Article 1er § 1 du Code de la Sécurité Sociale

3 Articles 7 et 8 du Code de la Sécurité Sociale

4 Fayad ADEL : *"L'intervention des pouvoirs publics dans la Sécurité Sociale au LIBAN"* Thèse MONTPELLIER I 1986 - page 19

5 Décret n° 13748 du 31/1/70

6 Loi 20/72

7 Décret n° 5203 du 23/3/1973

8 Loi 8/74 du 25/3/1974

9 Loi 16/75 du 11/4/75

10 Article 1 § 1 du Code de la Sécurité Sociale

11 Milia EL KHOURY : *"Recherches sur la mise en place d'une administration nouvelle"* op Cité p/208-209

12 Article 1er du Code de la Sécurité Sociale

13 Article 72 de la Convention 102/52 adoptée par l'O.I.T. le 28/06/52

14 Décret n° 15 256 du 01/02/1964

15 Décret n° 15 673 du 02/03/1964

16 le 26/01/1965

17 Article 2 du Code de la Sécurité Sociale

18 Loi n° 9/74 du 25/03/1974

19 Loi n° 12/78 du 24/04/1978. Le décret n° 14 559 du 27/11/1963 a énuméré ces organisations. Un décret n° 390 du 25/03/1983 donne à l'Etat la pleine liberté de choisir ces organisations et de leur affecter le nombre convenable de représentants.

20 Etant donné que le régime agricole n'est pas encore entièrement appliqué, le décret inhérent prévu n'est pas encore pris.

21 Décret n° 2390 du 25/04/1992

22 Article 2 § 2 du Code de la Sécurité Sociale

23 Le décret n° 14 559 du 27/11/1963 abrogé sur le décret n° 7 746 du 04/05/1974, abrogé à son terme sur le décret n° 2 390 du 25/04/92.

24 Chaque groupe professionnel au syndicat élit son conseil, et ces conseils se réunissent, à leur tour, pour élire les délégués qui lui sont préservés au Conseil d'administration.

25 Article 2 § 3 du Code de la Sécurité Sociale

26 Article 35 du règlement intérieur du Conseil d'administration (règlement n° 1 du 26/10/1984)

27 Article 2 § 9 du Code de la Sécurité Sociale - Décret n° 7 657 du 15/12/95 :
Le délégué a droit à une indemnité forfaitaire déterminée pour chaque séance au Conseil ou au bureau dans un plafond qui ne dépasse pas les indemnités de 5 séances, le tiers de cette indemnité est considéré pour compenser les frais de transport et le déplacement et le deux autres tiers pour indemniser les séances conclues en dehors de l'horaire officiel.

28 Certaines attributions nécessitent le contrôle du Conseil des ministres, d'autres demandent l'approbation de l'autorité de tutelle.

29 Article 2 (10) du Code de la Sécurité Sociale

30 Article 3 (2) du Code de la Sécurité Sociale

31 Article 3 (1-a) du Code de la Sécurité Sociale

32 Article 3 (1-b) du code de la Sécurité Sociale

33 Article 4 (4) du Code de la Sécurité Sociale

34 Article 4 (5) du Code de la Sécurité Sociale

35 Article 6 (1-b) du Code de la Sécurité Sociale

36 Article 6 (1-d) du Code de la Sécurité Sociale

37 Article 6 (3) du Code de la Sécurité Sociale

38 Article 6 (5) du Code de la Sécurité Sociale

39 Article 18 (3) du Code de la Sécurité Sociale

40 Article 18 (4 et 5) du Code de la Sécurité Sociale

41 Article 34 et 43 du Code de la Sécurité Sociale

42 Article 53 (1-5) et 54 (5) du Code de la Sécurité Sociale

43 Article 59 (1-2) du Code de la Sécurité Sociale

44 Article 64 (2-d) du Code de la Sécurité Sociale

45 Article 72 et 73 du Code de la Sécurité Sociale

46 Article 75 du Code de la Sécurité Sociale

47 Article 76 77 du Code de la Sécurité Sociale

48 Article 3 (6) du Code de la Sécurité Sociale

49 Article 3 (2-e) du Code de la Sécurité Sociale

50 Article 6 (1-c) du Code de la Sécurité Sociale, la deuxième et la troisième catégorie restent du domaine du bureau du Conseil

51 Article 5 (1) du Code de la Sécurité Sociale

52 Article 3 (2) du Code de la Sécurité Sociale

53 Salomé RAFIC : "La Sécurité Sociale au Liban" 1996 - Beyrouth - LIBAN Caisse Nationale de la Sécurité Sociale - Commission technique (en Arabe)

54 Décision du Conseil n° 2 998 du 26/10/1984 (séance n° 1 029)

55 Chaque commission a le droit de demander au secrétariat tous les documents, les statistiques et les notions qu'elle trouve nécessaires à l'exécution de sa mission.

56 Article 1 (4) du Code de la Sécurité Sociale

57 Décision du Conseil d'Administration le 30/07/1964 (séance n° 20), et approbation de tutelle le 28/08/1964 (arrêté n° 421/1).

58 Article 5 (1) du Code de la Sécurité Sociale

59 Article 3 (5) du Code de la Sécurité Sociale

60 Article 1 de l'arrêté 421/1 du 26/08/1964 : attributions du Directeur Général

61 Article 5 (3) du Code de la Sécurité Sociale

62 Salomé RAFIC : "*La Sécurité Sociale au Liban*". op Cité p.324

63 Article 3 de l'arrêté du 26/08/64

64 Article 5 (5) du Code de la Sécurité Sociale

65 Article 16 et 45 du régime général des établissements publics (décret 4517/72) Article 40 du décret 4517/72 et Article 1 (5) du Code de la Sécurité Sociale

66 Le statut des fonctionnaires de l'Etat

67 Article 6 (4) du Code de la Sécurité Sociale

68 Règlement n°5 approuvé par l'autorité de tutelle par l'arrêté n° 281/1 du 09/07/1965 (le statut du personnel de la Caisse).

69 Il existe 7 catégories à la Caisse

70 Article 6 (1) du Code de la Sécurité Sociale

71 Article 3 de l'arrêté 421/1 du 26/08/1964

72 Article 4 du Code de la Sécurité Sociale

73 Article 4 (5) du Code de la Sécurité Sociale

74 Décret n° 1280 du 24 Mars 1969

75 Article 189 → 191 du décret 12180/69

76 Article 6 (5) du Code de securite sociale

77 Le décret n° 7256/67 est modifié par le décret n° 829 du 12/02/1972

78 Article 59 (1) du Code de sécurité sociale

79 Article 60 du Code de sécurité sociale

80 Article 1 (3) du Code de sécurité sociale

81 Article 1 (5) du Code de Sécurité Sociale

82 Article 3 du Code de Sécurité Sociale

83 Article 3 (2) du Code de Sécurité Sociale

84 Article 2 (2) du Code de Sécurité Sociale

85 Article 3 (4) du décret 15255 du 1/2/64 relatif aux attributions du Commissaire du Gouvernement

86 Article 3(5) du Code de Sécurité Sociale

87 Article 1 (3.c) du Code de Sécurité Sociale

88 Plus d'un tiers de la population (statistiques de la C.N.S.S. en 09/96)

89 Milia EL KHOURY : "pour la mise en place.." op.cité 9/206

90 La réforme administrative : Plan JUPPE (les ordonnances du 24/04/96)

91 En trois étapes ("article 7 du Code de Sécurité Sociale")

92 Article 49 du Code de Sécurité Sociale

93 Article 12 du Code de Sécurité Sociale

94 Article 45 → 48 du Code de Sécurité Sociale

95 Milia EL KHOURY "pour la mise en place..." op.cité p/193

96 En France, le problème du chômage était réglé, depuis 1958, par une convention collective créant un régime national interprofessionnel d'allo cations spéciales aux travailleurs sans emploi dans l'industrie et le com merce

