

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête visant à lever les incertitudes budgétaires en matière de sécurité sociale

- Examen du rapport, à huis clos 2
- Présences en réunion..... 6

Mardi

2 juin 2026

Séance de 14 heures

Compte rendu n° 33

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
Mme Annie Vidal,
Présidente de la
commission**



La séance est ouverte à quatorze heures.

Présidence de Mme Annie Vidal, présidente.

La commission d'enquête procède à l'examen du rapport visant à lever les incertitudes budgétaires en matière de sécurité sociale, à huis clos.

Mme la présidente Annie Vidal. Depuis sa réunion constitutive du 6 janvier, cette commission d'enquête aura siégé à trente-trois reprises, pour plus de quarante-quatre heures d'auditions, auxquelles il faut ajouter les deux déplacements de la rapporteure dans les Bouches-du-Rhône et au siège de la Caisse nationale de l'assurance maladie.

J'ai le sentiment que notre travail a été à la fois dense, sérieux et respectueux de chacun. En tant que présidente, garante de nos travaux, j'ai veillé à ce que toutes les opinions puissent s'exprimer, aussi bien parmi les membres de la commission que s'agissant des personnes auditionnées. Je remercie les collègues qui ont participé avec assiduité aux auditions ainsi que nos invités pour l'expertise et les éclairages qu'ils nous ont apportés.

Nous avons pu discuter et débattre. Les comptes rendus attestent le sérieux de nos échanges et leur technicité parfois très élevée. Nous nous sommes confrontés à une tâche aride, complexe et peu propice aux éclats de voix et aux oppositions idéologiques. C'était un travail ingrat, mais qui a sa vertu.

Permettez-moi de citer les propos par lesquels Mme Amélie de Montchalin, alors ministre, a conclu son audition : « Le climat d'écoute et de travail exigeant dans lequel se déroulent les travaux de votre commission d'enquête est à l'honneur de la démocratie. Ce travail en profondeur sur des sujets aussi complexes, malgré nos divergences partisans et nos différences d'approche, honore vraiment le Parlement. La question majeure du financement de la sécurité sociale nécessitait que l'on y consacre un peu de temps. Je vous remercie de l'avoir fait. » Je crois que chacun pourra se retrouver dans ce jugement et je remercie les membres des différents groupes d'avoir fait en sorte que nos travaux se déroulent dans les meilleures conditions.

Les contributions que les commissaires souhaiteraient rédiger seront annexées au rapport au moment de sa publication. Elles pourront être transmises aux services jusqu'à jeudi, à 17 heures. Puisqu'elles n'engagent que leurs signataires, elles ne seront pas soumises à un vote.

À l'issue de notre discussion d'aujourd'hui, je mettrai aux voix l'adoption du projet de rapport. Conformément à l'ordonnance du 17 novembre 1958, sa publication aura lieu à l'expiration d'un délai de cinq jours francs, soit après la journée de lundi. Dans l'intervalle, je vous demanderai de ne pas communiquer les documents en votre possession.

Madame la rapporteure, permettez-moi de vous adresser les mêmes remerciements qu'aux autres membres de la commission. Si nos auditions, qui se sont déroulées sous le regard des Français, ont été sérieuses, c'est que, malgré les divergences qui nous opposent, vous les avez menées dans un esprit constructif. Comme plusieurs de nos collègues, j'ai consulté le projet de rapport au cours des derniers jours. Il vous revient désormais d'en exposer officiellement les conclusions et de répondre aux éventuelles objections ou questions des collègues présents.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Merci, madame la présidente, pour ces mots qui illustrent bien la réalité des travaux menés sous votre œil attentif. Je tiens aussi à vous remercier pour votre investissement et pour la position constructive que vous avez adoptée tout au long de nos travaux, preuve de votre attachement au respect des pouvoirs de contrôle du Parlement et des groupes d'opposition.

