

Commission des comptes de la sécurité sociale

Mercredi 4 juillet 2007

Intervention de M. Eric Woerth

Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Madame la Ministre,
Madame la secrétaire d'Etat,
Messieurs les Parlementaires,
Monsieur le Secrétaire général,
Mesdames et Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs.

▪ Je voudrais tout d'abord **remercier** le Secrétaire général de la Commission des Comptes, Monsieur **Francois MONIER**, pour cette présentation claire et précise de la situation du régime général.

Je souhaite également **remercier le Directeur de la sécurité sociale**, Dominique LIBAULT, et l'ensemble de ses équipes. Je pense que je peux associer à ces remerciements Roselyne BACHELOT et Valérie LETARD.

Nous disposons aujourd'hui d'un ensemble d'informations de qualité, qui nous permettent de porter un premier jugement sur la situation financière du régime général pour cette année.

▪ Avant d'entrer dans le vif du sujet - la dégradation de la situation financière du régime général - et les enseignements que nous devons en tirer pour les mois qui viennent, **je voudrais revenir sur la nouvelle organisation gouvernementale** dans le champ qui nous réunit aujourd'hui **et sur la certification des comptes du régime général** pour 2006.

- En tant que Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, **je suis responsable à la fois des finances de l'Etat et de celles de la sécurité sociale.**

Pourquoi donner au même ministère la responsabilité de l'ensemble des finances publiques ?

1) C'est, tout d'abord, la reconnaissance du fait que **les contraintes qui pèsent aujourd'hui sur les finances publiques sont globales : elles doivent donc être pilotées de façon coordonnée, en gardant des instruments distincts, adaptés à chaque sphère.** Il est nécessaire d'avoir une vision consolidée des finances publiques et d'assurer une plus grande cohérence dans la conduite des politiques publiques. Mais je tiens à bien maintenir la distinction entre loi de finances et loi de financement de la Sécurité sociale, gage aussi de transparence.

Qu'il s'agisse de l'Etat, de la sécurité sociale, ou des collectivités locales, tous doivent concourir au respect des **engagements européens** en matière de finances publiques. Parmi eux se trouve celui d'inscrire nos finances publiques dans une **trajectoire nationale de désendettement.** Tous les secteurs sont concernés et doivent fournir des efforts de maîtrise des dépenses pour concrétiser cet objectif commun.

Cet objectif commun de désendettement a plusieurs **conséquences** :

- il faut **articuler étroitement les stratégies poursuivies concernant les recettes et leur affectation** entre l'Etat, la sécurité sociale et les collectivités locales ;

- il faut aussi **coordonner nos mesures de maîtrise des dépenses.** Répondre aux besoins de nos concitoyens en matière de santé et de retraite, dans le contexte actuel de vieillissement de la population, nécessitera des efforts de tous, aussi bien dans la sphère sociale que dans les autres domaines d'intervention publique.

2) Le pilotage par un seul ministère permettra aussi de **clarifier les relations entre l'Etat et la sécurité sociale**. Celles-ci ne se sont pas toujours caractérisées par la clarté et la transparence. La complexité de certains modes de financement en est le révélateur. L'augmentation importante de la dette de l'Etat envers la sécurité sociale témoigne également du besoin de revoir les règles du jeu : lorsque des engagements existent, ils doivent être respectés.

Une **première étape** a été atteinte par la **reconnaissance des créances des régimes de sécurité sociale dans le bilan de l'Etat en 2006**. Cette clarification ne doit pas s'arrêter là : **j'ai bien l'intention de proposer que les PLFSS et PLF 2008**, qui matérialiseront nos efforts de maîtrise des dépenses, **soient aussi l'occasion d'engager l'apurement de cette dette**.

