

Propos juridiques à propos de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie

PAR YAAKOUB OULD AHMED, DOCTEUR EN DROIT

Le discours du président de la République prononcé récemment à Akjoujt porte à l'optimisme sur tous les plans. Parmi les nouveautés heureuses de ce discours, il y a lieu de s'arrêter à l'annonce de la création d'une Caisse Nationale d'Assurance Maladie du personnel de l'Etat.

En effet, la création d'une institution qui assure la couverture sanitaire d'une tranche sociale si importante et si large, tel le personnel de l'Etat et les personnes à sa charge, répond à une nécessité évidente et comble un vide profond et de longue durée.

Les systèmes sociaux modernes reposent aujourd'hui sur deux méthodes protection: l'une destinée aux salariés des deux secteurs public et privé, consistant dans les régimes de sécurité sociale, la seconde relève de la solidarité et se manifeste à travers une protection gratuite ou forfaitaire offerte aux indigents.

Le système de protection sociale en Mauritanie, à l'état actuel, se veut protéger par la tradition plutôt que par la législation et souffre d'une multitude d'incohérences liées à son organisation et à son fonctionnement. Parmi les résultats de cet état de fait, une importante catégorie de la population se trouve exclue de toute protection sociale. C'est le cas par exemple de la population exerçant dans le secteur informel qui regroupe plus des deux tiers de la population active. Aussi les dysfonctionnements du système de sécurité sociale existant sont tels que l'institution qui agit dans ce domaine se voit incapable, organisationnellement et financièrement, de gérer efficacement la mission qui devrait être la sienne.

L'existence d'un système mauritanien de protection sociale solide, efficace et large est aujourd'hui d'une nécessité particulière dans cette ère de désengagement de l'Etat, où l'employé a besoin d'une assurance sociale renforcée au rythme du libéralisme économique.

Le désengagement de l'Etat exige, en effet, pour le personnel de ce dernier, qu'il soit mis en place un système de protection sociale capable de lui garantir une couverture adaptée à ses besoins socio-sanitaires et à sa conjoncture socioprofessionnelle. Dans ce sens, la future Caisse Nationale d'Assurance Maladie devra être aménagée de la façon qui lui permettrait de répondre efficacement cet objectif.

Cela dépendra bien évidemment de son statut juridique, de son régime financier et de son système de gestion. Les remarques qui vont suivre abordent l'organisation admi-

nistrative et financière qui doit être celle d'une institution sociale de ce genre.

L'organisation administrative

Les institutions sociales sont généralement aménagées sous forme d'établissements publics. Leur statut juridique est celui de l'Établissement Public Industriel et Commercial. Ce mode d'organisation administrative, qui constitue l'essentiel de la décentralisation technique, octroie aux établissements qui l'adoptent une certaine indépendance vis-à-vis des autorités de tutelle. Cette indépendance leur permet de concevoir leurs programmes et d'exécuter leurs tâches avec une certaine liberté à l'égard de l'administration centrale.

Tel statut ne repète cependant pas en cause tout lien avec l'administration centrale. En effet, la mission de la caisse reste intimement liée à l'Etat en ce sens que les affiliés de la première sont les agents du second. Aussi, la tutelle exercée par l'Etat à l'égard de ses EPIC lui permet de garder sa main mise à travers l'orientation, le suivi et le contrôle. Dans ce sens, il faut signaler que tout acte d'un établissement public ne saura voir le jour qu'après l'aval des autorités administratives centrales. Ce contrôle se manifeste à travers la technique de l'approbation des décisions des conseils d'administration des EPIC, qui relève des compétences des autorités de tutelle technique et de tutelle financière, selon l'objet des décisions du conseil d'administration. Pour les EPIC, ce contrôle est seulement un contrôle a posteriori, c'est-à-dire qu'il intervient après la prise de décision par les organes décisionnels de l'établissement; contrairement à l'établissement public administratif (EPA) soumis à un double contrôle a priori et a posteriori.

Il nous paraît, à la lumière de ces remarques sur les avantages du régime de l'EPIC par rapport à l'EPA, que la future Caisse Nationale d'Assurance Maladie devrait être aménagée sous forme d'établissement public industriel et commercial. Ceci lui procurera une marge de liberté de manœuvre plus large et lui permettra d'éviter les excès de lourdeur de la tutelle administrative et les inconvénients de la gestion administrative directe qui a prouvé ses défaillances.

Aussi, au niveau de son fonctionnement administratif, le régime de l'EPIC permet plus de souplesse dans la gestion de l'établissement et une importante liberté des organes exécutifs et décisionnels qui favorise la réalisation des tâches de l'établissement,

en harmonie avec ses données réelles, les moyens dont il dispose et avec la conjoncture qui l'environne.

Administrativement, le régime de l'EPIC permet d'éviter dans une large mesure la lenteur dans la prise et l'exécution de la décision; d'autant qu'il favorise le réalisme et la rationalité grâce à la responsabilisation des gestionnaires directs qui se voient appelés à réaliser les résultats qu'ils ont déjà défini dans la politique de l'établissement.