97 conçu par le Ministère chargé de la Sécurité Sociale, et approuvé par l'ordre des médecins, le carnet de santé a été distribué par les caisses à partir de septembre 1996, et, sera remplacé, à la fin de 1998, par la carte à puce, et les feuilles d'assurance maladie auront disparu à partir de cette date-là

98 Article 1 (2) du Code de Sécurité Sociale

99 L'adoption du règlement des bureaux régionaux et locaux (décision du Conseil n° 2411 du 15/5/78, approuvée par la tutelle arrêté n° 1/92 du 22/5/78

100 Arrêté du Directeur Général n° 120 du 24/5/78

101 Article 1 du règlement des bureaux régionaux et locaux

102 Thierry BARAS - José TASSART - Pascale THEODORE" les axes de progrès dans la gestion administrative des organismes de sécurité sociale"

103 Rafic SALAME : "La sécurité sociale au Liban 1996 Beyrouth

104 Article L.221-2, 223-2 du Code de Sécurité Sociale Français

105 Article L. 216.1 du Code de Sécurité Sociale Français

106 Article 1(5) du Code de Sécurité Sociale

107 Décret n° 4517 du 13/12/72 (le régime général des établissements publics)

108 Article 1(2) du projet de la commission technique de la C.N.S.S. (quotidien AL SAFIR, le 5/10/92)

109 Article 1(2) du projet de l'ex-ministre du travail Abdallah AL AMIN (quotidien AL SAFIR, le 19/10/92)

110 Conseil d'Etat "arrêt n° 125 du 12/4/72" RAFIC SALAME "la sécurité sociale au Liban" op.cité p/294

111 Consultation n° 174 du 4/11/71 - recueil de la cour des comptes 1971 p/258

112 Consultation n° 23 du 14/10/84

113 Consultation du 20/2/71 répondant à la demande du Ministère du Travail (n° 478 /3 du 27/1/70)

114 Conseil de législation et des consultations : consultation n° 170 du 29/7/91

115 Conseil des Prud'hommes - Beyrouth, arrêt n° 1146 du 9/11/71

116 Dr Antoine BAROUD ". "Cours de droit administratif 1971/1972 - faculté de droit, Beyrouth - Liban p/6

Dr Nicolas ASSAOUAD "cours du droit du travail et de sécurité sociale" 1973/1974 - faculté de droit - Beyrouth p/34

Dr Issam KAYSSI "les conventions collectives" thèse 1974 - Beyrouth p/9

117 Article L.216.1 du Code de Sécurité Sociale Français

118 Article 73(2) du Code de Sécurité Sociale

119 Article 66(3) du Code de Sécurité Sociale

120 Article 2 du Code de Sécurité Sociale

121 Article L 213-2 → L 231.6 du Code de Sécurité Sociale

122 La réforme administrative (l'ordonnance du 24 avril 1996 : réforme JUPPE) introduit la parité entre les représentants des assurés sociaux d'une part et les représentants des employeurs et des travailleurs indépendants d'autres part, élargit la représentation des personnes qualifiées et renforce la représentation des associations familiales

123 A noter ici que le décret du 12 Mai 1960 a retiré au Conseil d'Administration les questions du personnel de la Caisse (séparation du pouvoir en France)

124 Article 25 → 29 du règlement intérieur du Conseil d'Administration (décision n° 2998 du 26/10/84)

125 Article 142-1 et s du Code de Sécurité Sociale

126 section III des statuts et chapitre 2 du règlement intérieur adoptés par le Conseil d'Administration du 18/10/96

127 Décret 25-3-64 à 253.68 du Code de Sécurité Sociale Français -procès-verbal n° 5/96 de la CAF de Seine-Saint-Denis du 10/10/96

128 l'arrêté du 9 Mai 1995, portant règlement sur les marchés des organismes de sécurité sociale du régime général, définit la réglementation applicable en matière des marchés

(l'article 40 : la mise en place d'une commission des marchés et chapitre II sur la procédure de passation des marchés : marchés sur appel d'offres ouvert ou restreint, marchés négociés et les cahiers des charges, dispositions particulières aux marchés d'études, travaux sur mémoires et achats sur factures)

129 Articles R 142-4 et suivants du Code de Sécurité Sociale Français

130 Article L 142.1 du Code de Sécurité Sociale Français

131 Jean Jacques DUPEYROUX "droit de la sécurité sociale" 1993 p/721-722

132 Article 105 du règlement financier

133 Article 12 du statut du personnel

134 - D'après MASPETROL et LAROQUE, la tutelle administrative est "l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes dans un but de protection de l'intérêt généra l(Maspetrol et Laroque : la tutelle administrative, PARIS, Sirey 1930 - Adel FAYAD, l'intervention des pouvoirs publics dans la sécurité sociale au Liban op.cité p/40

- loi des offices autonomes (décret loi n° 150 du 12/6/59) - règlement général des établissements publics (décret n° 6474 du 26/1/67) - législation relative aux établissements publics (décret n° 4517 du 13/12/72)

135 - principe de la non rétroactivité de la décision administrative

- Raffic Salamé "la sécurité sociale au Liban" op.cité p/339 et s

136 Adel Fayad "l'intervention des pouvoirs publics" op.cité p/40

Encyclopédie Dalloz, droit administratif, R II, V.Tutelle administrative n° 2 et 59

137 Article 3(26) du Code de Sécurité Sociale

138 Article 1(5) du Code de Sécurité Sociale

139 Le premier rapport de la direction générale de la caisse sur l'activité de la CNSS jusqu'en 1970 a donné des renseignements détaillés sur la balance des recettes et des dépenses "la sécurité sociale pendant 5 ans : 1965/1970" rapport publié par la CNSS en trois volumes et en langue arabe - direction générale de la CNSS, Beyrouth

140 Article 8 du règlement n° 3 sur les attributions du directeur général (décidé par le conseil d'administration le 30/7/64 et approuvé par la tutelle le 26/8/64)

141 Adopté par le conseil d'administration le 27/10/65 et approuvé par la tutelle le 11/12/65

142 . Articles 32,68 du règlement financier - article 3 de l'arrêté 196 du 22/6/78 relatif aux règles d'application du règlement des centres régionaux et locaux

. Présentation de la commission de contrôle par le président du conseil d'administration de la CAF de Seine-Saint-Denis Monsieur LANGLOIS et par l'Agent Comptable Monsieur CORDIER

. Réunion de la Cour de Contrôle de la CAF 93 sous la présidence de Monsieur B. LOISON

143 Milia EL KHOURY "recherches sur la mise en place ..." op.cité p/117

144 Milia EL KHOURY "recherches sur la mise en place .." op.cité p/117 et s"

145 Règlement n° 5 décidé par le Conseil d'Administration le 18/5/1965 et approuvé par l'autorité de tutelle le 9/7/1965

146 Article 6 du Code de Sécurité Sociale

147 Annexe n° 1 en application de l'article 15 du statut du personnel

148 Article 6 (4) du Code de Sécurité Sociale - article 3 du statut du personnel (n° 5/65)

149 Annexe n° 1 du statut du personnel (tableaux des conditions supplémentaires dont la nomination aux différents emplois)