Il faudra aussi **revoir les modes de fonctionnement, déterminer des règles de gouvernance**, afin d'éviter que les mêmes causes produisent, dans le futur, les mêmes effets :

- nous devons fixer dans le budget de l'Etat le montant des compensations d'exonération et des prestations servies pour le compte de l'Etat sur la base d'une analyse partagée avec les régimes de sécurité sociale ;

- nous veillerons, en matière de compensation d'exonérations de cotisations, à ce que les gestionnaires de programme au sein des ministères ne puissent pas utiliser les crédits destinés à la sécurité sociale à d'autres fins.

Il m'importe aussi d'**engager une réflexion approfondie sur le partage des responsabilités dans le champ de la protection sociale pour aboutir à un partenariat « apaisé »**.

Je travaillerai en ce sens dans le cadre de la préparation des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

- **Le deuxième sujet que je veux aborder est celui de la certification des comptes de l'exercice 2006 par la Cour des comptes.** La Cour a remis son rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale le 19 juin dernier.

Elle a émis neuf avis portant sur les cinq comptes combinés des branches maladie, maladies professionnelles et accidents du travail, retraite, famille et de l'activité de recouvrement du régime général ainsi que sur les comptes des quatre caisses nationales concernées (CNAMTS, CNAV, CNAF, ACOSS).

Les comptes de 2006 ont été certifiés, avec des réserves en nombre variable selon les branches, à l'exception de ceux de la CNAF et de la branche famille pour lesquels la Cour n'a pu délivrer une opinion.

La certification des comptes du régime général intervient au terme de plus de **dix années de réformes comptables** au sein des organismes de sécurité sociale, qui sont passés, avant l'Etat, aux droits constatés et qui ont adopté des règles communes avec la mise en place d'un plan comptable unique.

Les progrès effectués depuis deux ans ont été très importants ; ils permettent à **la majorité des comptes** soumis à la Cour d'être **jugés, dès ce premier exercice**, et en dépit de certaines réserves : **réguliers, sincères et fidèles.**

Les organismes nationaux ont mobilisé beaucoup de moyens et d'énergie pour élever la qualité de leurs états financiers. Les agents comptables des branches, leurs directeurs et leurs tutelles se sont fortement impliqués : je tiens à **saluer leurs efforts.**

Pour la CNAF et de la branche famille, la Cour n'a pas été en mesure d'exprimer une opinion sur leurs comptes en raison de nombreuses limitations substantielles à ses travaux d'audit et à plusieurs incertitudes sur les comptes. Pour autant, et comme l'a signalé le Premier Président de la Cour, cela ne veut nullement dire que les comptes sont faux.

Dans les faits, ces multiples limitations reflètent en grande partie le délai très court séparant la publication de la loi organique du premier rapport de certification.

D'une manière générale, les dispositifs de contrôle sont en cours de mise en place ou ne sont pas encore pleinement effectifs. Il en résulte des incertitudes, d'une importance variable selon les branches. C'est le cas de la CNAF, pour laquelle la mise en place d'un fichier national des allocataires est une étape attendue pour 2007. Pour la CNAF également, un audit sera très rapidement conduit par l'Inspection générale des affaires sociales sur la comptabilisation de l'assurance vieillesse des parents au foyer, afin de répondre aux observations de la Cour.

Pour conclure sur ce point, **si la qualité des comptes a progressé considérablement, des progrès substantiels restent encore à accomplir.**

Les caisses nationales et les branches du régime général se sont engagées à améliorer la qualité des comptes afin de répondre aux réserves apportées par la Cour pour la certification des comptes de 2007.

Je me suis engagé aussi à soutenir leurs efforts et à clarifier les points qui relèvent de la responsabilité des autorités de tutelle.

La certification des comptes 2007 représentera une nouvelle étape majeure. Au-delà des comptes du régime général qui devront être certifiés dans leur totalité, elle concernera l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale qui font l'objet chaque année d'un examen parlementaire dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale.