Une tutelle souple et une administration efficace ne sont pas les seuls avantages du régime de l'EPIC. Celui-ci favorise, en effet, la consolidation des moyens financiers et la rationalité dans leur allocation.

Le régime financier

Il importe d'aborder ici trois questions qui influenceront sensiblement le régime financier de la future Caisse: la question de sa nature financière, celle de ses ressources financières et enfin la question de la relation financière qui va naître entre la Caisse et les institutions sanitaires et hospitalières.

Les caisses de sécurité sociale et d'assurance maladies sont souvent soumises au régime de l'établissement public à caractère financier. Il s'agit d'une catégorie spécifique d'EPIC mettant en avant la nature financière de son activité. Son exemple typique était les banques et les sociétés d'assurance appartenant à l'Etat. Les institutions de sécurité sociale qui suivent ce régime exercent, parallèlement à leur objet principal, des activités semblables à celles des établissements financiers. Ainsi, elles procèdent à des placements de leur argent et à l'exercice d'activités lucratives pour elles, réalisées au profit de leurs affiliés comme les crédits de logement.

La Caisse devrait être exonérée de l'obligation de dépôt qui pèse sur la Caisse Nationale de Sécurité Sociale. En effet, cette obligation de dépôt constitue une entrave à la réussite de la caisse, en ce sens que l'argent qu'elle est obligée de déposer

au trésor public n'est pas à sa disposition à tout moment et qu'il s'agit en réalité d'un "argent mort" qui pouvait pourtant générer des bénéfices importants couvrant tous les besoins financiers de la caisse.

En ce qui concerne les ressources financières de la Caisse, leur base est déjà connue. Il s'agit d'une retenue d'environ 4% sur les salaires des fonctionnaires affiliés de la caisse. Cette ressource, bien qu'elle soit importante eu égard au nombre de salariés, peut ne pas couvrir l'ensemble du besoin de la Caisse qui devra dans ce cas recourir à d'autres ressources. Si alors la caisse ne procède pas à des placements et des investissements de son argent, elle va se trouver dans l'obligation de recourir à la subvention de l'Etat.

L'équilibre financier de la caisse est, d'autant, menacé par les abus éventuels de recours aux prestations sanitaires que la Caisse offrira à ses affiliés. Ces abus peuvent se présenter à travers le recours excessif aux soins ou aux consultations inutiles, notamment quant ces soins se feront à l'étranger où les coûts sont excessivement chers. Les abus peuvent aussi se manifester dans l'usage de la couverture sanitaire des agents de l'Etat par des personnes qui ne sont pas en réalité à la charge de ces derniers. Il faudra, pour éviter une telle éventualité, définir avec précision et rigueur la notion de personne à charge de l'agent public. Généralement ces personnes sont les descendants dans la limite d'un certain âge, les ascendants ne bénéficiant pas d'un autre régime de sécurité sociale et le conjoint.

La troisième question qui influence les finances de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie se rapporte à la relation qui va naître entre cette dernière et les institutions sanitaires et hospitalières. Il faut dire à ce propos qu'en général, les institutions d'assurance maladie s'acquittent de leur créance à l'égard des institutions hospitalières publiques par le biais d'un forfait annuel qui ne couvre que partiellement le coût réel des prestations sanitaires octroyées aux assurés sociaux. La

différence entre ce forfait et le coût de ces prestations est compensée par une subvention versée par l'Etat au profit des établissements sanitaires.

La relation entre la sécurité sociale et les institutions hospitalières est en train de prendre une autre forme à la suite de l'autonomisation des institutions hospitalières publiques découlant du désengagement de l'Etat des secteurs sanitaire et social. Cette nouvelle formule consiste dans le système de facturation à l'acte en vertu duquel l'institution d'assurance maladie paie à l'hôpital l'intégralité du coût des prestations sanitaires fournies à ses affiliés.

La réussite de ce régime est tributaire d'une sécurité sociale puissante financièrement et autonome administrativement. Pour notre nouvelle Caisse Nationale d'Assurance Maladie, sa relation avec les institutions sanitaires publiques nationales serait facilitée grâce au statut juridique d'EPA appliqué aux plus autonomes d'entre ces dernières; elles bénéficieraient donc de l'assistance financière de l'Etat qui reste toutefois dans la limite de ses disponibilités.

La mission de la caisse se verra en revanche plus difficile si elle aura à traiter avec le secteur privé de santé ou à procéder à la prise en charge d'évacuations à l'étranger, surtout si ces évacuations sont abusives et multiples.

La création de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie intervient à un moment où le besoin d'une institution de ce genre devient éminent. Une œuvre d'une telle importance et d'une telle utilité mérite un intérêt à la hauteur du défi qu'elle compte relever.

Cela reste tributaire de facteurs techniques touchant l'organisation, la gestion et les finances de la Caisse. Une fois qu'elle réussira son démarrage, elle peut constituer le noyau d'un système national de prévoyance sociale complet et capable d'accompagner les changements économiques et sociaux que nous vivons.