150 Article 6(c) du Code de Sécurité Sociale

151 Ordonnance n° 96.344 du 24/04/96 (JO du 25/04/96) portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale

152 Milia KHOURY : "pour la mise en place d'une administration nouvelle de la sécurité sociale" op.cité p/105

153 Mrs AUGER et SAULOU "mission d'expertise à la CNSS au Liban" p 35 → 41

154 Halim HREIBE (directeur de la CNSS) : entretien des experts (MM AUGER et SAULOU) annexe p/35

155 MM. AUGER (CAF 93) et SAULOU (CNAMTS) : "mission d'expertise à la CNSS du Liban" op.cité p/115

156 Mission d'expertise de MM AUGER et SAULOU p/126

157 M. Alain AUGER (Directeur Général de la Caisse d'Allocations Familiales de Seine-Saint-Denis : responsable de la mission), M. Jean-Yves SAULOU (ingénieur en organisation) "mission d'expertise à la CNSS du Liban"

158 MM AUGER et SAULOU "Mission d'expertise à la CNSS du Liban" op.cité p/2

159 M. Alain AUGER - M. Jean-Yves SAULOU "Mission d'expertise à la CNSS du Liban"op.cité p/5

160 MM. Alain AUGER-SOULOU "Mission d'expertise à la CNSS du Liban op.cité p/6 CNESSS

161 MM AUGER et SAULOU "mission d'expertise..." cp.cité p/13 et 14 - CNESSS

162 MM AUGER-SOULOU ""mission d'expertise ..." op.cité p/15 - CNESSS

163 Entretiens avec M. Abel Halim HREIBE (Directeur général de la CNSS) et M. Assaad HARDAN, Ministre de la Tutelle (mission d'expertise à la CNSS du Liban) op.cité - annexe p17 et 35

164 Entretien avec le Directeur Général de la Caisse le 20/5/96 (mission d'expertise - annexes p/17)

165 Entretien avec M. Fares BARAKAT (Directeur Administratif de la CNSS) le 20/5/96

166 Institut régional de formation des allocations familiales

167 CAF 93 "plan de formation 1996" p/1 et 2

168 MM AUGER et SAULOU "mission d'expertise" op/cité p/28 CNESSS

169 MM AUGER et SAULOU "mission d'expertise à la CNSS du Liban" p 28/29/30 - CNESSS

170 MM AUGER et SAULOU "mission d'expertise ..." p 23 et s

171 Pierre LAROQUE "colloque XXXme anniversaire CNESSS 20/10/92

173 M. Abdel Halim HREIBE (D.G de la CNSS) entretien du 20/5/96 "mission d'expertise " annexes p/17

174 Fares BARAKAT (DA de la CNSS) entretien du 20/5/96 "mission d'expertise.." annexes p/18

175 MM AUGER et SAULOU "mission d'expertise" op.cité p/32

176 Dr HYAM G.MALLAT (Président du CA de la CNSS) entretien du 22/5/96) "mission d'expertise ..) annexes p/25

177 MM AUGER et SAULOU "mission d'expertise ..." p 22 et 111

178 Article 2 du décret n° 12180 du 24/3/1969

179 article 64(2) du Code de Sécurité Sociale

180 Mission d'expertise MM AUGER et SAULOU "entretien avec M. Emile KHOURY - directeur des finances de la CNSS 'le 21 Mai 1996)

181 CAF de Seine-Saint-Denis : schéma directeur d'action sociale 1993/1995 approuvé par le conseil d'administration le 1/7/93 - règlement intérieur d'action sociale (conformément aux dispositions d'un arrêté ministériel du 23 Juin 1987 relatif au programme cadre de l'action sociale des CAF

182 Article 78 du Code de Sécurité Sociale (modifié par le décret-loi n° 26 du 05/08/67

183 Article 84 du Code de Sécurité Sociale

184 Article 85 du Code de Sécurité Sociale

185 Article 3 (6) du Code de Sécurité Sociale

186 Abdel Halim HREIBE (DG de la CNSS) entretien avec la mission d'expertise (AUGER-SAULOU) 17/6/96 p/62

187 Dr HiamMALLAT (Pt de la CNSS) entretien avec la mission d'expertise (22/5/96) p/25

188 Dr Assaad HARDANE (Ministre du Travail) entretien avec la mission d'expertise 30/5/96 - p/53

189 Entretien avec M. Le Ministre de Tutelle : Dr Assaad HARDANE : 30/5/96

190 MM AUGER et SAULOU : mission d'expertise p/2

ANNEXES

ANNEXES

Annexe 1 :◆ Motivations

◆ Projets de modifications des articles (1-2-3 -5-6-7-48-71-73 -78-79-85) du Code de Sécurité Sociale

Annexe 2 :◆ L'organigramme actuel de la C.N.S.S.

◆ L'organigramme proposé pour la C.N.S.S.

◆ Motivations de la proposition

Annexe 3 ◆ Tableau "taux de remboursement des prestations en nature"

ANNEXE 1

ANNEXE n° 1

MOTIVATIONS

- Selon le premier article du Code de la Sécurité Sociale, la gestion de l'ensemble du régime de la Sécurité Sociale et de ses diverses branches est confiée à une Caisse Nationale de Sécurité Sociale.

  Dès 1963, date de promulgation de la loi relative à la Sécurité Sociale au Liban, le législateur a manifesté sa volonté de créer, pour la Sécurité Sociale, une Caisse Nationale, unique, universalisée mais appliquée progressivement (en trois étapes).

- La CNSS est une institution autonome dotée de la personnalité morale ainsi que l'autonomie financière et administrative ; elle est soumise à la tutelle du Ministère du Travail par l'intermédiaire d'un commissaire du gouvernement qui assiste à toutes les séances du Conseil d'Administration de la Caisse ; cette présence du Ministère de Tutelle au sein du Conseil donne, souvent, l'occasion de discuter de toutes les questions législatives inhérentes à la Sécurité Sociale

- tous les décrets pris en Conseil des Ministres et touchant la Sécurité Sociale sont motivés, entre autres, par des décisions du Conseil d'Administration de la Caisse, par exemple :

  - mise en application des branches ;

  - fixation des montants mensuels des allocations, des cotisations des branches, du ticket modérateur ;

  - promulgation des projets de loi revêtus du caractère d'urgence : décret n° 5230/73 portant sur le bénéfice des étudiants universitaires, et décret n° 6111/73 accordant une amnistie sur certaines infractions aux dispositions de la loi relative à la Sécurité Sociale ;

  - modifications du seuil maximal du revenu imposable prévu par l'article 68 du Code de la Sécurité Sociale ;

  - nomination de la commission médicale et de la commission financière.

- Grâce à l'assistance technique du Bureau International du Travail (Genève), la CNSS a préparé en 1978 un projet de loi sur l'assurance vieillesse-invalidité-décès remplacé en 1987 par un projet sur la retraite et la protection sociale ; ce dernier projet a été adressé au Ministère du Tutelle qui l'a adressé à son tour au Conseil des Ministres, qui l'a transmis à la chambre.

- En 1992, la commission technique de la CNSS a préparé un projet de loi pour modifier les articles 1 à 6 du Code de la Sécurité Sociale portant sur l'organisation administrative de la caisse.