Six mois, c'est à la fois bien long et bien court pour s'attaquer à un objet aussi dense et étendu que les incertitudes budgétaires et comptables qui affectent la gestion des organismes de sécurité sociale. Je l'affirme d'autant plus aisément que ces questions – privilège de l'expérience – suscitent tout à la fois mon intérêt et mes inquiétudes depuis plus de trente ans. Le présent rapport constitue l'aboutissement d'un travail que j'ai commencé, à titre personnel et très modestement, comme professionnelle de santé et comme citoyenne.

C'est aussi, j'y insiste, un état des lieux que nous avons voulu le plus objectif possible, car il en allait de notre crédibilité comme principal groupe d'opposition, au sujet des déterminants de la gestion des organismes de sécurité sociale et des difficultés qui s'y rattachent.

Enfin, je n'ai nul besoin de dissimuler la dimension programmatique de ce rapport et de ses recommandations. Si le constat se veut méthodique et scientifique, la recherche de solutions aux problématiques que nous avons abordées ensemble implique, c'est bien légitime, que la politique reprenne ses droits.

Pour ce qui est du constat, je retiens principalement trois enseignements de nos travaux.

En premier lieu, l'organisation du service public de la sécurité sociale souffre de nombreuses ambiguïtés. Avec un mode de fonctionnement à mi-chemin entre gestion paritaire et étatisation, la chaîne de responsabilités des acteurs apparaît confuse. Pire, les parlementaires n'ont qu'un pouvoir d'action restreint dans ce champ pourtant majeur de l'action publique. À titre d'exemple, nous n'avons qu'une très faible influence pour ce qui est des conditions de nomination des directeurs de caisse, alors qu'ils sont les véritables responsables de la conduite des politiques publiques. De même, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, notre action se limite pour l'essentiel à voter des objectifs de dépenses, sans réel pouvoir de contrôle sur leur exécution.

Le deuxième constat est plus évident car il est transversal : comme dans d'autres champs de l'action publique, l'inflation et l'instabilité normatives affectent très largement la qualité du service rendu aux usagers et les conditions de travail des personnels. Ainsi, les réformes qui ont affecté le versement de la prime d'activité et les modalités de calcul des allocations logement en 2019 et 2021 ont très fortement dégradé la qualité des indicateurs de risque de la branche famille.

Dernier constat, l'exigence de justice consubstantielle à la préservation de notre modèle social implique une série de clarifications, qu'il s'agisse de la diminution des indus, de l'efficacité de la lutte contre certains schémas de fraude en bande organisée, ou de la légitimité de prestations versées à des populations qui ne contribuent pas, ou seulement marginalement, au financement de la protection sociale.

En miroir de ces constats, notre rapport préconise notamment de renforcer le rôle des commissions parlementaires s'agissant des conditions de nomination des directeurs généraux

de caisse, et plus encore de permettre aux parlementaires de débattre des conventions d'objectifs et de gestion signées par les branches et de les amender.

En matière de simplification normative, la question de la création d'une allocation sociale unique est évidemment posée. Ce sera, à n'en pas douter, un important sujet de débat l'année prochaine.

En réponse à notre troisième constat, nous avons listé une série de préconisations telles que le renforcement des contrôles sur les assurés résidant à l'étranger. Je ne m'y attarderai pas, sinon pour dire qu'elles me semblent relever du bon sens si nous voulons préserver, dans un cadre national, le principe fondateur de la sécurité sociale, souvent résumé en : « de chacun selon ses moyens à chacun selon ses besoins ».

Je tiens à tous vous remercier et je vous invite à voter en faveur de la publication de ce rapport, qui me paraît utile aussi bien pour les agents et dirigeants que pour les usagers de ce bien commun que constitue la sécurité sociale.

M. Thibault Bazin (DR). Je vous remercie pour le travail que vous avez fourni ainsi que pour la qualité de votre rapport et de vos recommandations. Le programme des auditions a été très dense.

J'ai consulté le rapport la semaine dernière et j'en rejoins certains constats. La sécurité sociale a effectivement une gouvernance ambiguë. Je trouve intéressante votre préconisation de faire intervenir le Parlement à propos des conventions d'objectifs et de gestion des différentes caisses.

Vous avez également raison d'appeler à ne pas confondre l'audit et la certification avec la performance.

