

COMMISSION DES COMPTES DE LA SECURITE SOCIALE

**INTERVENTION DE MONSIEUR FRANÇOIS BAROIN
MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME
DE L'ETAT**

Mardi 28 septembre 2010

Bercy

Sous réserve du prononcé

Mesdames les ministres,

Messieurs les parlementaires,

Monsieur le secrétaire général,

Mesdames et messieurs les présidents,

Mesdames et messieurs,

Nous sommes à l'heure de choix importants pour les comptes publics, que ce soit pour le budget de l'Etat ou les comptes de la sécurité sociale.

Ces choix se doivent d'être responsables et lucides, tournés vers l'avenir, donc axés sur la réduction des déficits et de la dette publique. Je vous rappelle que l'objectif du Gouvernement, que j'ai eu l'occasion d'annoncer lors du débat d'orientation sur les finances publiques en juillet dernier, est intangible : après un peu moins de 8% de déficit public en 2010, nous devons atteindre 6% en 2011.

Nous avons souhaité pour cela que les efforts soient partagés entre les différents acteurs de la dépense, Etat, sécurité sociale et collectivités territoriales.

La Commission des comptes de la sécurité sociale que je préside aujourd'hui est l'occasion pour moi, comme c'est l'usage, de vous présenter nos projets pour le financement de la sécurité sociale en 2011. J'insiste sur ce point : notre stratégie repose sur des choix responsables qui doivent permettre de préserver les principes de notre système social.

Préserver les principes de notre système social, c'est à la fois conserver les fondations du système et les valeurs qui les inspirent, mais c'est aussi être capable de réformer ce système pour qu'il reste viable et s'adapte aux évolutions de notre pays.

Je suis particulièrement attaché aux fondements de notre système social et suis conscient, comme l'ensemble du Gouvernement, de l'absolue nécessité d'assurer sa pérennité en réalisant les réformes nécessaires.

Je tiens à remercier vivement le secrétaire général, Monsieur François MONIER, pour ses excellents travaux et son brillant exposé. Je souhaite également adresser de sincères remerciements au directeur de la sécurité sociale, Monsieur Dominique LIBAULT, et à l'ensemble de ses équipes, qui ont accompli un travail particulièrement dense ces dernières semaines pour préparer la commission d'aujourd'hui.

1. Alors que la commission des comptes de juin dernier annonçait un déficit du régime général de près de 27 milliards d'euros en 2010, nous prévoyons aujourd'hui 23 milliards d'euros de déficit.

A. L'amélioration de ces soldes est encourageante : elle s'explique par une évolution plus rapide que prévue de la masse salariale, concomitante au redressement de l'économie.

En juin dernier, lors de la précédente commission, j'insistais sur la situation de sortie de crise que nous traversons. Je mettais l'accent sur la sensible amélioration de la conjoncture économique, tout en restant prudent. **Aujourd'hui, la tendance s'est confirmée : notre économie se redresse.** Comme vous le savez, la croissance du 2^{ème} trimestre a été meilleure que prévue (+0,7%), ce qui valide notre stratégie de sortie de crise.

Nous savons tous que **l'évolution positive de la masse salariale est un indicateur majeur** pour la sécurité sociale.

En juin, nous prévoyions +0,3% d'augmentation de la masse salariale sur l'année 2010 au lieu de -0,4% dans la loi de financement votée l'année dernière. Nous retiendrons finalement une évolution de 2% pour cette année, au regard des chiffres du 2^{ème} trimestre transmis début septembre par l'Acoss.

Pour 2011, nous prévoyons une masse salariale en légère accélération, qui augmenterait de 2,9%.

L'emploi commence à s'orienter positivement. Plusieurs signes vont dans ce sens : la baisse du chômage pour le 2^{ème} trimestre

consécutif, puisqu'il s'élève à 9,3% de la population active en France métropolitaine ; la création de 60 000 emplois au premier semestre ; un dynamisme retrouvé du salaire moyen par tête qui augmente de 1,2% au deuxième trimestre, après une évolution de 0,8% au premier trimestre.

B. Ces chiffres montrent que le Gouvernement ne s'est pas trompé dans la gestion de la crise, gestion dont nous commençons à recueillir les fruits.

La France a su en effet prendre dès le départ la mesure de la crise.

Nous avons accepté des **baisses de recettes fiscales** sans précédent et nous avons ainsi laissé jouer les stabilisateurs automatiques.

Nous avons **soutenu l'activité économique via notre plan de relance** dont nous retirons progressivement les principales mesures afin de ne pas casser la reprise de la croissance.

Nous avons également cherché par **nos réformes structurelles, nos mesures en faveur de l'emploi et la mise en œuvre d'investissements d'avenir** (grand emprunt) à soutenir cette croissance.