- Vu le rôle prédominant que la CNSS joue dans la redistribution des revenus et la réalisation de la solidarité nationale en vue de créer la paix sociale, et attendu que la part des prestations sociales dans le produit national brut est devenue de plus en plus considérable, on a établi des relations privilégiées entre la Caisse et le gouvernement et, en particulier, avec le Ministre de Tutelle et le Ministre de la Santé, et promu son rôle dans la proposition des projets de modification des textes du Code de Sécurité Sociale.

Pour tous ces motifs, et en tant que conseiller juridique de la caisse, je me suis permis de préparer ces propositions pour modifier quelques éléments du Code de la Sécurité Sociale :

- les articles 1 à 6 portant sur l'organisation adminstrative de la Sécurité Sociale

- les articles **7** sur les branches de la Sécurité Sociale
  48 sur la prescription des allocations familiales
  71 sur les taux des cotisations
  78 sur la mise en demeure et le sursis des poursuites
  79 sur les majorations du retard et le non respect des obligations légales
  85 sur le contentieux de la sécurité sociale.

LA NATURE JURIDIQUE DE LA C.N.S.S.

- LA TUTELLE -

N° Article	TEXTE INITIAL	TEXTE PROPOSE	MOTIVATION
n° 1	❶ Il est créé une Caisse Nationale de Sécurité Sociale	❶ Il est créé une Caisse Nationale de Sécurité Sociale	- le législateur libanais, tout en renonçant à qualifier explicitement la nature juridique de la CNSS (position qui n'a pas été motivée), a déclenché un débat et une controverse d'opinions sur ce sujet;
	❷ La Caisse est une institution autonome à caractère social régie par les dispositions de la présente loi...	❷ La Caisse est un établissement public à caractère social, doté de la personnalité morale ainsi que de l'autonomie financière et administrative et régie par les dispositions de la présente loi	- mais la majorité d'opinions semblent pencher à considérer que la C.N.S.S. est un établissement public (les projets de modification de la loi de S.S., la jurisprudence, la cour des comptes, le conseil de législation et les consultations du ministère de la justice)
	❸ Dans les limites fixées par l'article 3 de la présente loi la Caisse est soumise : a) à la tutelle du ministère du travail par l'intermédiaire du Commissaire du gouvernement	❸ même texte.... a) - à la tutelle du Ministère du Travail par l'intermédiaire du Commissaire du gouvernement - à la tutelle conjointe du Ministère du Travail et du Ministère de l'Agriculture assisté par un commissaire du gouvernement désigné sur décret pour les questions inhérentes à la protection sociale des travailleurs agricoles	- si le législateur Libanais s'est inspiré de son homologue Français, un grand écart existe entre les deux : celui-là n'était pas lié à des traditions déjà existantes, la Sécurité Sociale au Liban est le fait de l'initiative légale, des prérogatives exorbitantes du droit commun sont reconnues à la CNSS, toutes les décisions du CA ne prennent effet qu'à partir de la date d'approbation par l'autorité de tutelle.
	b) à la tutelle préalable du Conseil des Ministres c) au contrôle de la Cour des Comptes	- un Comité Interministériel de coordination désigné par décret et présidé par le Ministre de Tutelle et assisté par le Directeur Général de la Caisse, sera chargé d'étudier les mesures propres à assurer la coordination de l'ensemble des dispositions relatives à la Sécurité Sociale et à leur application	- tout en lui gardant son identité en tant que personne morale du droit public, le législateur a voulu une certaine souplesse pour faire appel, pour une grande partie de son fonctionnement à des formules de droit privé (tel que la composition du Conseil d'Administration, le statut du personnel, la solution des litiges...)
	❹ Les organes de la Caisse sont :	❹ même texte	
	❺ a) la caisse n'est soumise au contrôle ni de la fonction publique ni de l'inspection centrale b) les dispositions du décret législatif n° 150 du 12 Juin 1959 ne lui sont pas applicables	❺ même texte b) conformément à l'article 40 du décret 4517/71 la caisse n'est pas soumise aux dispositions du statut général des établissements publics	

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

- COMPOSITION-

N° Article	TEXTE INITIAL	TEXTE PROPOSE	MOTIVATION
n° 2	❶Le Conseil d'Administration est composé des délégués suivants : a) six délégués représentant l'Etat. b) dix délégués des organisations professionnelles les plus représentatives des employeurs... c) dix délégués des organisations professionnelles les plus représentatives des salariés.. d) des délégués des organisations agricoles	❶ Le Conseil d'Administration est composé des délégués suivants : a) même texte b) même texte c) même texte d) même texte e) chaque organisation,ayant désigné un ou plusieurs représentants au Conseil d'Administration de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, désigne un nombre égal d'administrateurs suppléants. Les suppléants sont appelés à siéger au Conseil d'Administration en l'absence des titulaires et à remplacer ceux dont le siège deviendrait vacant.	- chaque administrateur (employeur ou salarié) a ses engagements à l'extérieur de la caisse qui l'obligent, parfois, de renoncer aux réunions de la Caisse; cette situation perturbe les réunions du Conseil et risque de pénaliser ses décisions - il est donc indispensable d'avoir un nombre de suppléants égal au nombre des délégués titulaires au sein du Conseil de la CNSS, capables de remplacer ceux-ci pendant leur absence

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

- CONDITIONS d'ELIGIBILITE -

N° Article	TEXTE INITIAL	TEXTE PROPOSE	MOTIVATION
n° 2 *	"❸ Les délégués sont nommés pour une période de quatre ans, le délégué doit être expert dans le domaine de son travail	"❸ **a)** les délégués sont nommés pour une période de quatre ans. Les membres du Conseil d'administration doivent être Libanais depuis au moins dix ans, âgés de 25 ans au moins et de 64 ans au plus à la date de leur nomination, dotés de leurs droits civils et n'avoir pas fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle prononcée en application des dispositions du Code de la Sécurité Sociale ou, dans le cinq années précédant la date susmentionnée, à une peine contraventionnelle prononcée en application de ce code. Toutefois, la limite d'âge de 64 ans n'est pas applicable aux administrateurs désignés au titre des personnes qualifiées.	- vu le rôle principal que le Conseil d'Administration est chargé de jouer dans la politique de la CNSS, il est nécessaire que le délégué soit soumis à des conditions préalables à sa nomination - tout en prenant en considération nos données objectives, on s'est inspiré de l'article L.231-6 (modifié par l'ordonnance du 24/04/1996, article 11 II et 14 I) du Code de Sécurité Sociale Français ***pour proposer la modification de l'article 2 (3) du Code de Sécurité Sociale Libanais***
		- DECHEANCE DU MANDAT	
	"❶❸ Les membres du Conseil d'Administration sont personnellement responsables, même vis à vis des tiers, des actes frauduleux qu'ils commettent dans l'exercice de leurs fonctions	❶❶❸**a)** même texte **b)** sont déchus de leur mandat les personnes qui cessent d'appartenir à l'organisation qui a procédé à leur désignation au sein de l'organisme ou qui,sans motif légitime, n'assistent pas à quatre créances consécutives du Conseil	- la démocratie sociale caractérise la politique du Conseil d'Administration de la C.N.S.S. - le mandat au Conseil d'Administration est une mission délicate, il faut préciser clairement la déchéance ***- on s'est inspiré de la situation Libanaise et l'article L 231.5 du C.S.S. Français pour proposer cette modification***

