

COMMISSION DES COMPTES DE LA SECURITE SOCIALE

JEUDI 1ER OCTOBRE 2009

INTERVENTION DE M. ERIC WOERTH

**MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE**

Madame la Ministre,
Monsieur le Ministre
Mesdames les secrétaires 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 sa présentation claire et précise. Merci également à Dominique Libault et à ses équipes pour la préparation de cette réunion. Je crois que c'est la dernière pour l'architecte des rapports de la Commission, Jean-Luc Vieilleribière, et il doit être soulagé ! Merci et bon courage dans vos futures fonctions !

L'état des comptes est évidemment préoccupant. Le déficit a plus que doublé entre 2008 et 2009 et il atteint un niveau sans précédent à 23,5 Md€.

C'est la conséquence directe d'une récession sans précédent. En 2009, la masse salariale devrait reculer de 2 %. Par rapport à la croissance moyenne de la masse salariale de 4,1 % sur les dix années avant le début de la crise (1998-2007), c'est 6,1 % de moins et une perte de recettes de plus de 12 Md€ ! En 2010, la croissance devrait repartir, mais l'emploi ne devrait se redresser qu'avec retard, et nous perdrons encore 9Md€ de recettes par rapport à une année "normale". C'est la première fois que l'on observe deux années successives de recul de la masse salariale (-0,4% en 2010).

Toute notre stratégie en matière de finances sociales a pour objectif de faire face à cette situation exceptionnelle. Deux principes nous guident :

- gérer au mieux la crise et la sortie de crise ;
- continuer à réformer la sécurité sociale pour renouer dans les prochaines années avec une situation financière plus saine.

I - Notre action en 2009 illustre parfaitement cette politique : gérer la crise, tout en réformant la sécurité sociale.

1.1 Notre priorité a été de laisser le système de protection sociale jouer son rôle d'amortisseur si précieux en temps de crise. C'est au prix d'un déficit plus important, mais c'est un choix que nous assumons pleinement.

Grâce aux revalorisations des prestations sociales, nous avons distribué 5 milliards d'euros supplémentaires aux Français en 2009. Avec les mesures exceptionnelles comme la prime de solidarité active ou la prime pour les familles modestes, ce sont 7,2 milliards d'euros de prestations sociales en plus pour soutenir le pouvoir d'achat des Français !

Du côté des recettes, nous avons accepté les conséquences du recul de la masse salariale. Mais nous avons également adapté notre politique de recouvrement à la crise. J'ai pris des mesures permettant d'atténuer les difficultés des entreprises pour sauvegarder l'emploi. J'ai demandé que les réponses aux demandes de délais de paiement soient apportées en moins de 3 jours. Sur les 8 premiers mois de l'année 2009, les demandes de délais de paiements ont augmenté de 60 %, et 58 % des demandes ont reçu une réponse positive. Cela représente 100 000 délais accordés pour 170 000 demandes.

1.2 Nous avons donc pris nos responsabilités pour atténuer les effets de la crise. Mais nous avons également continué à réformer la sécurité sociale.

Nous sommes parvenus à maîtriser les dépenses d'assurance maladie et nous respectons quasiment l'ONDAM.

3,4 % en 2009, c'est à peine 0,1 point de plus que le taux de progression prévu. Le dépassement de l'ONDAM se limitera à 335 M€ : en moyenne depuis 1997, les dépassements ont été de 1,5 Md€ ! **Non seulement c'est l'un des plus faibles dépassements depuis la création de l'ONDAM, mais c'est aussi la première fois que l'on réussit à tenir deux années de suite un niveau de progression aussi bas, proche de 3%.**

Evidemment, je ne me satisfais pas totalement de ce dépassement. Mais je ne vais pas non plus sous-estimer les résultats obtenus. **Avec Roselyne Bachelot et Xavier Darcos, nous avons pris nos responsabilités.** Comme nous l'avions annoncé lors de la Commission des comptes de juin, nous avons tiré les conséquences de la sous-consommation observée sur plusieurs postes de dépenses en ajustant les dotations aux besoins, notamment dans le secteur médico-social. Grâce à ces mesures, nous avons réduit le dépassement de 225 M€ !

Au-delà de ces mesures de régulation de fin d'exercice, les bonnes performances enregistrées ces deux dernières années ont d'abord des causes structurelles. Elles ont pour origine les mesures prises dans les deux derniers PLFSS, un 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. A mes yeux, opposer logique comptable et logique médicale est une erreur de raisonnement grave.

Concernant le sujet des relations entre l'Etat et la Sécurité sociale sur lequel vous êtes, à juste titre, particulièrement vigilants, j'ai décidé de réduire la dette de l'Etat, malgré un contexte budgétaire particulièrement contraint. Sans mesure nouvelle, la dette de l'Etat passerait de 3,6 Md€ fin 2008 à 5,2 Md€ fin 2009. Nous ouvrirons des crédits en LFR 2009 pour la réduire en dessous du niveau de 3,6 Md€ constaté fin 2008.