Le rétablissement de l'équilibre du régime général est sur la bonne voie, mais le chemin est encore long, car la violence de la crise a laissé des traces.

C. Je vous précise par ailleurs que le Gouvernement envisage de mobiliser tout ou partie de l'excédent du panier de recettes fiscales venant compenser les allègements généraux de cotisations patronales.

En effet, les soldes qui vous ont été présentés par François MONIER à l'instant intègrent **l'excédent de ce panier, qui s'élève à 1,6 milliard d'euros en 2010**. Cet excédent est dû au fait que le montant des allègements de cotisations sociales est inférieur au rendement des taxes et impôts qui composent le panier de recettes affectées au régime général. Dans ces conditions, le Gouvernement envisage de mobiliser cette marge de manœuvre en tout ou partie pour financer la dynamique plus forte que prévue de certains dispositifs en 2010, notamment dans le domaine de la politique de l'emploi.

Cette opération sera réalisée dans le cadre de la **loi de finances rectificative de la fin 2010**, de manière à prendre en compte les dernières estimations financières de l'année. C'est pour cette raison qu'elle n'a pas été intégrée dans les comptes de la commission, et qu'elle ne le sera pas non plus dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

2. Je souhaite que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 soit placé sous le signe de la responsabilité : il vise à préserver les principes de notre système social ; il s'attaque à la racine des déficits par des réformes structurelles ; il prévoit de poursuivre la maîtrise des dépenses d'assurance maladie.

Je vous rappelle que ce projet de loi s'inscrit dans notre stratégie de finances publiques, dont les piliers sont les suivants :

- la **maîtrise des dépenses de l'Etat**, dans le respect de la norme « 0 valeur » hors service de la dette et pensions ;
- la **stabilisation des dotations aux collectivités locales**, comme je l'ai annoncé ce matin au comité des finances locales ;
- la réduction des **niches fiscales et sociales**, à hauteur de 10 milliards d'euros, effort qui n'aura jamais été aussi important dans les 30 dernières années ;
- l'aboutissement de la **réforme des retraites**, réforme structurelle destinée à sauvegarder notre système par répartition ;
- enfin, le **strict respect d'un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)** fixé à 2,9% en 2011 et 2,8% les années suivantes.

A. Notre stratégie est responsable parce que nous avons voulu que **plus de 70% des efforts de réduction des niches fiscales et sociales** soient affectés au **financement de notre modèle social**.

C'est vous dire l'importance que le Gouvernement accorde à la sécurité sociale, car cela doit permettre de **contribuer à préserver les principes de notre système social**.

Précisément :

- 3,5 milliards d'euros de recettes provenant de **niches sur les sociétés d'assurance** seront consacrées au financement de la dette sociale ;
- 3,5 milliards d'euros, dont 3 milliards d'euros de recettes provenant de **niches fiscales et sociales**, permettront de financer la réforme des retraites ;
- 450 millions d'euros de recettes, provenant de l'augmentation du taux du forfait social (350 millions d'euros), de la taxation de la rémunération sur les tiers (70 millions d'euros) et du plafonnement de la déduction CSG (25 millions d'euros) viendront, pour une très large part, abonder la branche maladie.

Ce sont ainsi **près de 7 milliards d'euros sur les 10 milliards d'euros de niches supprimées** qui seront affectés au financement de la sécurité sociale. Il faut y ajouter l'augmentation des cotisations patronales (0,1 point) pour un rendement de plus de 450 millions d'euros, qui permettra le retour à l'équilibre de la branche accident du travail/maladies professionnelles.

Cet effort en faveur de notre modèle social – de près de 8 milliards d’euros au total - mérite d’être souligné. Le Gouvernement a tout à fait conscience que les déficits que nous constatons aujourd’hui sont, pour une large part, dus à la crise économique. C’est la raison pour laquelle nous avons fait le choix d’apporter de nouveaux financements. Mais ce faisant nous prenons en compte la situation du pays, où des prélèvements généralisés ou mal ciblés seraient à terme nuisibles à l’emploi, donc *in fine* à la sécurité sociale.

B. Notre stratégie est responsable parce que nous sommes déterminés à préparer l’avenir sans oublier de solder les dettes du passé.

1. Préparer l’avenir, c’est faire de la maîtrise des dépenses sociales une priorité. Nous avons donc engagé une réforme structurelle de notre système de retraite.

Il s’agit de préserver notre système de retraite par répartition. Pour cela nous sommes résolus à **le réformer, c’est-à-dire à l’adapter**, en apportant une réponse démographique au choc démographique du papy boom et de l’allongement de l’espérance de vie.