*Article 2 du Code de la Sécurité Sociale tel que modifié par la loi n° 9/74 du 25 Mars 1974,par la loi n° 12/78 du 24 Avril 1978 et par la loi promulguée par le decret n° 1881 du 5 Avril 1979

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

- ACTION SANITAIRE ET SOCIALE - COMMISSIONS - PUBLICATION DES REGLEMENTS INTERIEURS-

N° Article	TEXTE INITIAL	TEXTE PROPOSE	MOTIVATION
n° 3*	"Les attributions du Conseil d'Administration de la Caisse sont notamment les suivantes : ❷ les travaux qui nécessitent l'approbation de l'autorité de tutelle : ..... même texte d) établir les priorités pour les investissements sociaux	"les attributions du Conseil d'Administration de la Caisse sont notamment les suivantes : ❷les travaux qui nécessitent l'approbation de l'autorité de tutelle : ..... même texte **d)** soumettre au Ministère de Tutelle les projets de textes juridiques et réglementaires se rapportant à la Sécurité Sociale dans le cadre des prérogatives et des cas prévus **e)** établir les priorités pour les investissements sanitaires et sociaux, et adopter le règlement intérieur d'action sanitaire et sociale qui met en exécution la politique de la Caisse dans ce domaine **f)** les administrateurs disposent, pour l'exercice de leur fonction, de tous les moyens nécessaires (notamment en matière d'information, de documentation et de secrétariat..) auprès de la Caisse **g)** le Conseil d'Administration peut désigner en son sein des commissions et leur déléguer une partie de ses attributions dont notamment : . la commission de contrôle et des questions financières . la commission de gestion administrative et de l'informatique . la commission des marchés . la commission de recours amiable . la commission des prestations et d'action sanitaire et sociale. Les commissions sont désignées et présidées par des administrateurs du Conseil, mais mises en exécution par des agents du personnel désignés selon la procédure réglementaire - sauf exceptions motivées, tous les règlements et leurs modifications doivent être sanctionnés et publiés par le pouvoir de tutelle.	Attendu que le Conseil d'Administration doit jouer son rôle effectif de contrôle et de suivi de l'application des textes juridiques et réglementaires. Attendu que la législation française (L 142.1 et S du C.S.S.) a donné au Conseil le droit de constituer en son sein des commissions et leur déléguer une partie de ses attributions (commission de contrôle, de gestion administrative, des marchés, de recours amiable..) - Attendu que les actes de ces commissions sont des actes administratifs soumis au contrôle du pouvoir de Tutelle - Attendu que les commissions seront gérées et présidées par des administrateurs, mais mises en exécution par des agents du personnel de la Caisse désignés selon les procédures réglementaires ***- Pour ces motifs justificatifs on a proposé d'amender l'article 3 du C.S.S. du Liban***

* Article 3 du Code de la Sécurité Sociale tel que modifié par la loi n° 1278 du 24/4/78

- CARENCE DU POSTE DE DIRECTEUR GENERAL -

N° Article	TEXTE INITIAL	TEXTE PROPOSE	MOTIVATION
n° 5	❷ Le directeur général doit être titulaire d'un diplôme universitaire reconnu, des qualifications sur les questions sociales, administratives et financières. Le directeur général, ne peut être membre du Conseil d'Administration, ni de la commission technique	❷ **a)** même texte **b)** Le Directeur Général est assisté par des sous-directeurs généraux pour les questions administratives et des ressources humaines, les questions financières et les questions de l'évolution, et des prestations... . les sous-directeurs généraux sont nommés par le Conseil d'Administration de la Caisse, sur proposition du Directeur Général, parmi les agents de la première catégorie de la caisse ou de ceux qui ont le droit d'être promu à cette catégorie et titulaires des diplômes universitaires requis **c).** En cas de vacance de l'emploi du Directeur général, d'absence momentanée ou d'empêchement de celui-ci,, et jusqu'à nomination d'un nouveau Directeur Général, selon les procédures prévues par le paragraphe 2 de l'article 5, de cette loi, ses fonctions sont exercées par un sous-directeur général selon les priorités et critères déterminés dans le règlement intérieur de la Caisse. . La durée de l'exercice des fonctions susmentionnées ne peut pas dépasser **trois mois**, durant lesquels un nouveau Directeur Général doit être nommé	- Attendu que le seul texte qui régit la carence du poste du Directeur Général est l'article 8 du règlement intérieur n° 3 (attributions du Directeur Général, approuvé par la Tutelle le 26/8/64,, qui dispose qu"*en cas de vacance d'emploi du Directeur Général ses fonctions sont exercées par l'un des Directeurs de la Caisse sur demande du Conseil d'Administration*", - Attendu que ce texte, en laissant toute latitude au Conseil d'Administration dans ce domaine, et outre son ambiguïté, a créé des problèmes aigus (lors du décès improviste de l'ex-directeur général) - Attendu que le Directeur Général doit être assisté par des sous-directeurs généraux pour l'aider à assurer ses fonctions et jouer le rôle du contrôle, de suivi et de prévention au sein de l'Organisme
	❸ Le Directeur Général est responsable de l'exécution des décisions prises sur le Conseil, ainsi que que de la Direction du Secrétariat de la Caisse.	❸ **a)** même texte **b)** le Directeur Général prépare, **avant le mois de mars un rapport annuel de la situation de la Caisse pendant l'année précédente**. Ce rapport doit être adressé au Conseil des Ministres, au Ministère de Tutelle et à la Cour des Comptes	- Attendu que la Sécurité Sociale est devenue un facteur essentiel dans la vie sociale, économique et publique de l'Etat, et s'attend à unifier et généraliser sa protection à l'ensemble de la population, il est proposé que le Directeur Général prépare son rapport annuel et l'adresse aux autorités de contrôle et de tutelle pour les informer de la situation et des perspectives de la Caisse, ***on a proposé de modifier le paragraphe 2 de l'article 5 du code de la sécurité sociale***

LES BRANCHES DE LA SECURITE SOCIALE

N° Article	TEXTE INITIAL	TEXTE PROPOSE	MOTIVATION
7	"la sécurité sociale comprend les branches suivantes : a) l'assurance maladie-maternité b) le régime de l'indemnité de fin de service c) le régime d'allocations Familiales d) l'assurance accidents du travail et des maladies professionnelles	"La sécurité sociale comprend les branches suivantes : a) le régime de l'indemnité de fin de service qui sera remplacé par un régime d'assurance vieillesse... b) le régimed'allocations familiales qui sera complété par un régime des prestations familiales et éducatives c) l'assurance maladie maternité chargée d'assurer en deux gestions distinctes, le financement et les prestations de l'assurance maladie maternité invalidité décès d'une part, et des accidents du travail et maladies professionnelles d'autre part, et maintenir l'équilibre financier de chacun de ces deux gestions d) l'assurance chômage	Attendu que la classification des branches prévues par l'article 7 du Code de Sécurité Sociale est devenue différente de la date de la mise en application de quelques unes Attendu que la progression des branches est devenue indispensable suite aux mutations de la société Libanaise Attendu que la branche maladie, outre les missions prévues par les articles 13 à 25 du code de Sécurité Sociale, doit assurer, en gestion distincte, l'assurance accidents du travail et maladies professionnelles, promouvoir toute action de prévention, d'éducation et d'information sanitaire, organiser l'action sanitaire et sociale et organiser et diriger le contrôle médical Attendu qu'il faut prévenir, dès maintenant, la nécessité d'une assurance chômage ***Il s'avère indispensable de proposer l'amendement de l'article 7 du Code de Sécurité Sociale du Liban***