Enfin, nous avons renforcé la lutte contre les fraudes et obtenu de bons résultats. Entre 2006 et 2008, les fraudes détectées par les caisses de sécurité sociale ont augmenté de 65% de 227 à 365 M€. Nous commençons à récolter les fruits des nombreuses mesures prises ces deux dernières années.

II Le PLFSS 2010 s'inscrit dans la continuité de l'effort mené en 2009. Nous ne freinons pas la reprise par des "à-coups" brutaux, et nous consolidons notre système de sécurité sociale.

2.1 Pour faciliter le retour de la croissance, le Gouvernement écarte toute hausse massive des prélèvements. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons exclu durant cette crise une reprise de dette du régime général par la CADES.

Un transfert de dette aurait en effet nécessité une hausse de la CRDS qui aurait pesé sur le pouvoir d'achat et la croissance. En 2010, l'ACOSS continuera donc à porter le déficit de la sécurité sociale. Plus précisément, elle recourra, en complément de ses instruments classiques de financement (émission de billets de trésorerie et avances de la Caisse des dépôts), à des émissions complémentaires sur les marchés. Ces émissions seront, d'un point de vue technique, intégralement assurées par l'Agence France Trésor qui agira comme prestataire de service de l'ACOSS. L'ACOSS couvrira ainsi l'intégralité de son besoin de trésorerie, qui variera, selon les mois de l'année, dans une fourchette comprise entre 30 et environ 60 Md€ ;

2.2 Quand la situation économique sera complètement rétablie, nous nous poserons sereinement la question du traitement de la dette et des déficits. L'essentiel, c'est que pendant la crise, nous "tenions fermement les rênes" pour repartir sur des bases solides, avec 3 priorités.

Première priorité, continuer à contenir la progression spontanée des dépenses.

C'est ce que nous faisons en poursuivant notre effort de maîtrise des dépenses maladie. En 2010, l'ONDAM est fixé à 3%, soit une progression inférieure à celle votée l'année dernière (3,3 %). Le fait que nous ayons tenu l'objectif 2009 rend notre objectif 2010 crédible : ce n'est pas un effet d'affichage ! **Respecter cet objectif nécessite de faire 2,2 Md€ d'économies par rapport à la progression tendancielle des dépenses.** Les mesures retenues reprennent pour une large part les propositions de l'UNCAM de juillet 2009 et s'articulent autour de deux grands axes, qui correspondent à notre vision de l'avenir de l'assurance-maladie :

- renforcer l'efficacité du système de soins : nos indicateurs de santé sont bons mais ils sont comparables à ceux de pays qui dépensent moins que nous. Nous devons être plus performants. Cela passe par une profonde réforme de l'organisation des soins que la loi hôpital de R. Bachelot va nous permettre de mener. Mais cela passe également par des mesures annuelles pour ajuster les prix des médicaments et les tarifs de certaines professions de santé pour les fixer à un niveau qui reflète leur efficacité médicale et leur coût. Cela nécessite également de renforcer chaque année nos efforts de maîtrise médicalisée ;

- recentrer progressivement l'assurance-maladie sur le **financement des dépenses les plus utiles médicalement**. C'est ce qui justifie des mesures comme une hausse mesurée du forfait journalier hospitalier qui couvre des frais de repas et d'hébergement, et pas des soins, ou encore la diminution du remboursement de 35% à 15% de médicaments dont la Haute Autorité de Santé a estimé qu'ils rendaient un service médical faible ou insuffisant.

Au-delà de l'assurance maladie, je tiens à souligner que nous ne prévoyons pas de dépenses nouvelles significatives dans les autres branches.

Deuxième priorité pour 2010, continuer à élargir le financement de la protection sociale, notamment pour qu'il pèse moins sur le travail.

Nous poursuivons donc l'élargissement du financement de la protection sociale aux revenus du capital. Les plus-values réalisées lors de la cession de valeurs mobilières seront soumises aux prélèvements sociaux (12,1 %) au premier euro.

L'exonération de prélèvements sociaux pour les contrats d'assurance-vie multi-supports en cas de dénouement par succession sera également remise en cause. C'est le seul cas d'exonération en matière d'assurance vie, et ce n'est ni logique, ni équitable.

Dans le PLFSS 2010, nous prévoyons également un doublement du taux du forfait social de 2 à 4%. C'est une contribution sur les revenus de participation, d'intéressement et d'épargne salariale. Le taux actuel de 2% reste très inférieur au taux des cotisations patronales sur les salaires, qui est de 30,38 %. Il est donc légitime de l'augmenter à 4%. Si nous développons l'intéressement et la participation, nous devons les soumettre plus largement aux prélèvements sociaux.