Vous connaissez tous parfaitement cette réforme. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 comprendra les **mesures de financement de cette réforme**, c’est-à-dire les mesures concernant les stocks options, les retraites-chapeaux et l’annualisation

des allègements généraux de cotisations sociales. Les autres mesures – fiscales – seront débattues dans le cadre du projet de loi de finances.

Le rendement attendu par ces mesures sera affecté au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui prendra en charge une partie des dépenses de solidarité versées par les régimes de base au titre du minimum contributif.

2. Solder les dettes du passé, c'est travailler à résorber la dette sociale.

Ce projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 inclura aussi la reprise par la CADES :

- d'une part d'un peu moins de **80 milliards d'euros de dette** à venir d'ici la fin de l'année 2011, ce qui soulagera la trésorerie de l'Acoss - je pense que le Président de l'ACOSS s'en félicitera ;

- d'autre part des **déficits que connaîtra la branche vieillesse** jusqu'au retour à l'équilibre du système de retraite en 2018.

Pour cela nous avons fait le choix de **trois moyens distincts** :

- une **hausse des recettes de la CADES**, que j'ai déjà évoquée, représentant 3,2 milliards d'euros par an jusqu'en 2025, avec même 3,5 milliards d'euros en 2011. Cette somme doit permettre de reprendre l'équivalent des déficits structurels du régime général ;

- l'**allongement de la durée de vie de la CADES**. Comme vous le savez, un projet de loi organique prévoyant un allongement modéré de la durée de vie de la CADES de 4 ans (2021 à 2025) est en cours de discussion au Parlement ;

- enfin, l'**utilisation du Fonds de réserve des retraites (FRR)** : il s'agit ainsi d'éviter les dettes futures. Nous sommes déterminés à apporter dès maintenant une solution aux déficits de la branche vieillesse qui seront accumulés entre 2011, année de mise en oeuvre de la réforme, et 2018, date à laquelle la réforme produira son plein effet en permettant le retour à l'équilibre du système de retraite.

Dans ce cadre, la **mobilisation du FRR** permettra l'amortissement par la CADES, dans la limite de 62 milliards d'euros, des déficits vieillesse du régime général et du FSV, grâce à l'apport de ses actifs à la CADES mais également du prélèvement de 2% sur les revenus du capital (rendement de 1,5 milliard d'euros en 2011) qui lui est affecté.

Au total, ce projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit ainsi de transférer à la CADES près de **130 milliards d'euros de dettes**.

Là aussi, il s'agit d'un effort sans précédent du Gouvernement.

Nous présenterons ainsi un schéma de financement équilibré : d'une part il ne fait pas supporter aux générations futures le poids de la dette de nos contemporains; d'autre part il assure la sortie de crise grâce à des prélèvements supplémentaires mais mesurés.

C. Notre stratégie est responsable parce que sommes déterminés à maîtriser les dépenses d'assurance maladie.

1. Pour cette année, l'ONDAM que les parlementaires ont voté sera respecté.

Il s'agit là d'un engagement fort du Président de la République. Ce sera la première fois, depuis sa création en 1997, que l'ONDAM sera respecté. Depuis 1997, le dépassement a été de 1,5 milliard d'euros en moyenne ! **L'ONDAM augmentera ainsi en 2010 moins vite que le PIB en valeur**, ce qui démontre notre capacité à réaliser des gains d'efficience.

Je vous rappelle que face au risque de dépassement mis en évidence au cours de l'année par le comité de suivi de l'ONDAM, Roselyne BACHELOT, Eric WOERTH et moi-même avons décidé de mettre en réserve des crédits et de tenir compte des sous-consommations pour un peu plus de 500 millions d'euros en tout, afin de compenser intégralement la prévision de dépassement.

Au-delà de ces mesures de régulation, **les bonnes performances enregistrées ces trois dernières années ont d'abord des causes structurelles**. Elles ont pour origine l'effort de gestion constant de l'assurance maladie et un parfait accord entre la ministre de la santé et le ministre des comptes publics sur la nécessité absolue de maîtriser les dépenses pour assurer la pérennité du système. Ces résultats confirment notre capacité à maîtriser la dépense, en comparaison d'autres périodes passées, sans remettre en cause le haut niveau de qualité de soins qui caractérise notre pays.

2. Dans les années à venir, nous comptons amplifier cette maîtrise des dépenses en fixant un ONDAM à 2,9% en 2011 et 2,8% en 2012.

Roselyne BACHELOT et moi-même avons souhaité être exigeants mais réalistes.

Pour respecter l'objectif en 2011, nous devons réaliser **2,4 milliards d'euros d'économies** par rapport à la progression tendancielle des dépenses. Les mesures retenues reprennent pour une large part les propositions de l'assurance maladie de juillet 2010 et s'articulent selon deux axes.