DUREE DE PRESCRIPTION DES DETTES DUES à la SECURITE SOCIALE

N° Article	TEXTE INITIAL	TEXTE PROPOSE	MOTIVATION
48 *	"❺ le délai de prescription pour les allocations remboursées sans justification est de deux ans, à partir de la date à laquelle la Caisse est au courant du fait que ces allocations ne sont pas dues"	❺ a) le délai de prescription pour les allocations familiales, remboursées sans justifications, est de deux ans à partir de la date à laquelle la Caisse est au courant du fait que ces allocations ne sont pas dues, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration qui entraînent l'application de la prescription du droit commun (prescription décennale) b) l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception vaut commandement interruptif de prescription	Attendu que le principe de la prescription extinctive est de sauvegarder les relations humaines à l'abri des perturbations sans vouloir récompenser le fraudeur ou encourager le fautif. Attendu que la législation française dispose que l'action pour le remboursement de l'allocation ou pour l'encaissement de l'indu se prescrit par deux ans "sauf en cas de manoeuvre frauduleuse ou de fausse déclaration" art L.553.1 et L.553.2 du Code de Sécurité Sociale.
73 **	"❹ c) : les montants payés à la Caisse et qui ne seraient pas dus se prescrivent après un délai de cinq ans à partir de la date de paiement	"❹ c) a) les montants payés à la Caisse et qui ne seraient pas dus se prescrivent après un délai de 5 ans à partir de la date du paiement b) les montants, indûment remboursés par la Caisse se prescrivent après cinq ans à partir de la date à laquelle la Caisse est au courant du fait que les montants ne sont pas dus, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration qui entraînent l'application de la prescription du droit commun (décennale)	Attendu que la jurisprudence considère que "la fraude ou la fausse déclaration entraînent l'application de la prescription de trente ans" (cass-soc 30/11/73 - CAF des Bouches-du Rhône c/joulin) ***Et en vue de préserver les fonds de la C.N.S.S. on a proposé cette modification des article 48 du Code de Sécurité Sociale du Liban.*** 73

* Article 48 du Code de Sécurité Sociale tel que modifié par le décret loi n° 116 du 30/6/77

** Article 73 du Code de Sécurité Sociale tel que modifié par le décret loi n° 116 du 30/6/77

LES TAUX DE COTISATIONS

N° Article	TEXTE INITIAL	TEXTE PROPOSE	MOTIVATION
71*	"les taux des cotisations sont déterminés par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministère du Travail et après avis du Conseil d'Administration. Ils sont fixés en pourcentage du gain imposable... de telle façon que ...	"Les taux des cotisations sont déterminés par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministère du Travail et après avis du Conseil d'Administration, ils sont fixés en pourcentage du gain imposable : un taux commun à la limite du plafond fixé à l'article 68 dudit code, et un autre taux sur le montant qui dépasse ce plafond .. de telle façon que ... (même texte)	- l'élargissement horizontal et vertical du champ d'application du Code de Sécurité Sociale doit être envisagé, et la recherche d'autres ressources doit être étudié - **tout en insistant que le législateur Libanais doit opter, dans le proche avenir, pour la contribution sociale (taxes spécialisées) pour alléger la contribution professionnelle (cotisations)** - et attendu que la fixation d'un plafond pour les cotisatins patronales **encourage le principe des heures supplémentaires au détriment des nouvelles embauches, et élargit l'écart entre les entreprises** .. et le plafond des cotisations salariales pénalise la solidarité professionnelle ***- pour ces justifications on a proposé cette modification de l'article 71 du Code de Sécurité Sociale***

* article 71 du Code de Sécurité Sociale tel qu'il est modifié par le décret-loi n° 116 du 30/6/77

LA MISE EN DEMEURE - LE SURSIS DES POURSUITES - DELAIS DE PAIEMENT

N° Article	TEXTE INITIAL	TEXTE PROPOSE	MOTIVATION
78*	"au cas où l'employeur ne remet pas les documents concernant les salaires dans les délais fixés, ou..... .....la Caisse lui adressera, par courrier recommandé, une mise en demeure d'avoir à régulariser sa situation et à se conformer aux lois et règlements en **vigueur dans un délai de 8 jours à dater du jour de sa notification** La mise en demeure doit être écrite, à date précise régulièrement signifiée et motivée	"a) au cas où l'employeur ..... même texte La mise en demeure doit être écrite, à date précise, motivée et régulièrement signifiée **b) Il ne peut être sursis à poursuites que si le débiteur :** ❶ Produit des garanties jugées suffisantes par le directeur général sur proposition du directeur financier et de l'agent comptable ❷ acquitte préalablement les cotisations représentant la part salariale ❸ règle la fraction minimum des majorations du retard c) La décision statuant sur le sursis à poursuite n'est pas susceptible de recours	Attendu qu'il est possible d'accorder au débiteur défaillant un sursis à poursuites **s'il est en difficulté.** Attendu que les biens de la CNSS doivent être garantis Attendu que ce sursis n'est pas en mesure de dispenser le récalcitrant d'acquitter le minimum des majorations du retard et tout en s'inspirant des articles R 243.20 et R.243.21 du Code de Sécurité Sociale Français On a proposé la modification de l'article 78 du Code de Sécurité Sociale

*article 78 du Code de Sécurité Sociale tel que modifié par le décret-loi n° 26 du 5/8/67

LE CONTENTIEUX

N° Article	TEXTE INITIAL	TEXTE PROPOSE	MOTIVATION
85	"les autres contestations et les litiges auxquels peut donner lieu l'application de la présente loi, entre les assurés et les employeurs, ou entre la Caisse et les employeurs ou les assurés, sont de la compétence de la juridiction du Travail	a) ..... même texte b) les dispositions du paragraphe a) de cet article ne sont pas applicables : ❶ aux contentieux régis par l'article 84 de ce code ❷ au contrôle technique exercé à l'égard des praticiens ❸ aux recours formés contre les décisions des autorités administratives ❹ aux poursuites pénales engagées en application des législations et réglementations de sécurité sociale	Attendu que le législateur, tout en désignant le Tribunal compétent pour statuer sur les affaires sociales, n'a pas voulu exclure la compétence éventuelle d'autres Tribunaux. Et tout en évoquant l'article L 142.3 du Code de Sécurité Sociale Français, on a proposé de modifier l'article 85 du Code de Sécurité Sociale

MAJORATION DE RETARD ET CONSEQUENCES DU NON RESPECT DES OBLIGATIONS LEGALES

N° Article	TEXTE INITIAL	TEXTE PROPOSE	MOTIVATION
79	❶ Les cotisations qui ne sont pas versées dans le délai prescrit sont majorées d'office dans une proportion d'un demi pour mille par jour de retard	❶ a) les cotisations qui ne sont pas versées dans le délai prescrit sont majorées, d'office, dans une proportion d'un demi pour mille par jour de retard b) il y a récidive lorsque, dans les douze mois antérieurs à la date d'expiration du délai de "huit jours impartis par l'avertissement ou la mise en demeure prévus à l'article 78 du Code de Sécurité Sociale, le contrevenant a déjà subi une condamnation pour une contravention identique **en cas de récidive, le Tribunal compétent peut, en outre, prononcer pour une durée de six mois à cinq ans** : 1°) l'inéligibilité du contrevenant aux chambres d'agriculture et aux chambres des métiers, au Conseil des Prud'hommes et au conseil d'administration de sécurité sociale 2°) son incapacité à faire partie des comités et conseils consultatifs, constitués auprès du gouvernement le Tribunal peut aussi ordonner que le jugement de condamnation soit publié intégralement ou par extraits, dans les journaux qu'il désigne, et affiché dans les lieux qu'il indique; le tout aux frais du contrevenant.	Attendu que les peines matérielles imposées dans l'article 79 du Code de Sécurité Sociale Libanais sont devenues dérisoires, et doivent être complétées par des peines morales, et tout en évoquant l'article L 244.4 et 5 du Code de Sécurité Sociale Français ***On a propose la modification de l'article 79 du Code de Sécurité Sociale Libanais***