▪ **Je voudrais maintenant en venir en aux prévisions financières du régime général pour 2007 que vient de nous présenter François Monier.**

La situation que vient de nous présenter le Secrétaire général mérite que nous en prenions bien la mesure. Elle est inacceptable : le déficit attendu, proche de 12 milliards d'euros, est au niveau de celui de 2004, quand les comptes de la branche maladie atteignait des déficits records. Les résultats de la réforme de 2004 sont aujourd'hui quasiment effacés : tel Sisyphe, on a poussé une réforme en 2004, porté des mesures majeures pour la maîtrise des dépenses de ville et, à nouveau, nous voici retombés au plus bas niveau de déficit. La situation est néanmoins différente de celle de 2004 puisque, cette année là, la branche maladie expliquait, à elle seule, cette situation financière particulièrement dégradée.

En 2007, le déficit est plus diffus et les comptes des quatre branches sont déficitaires :

- la branche *maladie*, déficitaire de plus de 6 milliards d'euros, représente plus de la moitié du déficit du régime général ;
- le déficit de la branche *vieillesse* atteindrait 4,7 milliards d'euros.
- les deux autres branches, *famille* et *accidents du travail et des maladies professionnelles* sont également en déficit, certes à des niveaux beaucoup plus faibles, mais que nous ne devons pas ignorer.

La situation du régime général peut s'analyser de deux façons :

- *par rapport à 2006*, les comptes se dégradent de l'ordre de 3 milliards d'euros ;
- *par rapport aux prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale*, qui tablaient sur un déficit de 8 milliards, l'écart est de 4 milliards d'euros. Cet écart, constaté en quelques mois, mérite des explications.

La dynamique des *dépenses maladie* observée sur les premiers mois de l'année conduit à prévoir un dépassement de l'objectif de dépenses de plus de 2,6 milliards d'euros, tous régimes confondus, dont 2,2 milliards pour le régime général.

Certes, l'objectif initial était très ambitieux. Mais le dépassement est cependant très conséquent, il a conduit à activer la procédure d'alerte en mai. Je dois du reste saluer la qualité de cette procédure, qui conduit dans un délai court, les caisses d'assurance maladie à proposer des mesures d'économie et au Gouvernement à réagir très vite. Cette nouvelle gouvernance, où chacun prend ses responsabilités, est un apport de la réforme de 2004.

Les *dépenses vieillesse* progressent, elles aussi, à un rythme plus rapide que prévu.

Les mesures de **départs anticipés** à la retraite expliquent en grande partie cette accélération.

En revanche, le **plan senior**, qui regroupait des mesures incitant les salariés à travailler au delà de l'âge où ils atteignent une retraite à taux plein, ne semble pas modifier les comportements autant qu'on pouvait l'espérer.

Il faut le répéter : il n'y a aucun préjudice, au regard des réformes futures, à prolonger sa vie active. C'est un engagement du précédent gouvernement que nous reprenons volontiers à notre compte.

Quant aux *dépenses famille*, elles évoluent de façon beaucoup plus modérée au regard des dynamiques observées pour les prestations maladie et vieillesse. Mais elles n'en demeurent pas moins actives, traduisant la montée en charge des prestations d'accueil des jeunes enfants et la progression des dépenses d'action sociale qui sont, pour l'essentiel, des dépenses au titre de l'accueil des jeunes enfants.

Enfin, les prestations au titre des *accidents du travail* sont de nouveau orientées à la hausse et le financement des préretraites liées à l'amiante monte en puissance.

La dégradation de la situation du régime général est donc essentiellement liée à la progression des dépenses de ses différentes branches.

Les recettes sont en effet assez en phase avec ce qui avait été prévu. La croissance de la masse salariale devrait être forte cette année et atteindre 4,8%, les premières statistiques disponibles à l'Acoss le confirment. Les recettes sur les autres revenus sont également bien orientées. On notera que la mesure exceptionnelle sur 2006 sur le recouvrement de la CSG sur les PEL, qui avait rapporté 1,25 Md au régime général, ne se reproduit pas cette année.