Notre premier axe est de renforcer l'efficacité et la performance du système de soins : nous devons veiller à ajuster les dépenses de santé à un niveau reflétant leur efficacité médicale et leur coût.

Cette recherche de la performance devra se poursuivre dans les années à venir. Nous avons décidé d'engager une réflexion sur les moyens permettant de mieux réguler l'activité hospitalière. Pour cela nous souhaitons utiliser les leviers tarifaires que sont la « tarification à l'activité » et la « classification commune des actes médicaux ». Ils doivent nous permettre d'infléchir la structure de l'offre de soins. Localement, les agences régionales de santé devront relayer ce message et veiller à la cohérence de leurs décisions avec les objectifs nationaux, grâce aux outils que Roselyne BACHELOT a mis à leur disposition.

Notre deuxième axe consiste à recentrer progressivement l'assurance-maladie sur le financement des dépenses considérées comme les plus utiles médicalement.

Faire ces choix ne signifie absolument pas que nous remettions en cause le caractère solidaire de notre assurance maladie : n'oublions pas que la France est l'un des pays développés où le reste à charge des ménages est le plus limité : 8% des dépenses contre 12% en Allemagne ou 16% en Suède.

3. Pour respecter la trajectoire de l'ONDAM, nous avons retenu les conclusions du rapport de Raoul BRIET.

Nous souhaitons renforcer le rôle du comité d'alerte, qui émettra un avis sur la construction de l'ONDAM pour en améliorer la sincérité. Sans attendre la modification de la loi, nous avons dès cette année demandé au comité d'alerte d'examiner les hypothèses sous-jacentes à l'ONDAM pour 2011.

Nous avons souhaité que le pilotage des crédits relevant de l'ONDAM soit maîtrisé en fonction de l'exécution constatée au fur et à mesure de l'année. Pour 2011, 530 millions d'euros de crédits hospitaliers, médicaux sociaux et de soins de ville seront ainsi mis en réserve, et si nous devons effectuer de nouvelles dépenses en cours d'année ou si l'ONDAM n'est pas respecté, nous y puiserons. Le projet de loi de programmation des finances publiques que je présenterai demain au conseil des ministres fera de cette mise en

réserve une règle, que nous demanderons au Parlement de voter pour qu'elle s'applique à la construction de tous les PLFSS de la période 2011-2014.

Enfin, dès cette année, **l'information des parlementaires sera améliorée** concernant la construction de l'ONDAM et son exécution - comme l'a souhaité Alain VASSELE par ses amendements au projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale.

Grâce à l'ensemble de ces mesures, **le solde du régime général pourrait passer de -23,1 milliards d'euros cette année à -21,4 milliards d'euros** l'année prochaine, soit une réduction de 7,2 milliards d'euros du déficit tendanciel que nous aurions en 2011 si nous ne prenions aucune mesure. Nous entamerons ainsi une trajectoire de réduction du déficit de la sécurité sociale qu'il faudra bien entendu poursuivre au-delà de 2011.

En dernier lieu, **la fraude aux prestations sociales**, qui affaiblit notre système de protection sociale et provoque un fort sentiment d'injustice, restera l'une de nos préoccupations.

Depuis 2007, le Gouvernement a renforcé les outils juridiques et techniques mis à disposition des caisses de sécurité sociale. Ainsi, la création du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) et, au sein de la branche famille, du fichier national des bénéficiaires, permet d'éviter la délivrance de prestations indues. Les

échanges d'informations entre administrations publiques assurent une fiabilisation accrue des données concernant les assurés, notamment celles relatives à leurs ressources. Enfin, le dispositif de pénalités administratives a été élargi pour être rendu plus efficace et dissuasif.

Ces mesures ont permis de détecter plus massivement et plus en amont les fraudes. Elles seront encore étoffées dans le PLFSS. Surtout leur déploiement sur le terrain sera amplifié.

Mesdames les ministres,
Messieurs les parlementaires,
Monsieur le secrétaire général,
Mesdames et messieurs les présidents,
Mesdames et messieurs,

Le PLFSS pour 2011 est une pièce maîtresse de nos engagements de finances publiques pour 2011.

Nous engageons, par ce projet de loi, un effort sans précédent concernant les niches fiscales et sociales, puisque 70% des réductions des niches sera mobilisé au profit de la sphère sociale. Nous réalisons aussi, par ce projet de loi, un effort sans précédent concernant les dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Cet effort est rendu crédible par nos résultats 2010 et les nouvelles règles de bonne gouvernance que nous nous imposons, suivant le rapport BRIET.

Ces choix montrent que nous n'avons pas éludé les difficultés. Car notre ligne de conduite, notre colonne vertébrale, celle d'aujourd'hui et de demain, est d'agir de façon responsable pour préserver notre système social.

Je vous remercie.