ANNEXE 2

c'est Napoléon qui a dit : un beau schéma vaut mieux qu'un discou

ANNEXE n° 2

MOTIVATIONS

Il ne suffit pas de vivre l'évolution et de l'évoquer, il faut la suggérer. Le cadre supérieur doit devancer les évolutions futures par la mise en place anticipée des structures : si le facteur humain et son adaptation restent prioritaires, les structures doivent, elles aussi, anticiper le changement.

Par surcroît, "les évolutions stratégiques de la CNSS vont nécessiter de mettre à disposition du Directeur Général des informations sélectionnées et préparées pour les décisions qui engageront l'organisme à long terme...la contribution à la bonne décision doit être recherchée et le Directeur général doit trouver, face à sa solitude une force de propositions et de contre-propositions capable de répondre aux obligations du schéma directeur de la C.N.S.S. et aux évolutions de l'environnement, et proposer, au fur et à mesure, les solutions requises.

Il parait indispensable, dans ce contexte, de modifier l'article 5 du Code de Sécurité Sociale pour créer un grade de sous-directeur dans la première catégorie des agents de la Caisse, les sous-directeurs, nommés selon les prescriptions réglementaires, seront chargés de suivre de près l'exécution des différentes activités de la Caisse et transmettre les résultats de l'exécution et les perspectives au Directeur Général : c'est une cellule de guet qui servira d'yeux et d'oreilles pour le Directeur Général.

La structure administrative et l'organigramme proposés, ci-avant, montrent l'importance de ces agents de direction **chargés des missions de surveillance, de suggestion et de motivation de toutes les directions de la Caisse, et émanent des bases suivantes :**

1) **la création d'une Direction "de la gestion de l'évolution"** suppose le développement des compétences déjà existantes (actuariat, information, informatisation, enregistrement..) et la mise en oeuvre de nouvelles compétences (gestion prévisionnelle des ressources humaines, gestion d'un tableau de bord, organisation du travail) pour cela, on a suggéré que la direction de l'évolution surveille et suive les directions de formation et des ressources humaines, d'informatisation et d'actuariat,

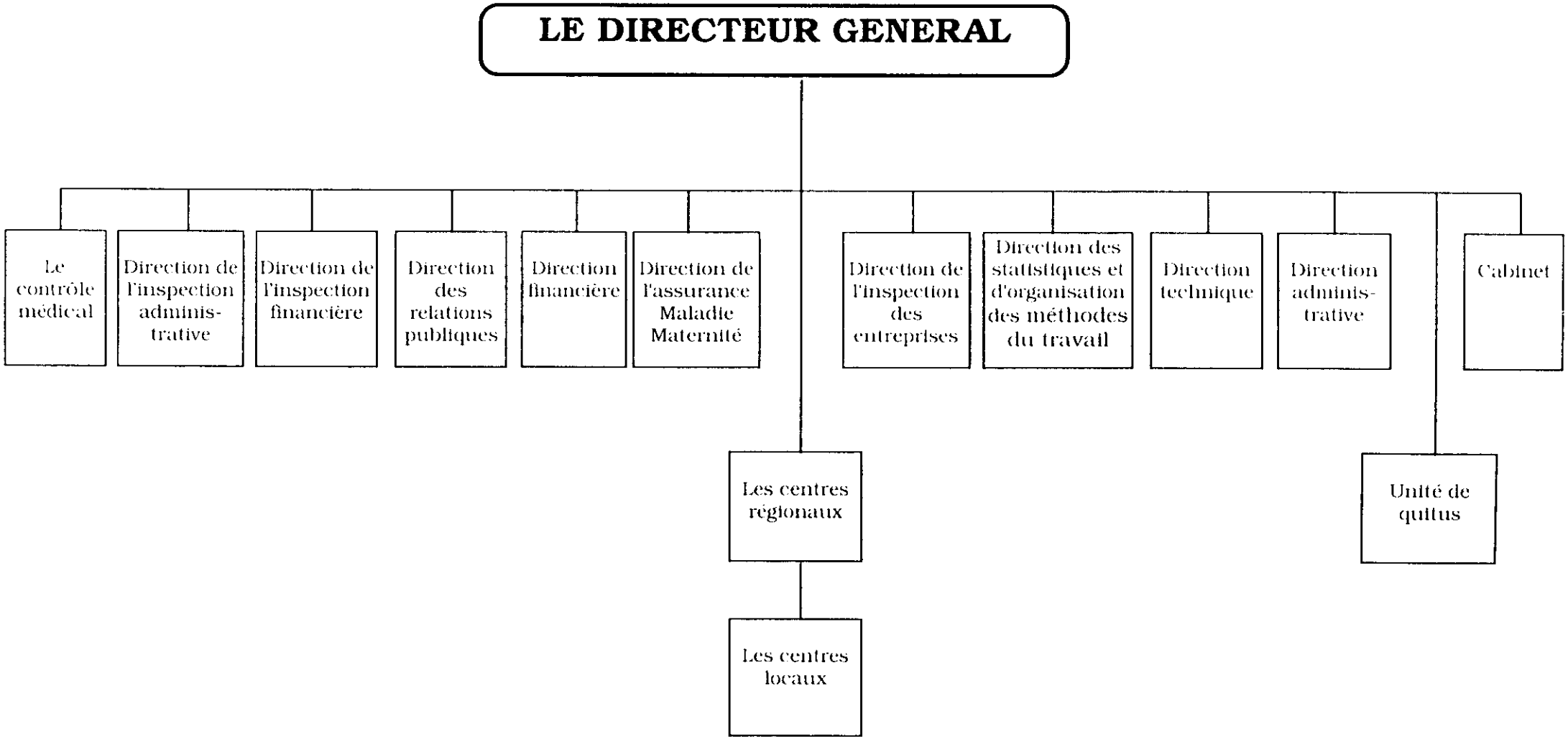
2) l'institut de formation, probable intitulé "l'institut national de sécurité sociale fera partie de la direction de formation, surveillée par la Direction de l'évolution dans la structure administrative de la CNSS; un décret, pris en Conseil des Ministres sur proposition des ministères du travail et de l'éducation nationale et sur décision du conseil d'administration, fixera la réglementation et les diplômes qu'il va allouer.

3) le service d'immatriculation (fonction de prestations) doit être détaché de la fonction informatique qui est une fonction de réalisation des moyens.. le schéma directeur informatique permettra de produire les plans d'actions annuels informatiques

4) le Directeur Financier de la CNSS gère, actuellement, les ordres de paiement et les ordres des dépenses; et de contentieux; il est tellement logique, pour préserver, la sincérité des comptes de séparer la fonction "paiement, contrôle et vérification" de "la liquidation et l'ordonnancement."