Au final, **la situation d'ensemble est d'autant plus préoccupante que les recettes du régime bénéficient plutôt d'un contexte favorable.** Un chiffre permet de prendre la mesure des difficultés actuelles : celui du coût des emprunts que l'ACOSS doit effectuer pour couvrir ses besoins de financement. Il devrait s'élever à 750 M€ en 2007, contre 271 M€ en 2006, et ce malgré les efforts importants développés ces dernières années par l'ACOSS pour optimiser la gestion de trésorerie.

Face à cette situation, il n'y a pas le choix, le retour à l'équilibre est un impératif. Le déficit systématique doit en effet être proscrit pour ne pas reporter sur les générations futures une dépense qu'il nous appartient de maîtriser. C'est une question de responsabilité et de morale.

Quelle que soit la difficulté de l'exercice, on ne peut se satisfaire d'une situation où, un an seulement après la dernière reprise de dette, on a encore un plafond d'emprunt de 28 milliards d'euros. Nous devons redoubler nos efforts. Les recettes sont dynamiques, ce n'est donc pas le moment d'incriminer, comme on l'a souvent fait, le manque à gagner. **Nous devons tous nous mobiliser sur la maîtrise de la dépense.**

Il faut que nous utilisions pleinement les dispositifs existants de régulation et que nous nous assurions de la gestion efficace de notre système.

1) En matière de **dépenses vieillesse**, et sans préjudice des mesures qui seront examinées dans le rendez-vous 2008, il faut veiller à ce que le dispositif de régularisation des cotisations, qui permet de valider des périodes anciennes et de faciliter les départs anticipés à la retraite, soit bien sécurisé : on ne peut accepter que sur la base d'une simple déclaration de deux témoins, on puisse ainsi s'ouvrir des droits qui sont financés par la collectivité ; pour 1 € régularisé, le régime général verse ensuite un supplément de prestation de plus de 27 €. Il faut donc assurer une gestion rigoureuse de ce dispositif et nos instructions seront revues en ce sens.

2) **La lutte contre la fraude et les abus doit être aussi renforcée** : c'est une question de morale publique. On ne peut responsabiliser les acteurs que si on lutte en même temps efficacement contre la fraude et les abus. Au-delà des seuls enjeux financiers, c'est un facteur essentiel à la préservation de notre système de protection sociale, à l'équilibre entre les droits et les devoirs de chacun.

Je l'ai écrit au président du *Comité national de lutte contre les fraudes* pour la dernière réunion du Comité, le 27 juin : je souhaite en faire **un des axes prioritaires de mon action** et je veillerai à la mobilisation de tous les acteurs au service de cet objectif. Je demanderai un compte-rendu régulier des actions menées par les organismes de sécurité sociale en la matière. Je demanderai aussi à Rachida DATTI que les parquets soient vigilants à donner suite aux procédures ouvertes.

3) **Les coûts de gestion du système**, même s'ils ne représentent que 4% des dépenses, **doivent aussi être maîtrisés** pour contribuer à l'effort global. Les gestionnaires le savent, je compte sur leurs efforts.

La démarche est bien entamée : nous avons conclu des *conventions d'objectifs et de gestion* qui prévoient une maîtrise des dépenses et le remplacement d'une partie seulement des départs en retraite.

Il faut que ces contrats soient respectés et qu'ils s'accompagnent d'une récompense des efforts et mérites des salariés de la sécurité sociale, par la mise en œuvre des protocoles d'accord conclus avec les organisations syndicales.

Du point de vue du non-remplacement de départs à la retraite, les organismes du régime général peuvent donner l'exemple à bien des administrations.

Certaines branches se sont aussi engagées à faire évoluer leur organisation territoriale. C'est notamment le cas de la branche du recouvrement qui vise à n'avoir plus qu'une seule Urssaf par département d'ici fin 2009. Je suivrai attentivement cette évolution qui montre que des structures considérées à tort comme lourdes et vieillottes savent en fait s'adapter. Peut-être cette évolution inspirera-t-elle d'ailleurs d'autres branches.