Enfin, dans le but de **moraliser le capitalisme, nous continuons à augmenter la taxation de certaines rémunérations à caractère exceptionnel.** En complément de l'action engagée dans le PLFSS 2008 avec la création d'une contribution patronale sur les stock-options, nous proposons de doubler le taux des contributions de l'employeur pour les « retraites chapeau ».

Troisième priorité pour 2010 : continuer notre effort de lutte contre les abus et les fraudes.

La politique de contrôle que j'ai engagée depuis 2 ans produit des résultats :

- entre 2006 et 2008, nous avons augmenté de 65 % les résultats de nos contrôles : les fraudes détectées par les caisses de sécurité sociale ont en effet augmenté de 227 à 365 M€. Le contrôle est enfin devenu une priorité pour toutes les branches se mobilisent : c'est notamment devenu un objectif central des contrats 2009-2012 passés entre les branches Famille et Retraite et l'Etat ;

- nous avons mis une pression considérable pour renforcer nos contrôles d'arrêts maladie : nous en faisons 700 000 en 2006, 1,2 million en 2007 et en 2008, dernier chiffre que je viens d'avoir, nous en avons fait 1,6 million. C'est une hausse de 130% en deux ans !

Je veux encore accélérer cette action de lutte contre la fraude en 2010, parce qu'elle répond à une exigence de justice sociale très profonde de nos concitoyens.

J'ai notamment proposé de continuer à lutter contre les arrêts de travail injustifiés, parce qu'ils sont encore beaucoup trop nombreux (13% selon la CNAM pour les arrêts courts) et que les IJ augmentent (plus de 5,8 % en 2008 ; 6,6 % sur les cinq premiers mois de l'année 2009). A cet effet :

- en 2010, nous allons lutter contre les arrêts successifs de travail injustifiés : une personne ayant fait l'objet d'une suspension d'IJ pour arrêt injustifié ne pourra avoir automatiquement ses IJ si elle se fait immédiatement prescrire un arrêt de travail : il faudra obligatoirement un accord préalable de la Caisse ;

- la "contre-visite" de l'employeur, que nous avons expérimentée en 2008, va être généralisée. Concrètement, la Caisse sera obligée de tenir compte de l'avis du médecin mandaté par l'entreprise. Elle aura le choix entre effectuer un nouveau contrôle ou suspendre immédiatement le versement des IJ. Le bilan de l'expérimentation faite en 2009 conclut à l'efficacité de la mesure, puisque 70 % des assurés qui ont fait l'objet d'une contre-visite concluant à l'absence de justification de leur arrêt de travail ont, soit repris le travail de façon anticipée, soit connu une suspension d'IJ ;

- il faut une plus grande équité dans le contrôle des arrêts maladie : tous les Français, quel que soit leur statut, doivent être soumis aux mêmes contrôles. Je souhaite notamment que nous renforçons les contrôles dans la fonction publique, en faisant désormais intervenir le contrôle des caisses d'assurance-maladie. Nous expérimentons cela en 2010.

Sur tous les volets – dépenses, recettes, fraudes – **nous agissons de façon déterminée pour réformer la sécurité sociale.**

Evidemment, sous le poids de la crise, le déficit continue à se creuser. **En 2010, il devrait progresser d'environ 7 Md€ pour atteindre 30,6 Md€. Ce chiffre est spectaculaire mais il ne doit pas occulter nos efforts pour stabiliser le "déficit structurel". En 2009, le déficit lié à la crise représente près de 65% du déficit et il constituera environ 75% du déficit 2010.**

Dans le même temps, nous parvenons à stabiliser le déficit structurel, autour de 8 Md€. Cela correspond à un effort de plus de 3Md€ pour compenser la dérive "naturelle" du système. C'est un résultat positif et un signe encourageant pour l'avenir.

Si nous continuons dans cette voie, notamment en limitant la progression de l'ONDAM à 3 %, le déficit global du régime général, structurel et de crise, va se stabiliser à compter de 2011 légèrement en-dessous de 30 Md€.

Pour passer sous la barre des 30 Md€ et revenir à un niveau de déficit plus soutenable, il faut que nous engagions des réformes structurelles complémentaires :

- dans le domaine de la maladie, nous allons poursuivre notre action de recentrage de l'assurance-maladie et donner vie à la loi "Hôpital, patients, santé, territoire" de Roselyne Bachelot, qui nous permettra de continuer à réorganiser l'hôpital et plus largement l'organisation territoriale du système de soins ;

- au-delà de la maladie, pour redresser les comptes de la sécurité sociale, nous devons également aborder la question des retraites grâce au "rendez-vous 2010" annoncé par le Président de la République.