Le rapport aborde, à juste titre, l'enjeu des systèmes d'information. À chaque réforme se pose la question de notre capacité à l'appliquer. On l'a bien vu pendant les débats relatifs au congé de naissance s'agissant des délais et des difficultés de mise en œuvre. La complexité du système et la fraude qu'elle génère sont un véritable enjeu. La Cour des comptes a d'ailleurs présenté il y a quelques jours à la commission des affaires sociales un rapport qui rejoint vos préconisations. Je trouve très intéressant que vous soyez restée au cœur de l'actualité et que vous ayez amendé votre rapport pour tenir compte de cette audition.

Vous proposez par ailleurs d'élargir le périmètre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui ne correspond pas à celui des administrations de sécurité sociale : il ne couvre qu'une partie des dépenses de protection sociale, ce qui conduit à une confusion. La Cour des comptes avait déjà fait cette recommandation à plusieurs reprises. Il est vrai que la situation soulève des questions, notamment à propos de l'assurance chômage, de l'Agirc-Arrco et de l'avenir de la Caisse d'amortissement de la dette sociale.

Les transferts entre branches, qui nous valent des débats sans fin avec la commission des finances, rendent les comptes sociaux profondément illisibles. Ils font courir le risque d'une perte définitive du sens de la cotisation. Le rapport pose bien cette question essentielle pour l'avenir de la protection sociale. Je ne sais pas qui sera candidat à la prochaine élection présidentielle, mais ce sera un sujet important.

J'ai trouvé très intéressant le paragraphe consacré aux retraites des fonctionnaires, au sujet desquelles on entend tout et son contraire. Il faut reconnaître que la contribution

d'équilibre pose un problème de lisibilité. Modifier un peu le périmètre permettrait peut-être d'y voir plus clair.

Je voterai en faveur de la publication du rapport, en espérant que nous pourrions donner suite à certaines recommandations relevant de la loi organique ou de la loi ordinaire. D'autres mesures, en revanche, nécessitent un changement de pratique qui n'est pas du ressort du Parlement.

M. Stéphane Viry (LIOT). Je salue également tout le travail accompli par Joëlle Mélin sur ce sujet qui lui tient à cœur. Je suis très favorable à la publication du rapport, non pour nous mais pour l'opinion publique : les assurés sociaux méritent de savoir où l'on va.

Pour notre génération, le « trou de la Sécu » est un véritable serpent de mer. Il est temps d'apporter des réponses à ce que notre rapporteure a pudiquement qualifié d'incertitudes budgétaires, et qui relève plutôt du déficit chronique et de l'incapacité à garantir que les branches tiennent les promesses républicaines faites aux assurés. Si on avait des certitudes, on ne parlerait pas du trou de la sécurité sociale : il y aurait un pilotage, des décisions et peut-être une responsabilisation des uns et des autres.

Si des divergences nous opposent souvent, madame la rapporteure, je ne doute pas un instant que le présent rapport soit une source d'inspiration pour les décideurs, qu'ils soient élus, cadres ou dirigeants de caisse. J'avais à l'origine certains doutes sur la pertinence d'une telle commission d'enquête : ils ont été levés et j'ai foi dans l'utilité de notre travail pour l'avenir de la sécurité sociale, qu'il s'agisse de son périmètre ou de son financement.

Mme la présidente Annie Vidal. Puisqu'il n'y a plus de demande de prise de parole, je mets aux voix le projet de rapport.

La commission adopte le rapport à l'unanimité.

Mme la présidente Annie Vidal. La publication aura donc lieu dans une semaine. Je vous remercie, chers collègues, pour le travail accompli au cours des six derniers mois et pour la qualité de nos échanges.

La séance s'achève à quatorze heures quinze.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Thibault Bazin, M. Théo Bernhardt, M. Jocelyn Dessigny, M. Gaëtan Dussausaye, Mme Félicie Gérard, M. David Magnier, Mme Joëlle Mélin, M. Éric Michoux, M. Jean-Philippe Tanguy, M. Nicolas Tryzna, Mme Annie Vidal, M. Stéphane Viry