Il faut ainsi que chaque euro investi dans la gestion administrative soit un euro utile et je compte sur les organismes de sécurité sociale pour continuer à optimiser la dépense, en recherchant des gains d'efficience par des audits interne et, ponctuellement, externes. C'est le cas, on l'a évoqué, pour la gestion de l'assurance vieillesse des parents au foyer qui fera l'objet d'une mission de l'IGAS. Avec Roselyne Bachelot, nous avons aussi décidé de demander un diagnostic précis sur l'état d'avancement du projet du *dossier médical personnel*, compte tenu de son ampleur et de ses enjeux en termes de qualité des soins et de maîtrise des dépenses de santé.

4) L'effort de redressement de l'assurance maladie est engagé dès maintenant. Roselyne Bachelot va présenter les mesures retenues par le gouvernement dans le cadre de la procédure d'alerte.

Comme vous le savez, la « franchise » sur les dépenses d'assurance maladie ne fait pas partie de ces mesures puisque, comme l'a indiqué très clairement le Président de la République, elle n'a pas vocation à combler les déficits passés, mais bien à financer l'amélioration de notre système de santé.

Toutes les mesures d'économie reprennent des propositions formulées par les caisses d'assurance maladie et **nous nous sommes attachés à ce que les efforts demandés soient répartis de façon équilibrée entre les différents acteurs du système.**

Ces mesures seront cependant insuffisantes. Les résultats présentés aujourd'hui montrent que la sauvegarde de notre système de protection sociale doit nous conduire à **mettre en place une politique de régulation de nature structurelle.**

A ce propos, je voudrais m'arrêter un instant sur **l'impératif de retour à l'équilibre de l'assurance maladie.**

Tous les acteurs du système de santé s'accordent à dire qu'il est inévitable que les dépenses de santé augmentent de façon dynamique, en raison du vieillissement de la population et du progrès médical. En revanche, aucun d'entre eux ne souhaite de mesure d'économie les concernant ou de nouveaux prélèvements.

Nous ne pouvons pas continuer comme cela alors que les déficits publics, que ce soit celui de l'Etat ou de la branche retraite par exemple, restent considérables. Certes, des facteurs structurels peuvent justifier un certain dynamisme des dépenses de santé. La franchise permettra de concilier le dynamisme de l'ensemble des dépenses de santé et la maîtrise des dépenses d'assurance maladie financées par des prélèvements obligatoires.

Mais la franchise n'est pas le remède absolu aux lacunes de notre régulation non plus le moyen de combler les déficits passés. Les gaspillages, les dépenses injustifiées sont nombreux, nous le savons tous. La meilleure preuve est que tous mes interlocuteurs m'ont suggéré des pistes d'économie importantes et pertinentes... chez le voisin. Il nous faut donc fournir un effort collectif de responsabilité si nous voulons préserver la qualité et l'équité de notre système.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

En vue de préparer le prochain *projet de loi de financement de la sécurité sociale*, il faut que Roselyne BACHELOT et moi-même réfléchissions, avec l'ensemble des acteurs de la santé, à la meilleure façon de renforcer, dans la lignée de la réforme de 2004, les mécanismes de régulation structurelle. Le gouvernement devra ainsi examiner les modalités d'organisation et d'optimisation des soins, en médecine de ville et à l'hôpital. **Il faut que l'on effectue un examen systématique des leviers de la maîtrise médicalisée.**

Ce n'est que par cette démarche concertée, menée en lien étroit avec la ministre de la santé, que nous pourrons garantir la pérennité de notre système. L'instauration de la franchise permettra de financer les dépenses nouvelles. Pour le reste, il nous appartient de rendre notre système soutenable sans recourir à nouveau à des prélèvements dont personne ne veut, ni à la dette léguée à nos enfants que personne ne peut juger acceptable.