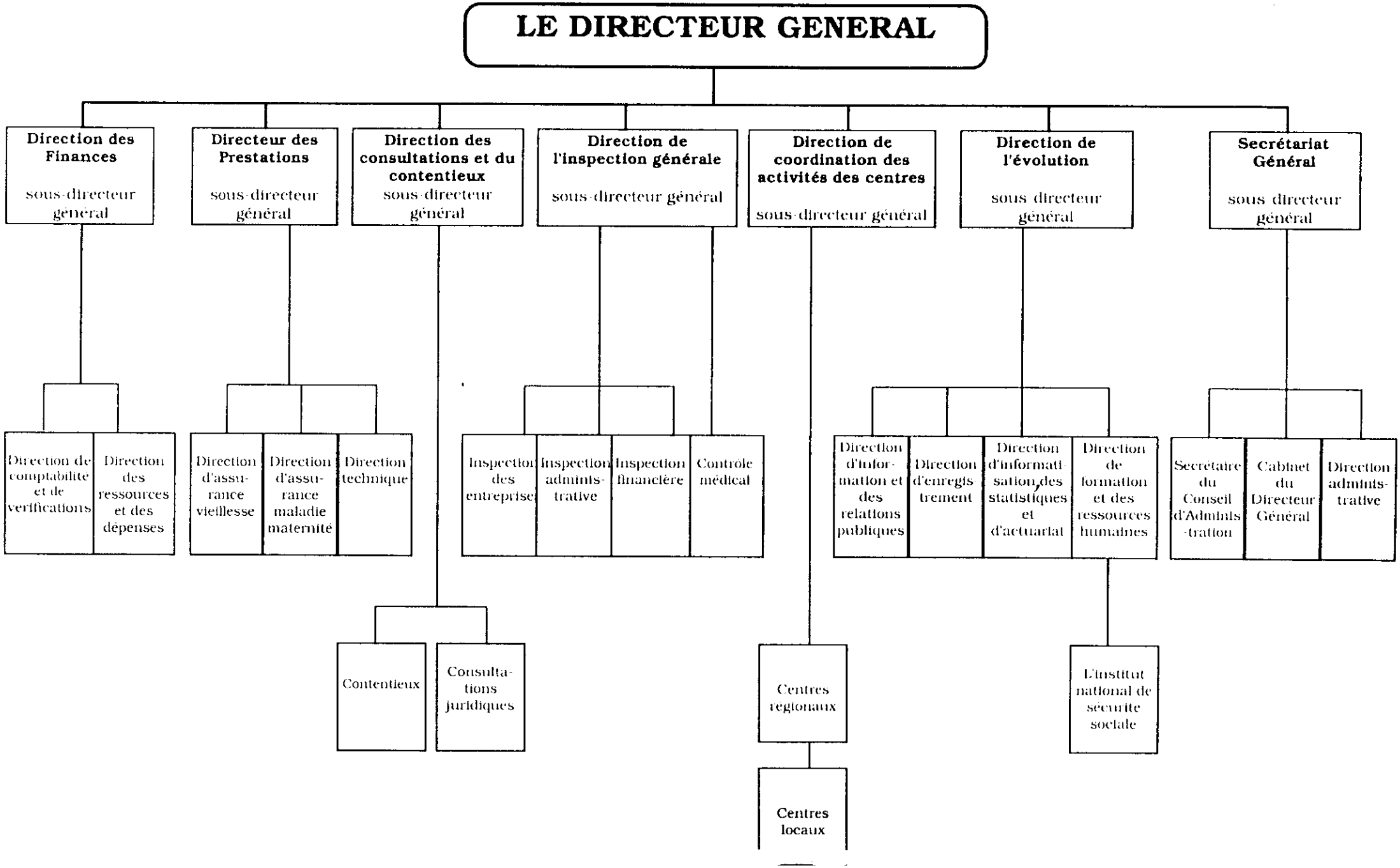
Horizontal

L'ORGANIGRAMME ACTUEL de la C.N.S.S. du LIBAN



Pyramid

L'ORGANIGRAMME PROPOSE POUR LA C.N.S.S.



ANNEXES 3

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

ANNEXE 3

TAUX DE REMBOURSEMENT DES PRESTATIONS EN NATURE

PRESTATIONS	Taux rembt au 02/07/85	Taux rembt au 01/08/93
A ENSEMBLE DES ASSURES		
❶• Honoraires et indemnités de déplacement quel que soit le mode d'exercice : libéral soins externes en hopitaux et dispensaires :		
• Médecins et chirurgiens-dentistes - généralistes ou spécialistes - sages-femme	75%	70%
• Auxiliaires médicaux	65%	60%
• Indemnités kilométriques	100%	100%
❷• Frais divers		
▫ Médicaments :		
spécialités irremplaçables ou coûteuses	100%	100%
autres spécialités :		
- vignettes bleues (du confort)	40%	35%
- vignettes blanches	70%	65%
▫. médicaments non spécialisés (y compris produits radio-actifs et produits importés)	70%	65%
• Autres frais pharmaceutiques (accessoires. pansements)	70%	65%
• Prothèse - orthopédie - optique	70	65%
• Examens de laboratoire : analyse et prélèvement effectué par du personnel non praticien	65%	60%
❸•Frais de transport y compris indemnités de repas et hôtel		
❹•Hospitalisation :		
▫ Etablissements public ou assimilé (1) :		
. honoraires des praticiens et auxiliaires médicaux. examens de laboratoires. frais de séjour	80%	80%
▫ Etablissements de soins privés :		
. honoraires des praticiens et auxiliaires médicaux. examens de laboratoire. frais de salle d'opération. forfait pharmacie. frais de séjour	80%	80%
. médicaments remboursés en plusdu prix de journée (si inscrit sur la liste officielle des médicaments coûteux (2)	40.70. ou 100% selon le type de médic(cf A-2)	40.70. ou 100% selon le type de médic(cf A-2)
❺•Frais de cure thermale :		
▫ Hospitalisatin médicalement justifiée	80%	80%
▫ Cure thermale libre		
. honoraires (forfait de surveillance. pratiques complémentaires)	75%	70%
. frais d'hydrothérapie. frais d'hébergement. frais de transport	70%	65%
B BENEFICIAIRES ou F.N.S.		
• - Médicaments		
. spécialisés irremplaçables ou coûteuses	100%	100%
. autres spécialités :		
- vignettes bleues	40%	40%
- vignettes blanches	70%	70%
• - Médicaments non spécialisés	80%	80%
- Autres prestations (honoraires. examens de laboratoire. prothèses. hospitalisation. cure thermale) sauf frais de transport	80%	80%
- Frais de transport	100%	100%
C DEPARTEMENT DU HAUT-RHIN. DU BAS-RHIN ET DE LA MOSELLE		
• - Honoraires des praticiens et auxiliaires médicaux	90%	inchangé pour l'instant
• - Autres prestations (sauf frais de transport)	90%	
• - Hospitalisations (établissements publics et privés à l'exclusion des consultations externes)	100%	

(1) Etablissements de soins privés à caractère non lucratif. comportant hospitalisation et ayant passé convention avec un département pour recevoir des bénéficiaires en totalité ou partiellement de l'aide sociale
(2) Dispositions transitoires à défaut de parution de l'arrêté d'application du décret n° 81-299 du 31 03 1981

République Libanaise
Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative
Centre de Recherches et d'Etudes sur le Secteur Public
(C.P.E.S.P.)