

CHRISTIAN ECKERT SECRETAIRE D'ETAT CHARGE DU BUDGET, AUPRES DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS

Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2016 <u>Discussion générale</u>

Intervention de Christian ECKERT, secrétaire d'Etat chargé du Budget

Mardi 20 octobre 2015

Assemblée nationale



Madame / Monsieur la Présidente, Madame la Ministre, chère Marisol Touraine, Madame la présidente de la commission des affaires sociales, Mesdames et messieurs les rapporteurs, Mesdames et messieurs les députés,

L'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 porte sur près de 496 milliards d'euros de dépense, soit davantage que l'Etat et les collectivités territoriales réunis. C'est dire si les déterminants de ces dépenses et des recettes présentent un intérêt particulier pour la trajectoire de nos finances publiques. Votre assemblée vient d'achever l'examen de la première partie du projet de loi de finances et je crois utile d'insister sur la cohérence de ces deux textes qui forment un ensemble.

Je serai attaché, tout au long de ces débats, à vous apporter des réponses aussi précises que possible. Chaque sujet doit être traité au fond, car nous n'avons rien à cacher, ni sur nos résultats en matière de réduction des déficits, ni sur l'importance et la nature des économies, que nous assumons parfaitement.

Afin d'apporter dès à présent un certain nombre de réponses à des questions qui ont déjà été posées lors de l'examen en commission ou plus largement dans le débat public, je souhaite détailler trois points :

D'abord, nous obtenons des résultats : la situation financière de la sécurité sociale se redresse ;

Ensuite, nous les obtenons grâce à des économies en dépenses ;

Enfin, ces résultats nous permettent de financer nos priorités politiques.

Nous obtenons des résultats chaque année sur le terrain de la réduction des déficits

Comme je l'ai indiqué lors de l'examen du PLF, nous pourrons tous tomber d'accord pour dire que ce Gouvernement et cette majorité ont la responsabilité historique d'apurer des décennies de déséquilibres des finances publiques et de la sécurité sociale en particulier. Depuis 2001, dernière année lors de laquelle le régime général et le fonds de solidarité vieillesse ont été excédentaires, les Gouvernements successifs n'ont pas su profiter des années de croissance pour mettre la sécurité sociale à l'abri du déficit. La crise qui pèse sur les recettes depuis 2008 rend le redressement des comptes d'autant plus difficile.

Ce Gouvernement et cette majorité ont rompu avec cette façon de faire. C'est un changement qui porte ses fruits chaque année.

Pour les finances publiques dans leur ensemble, les premiers résultats sont là : notre déficit est au plus bas depuis sept ans et la dette globale est sur le point de se stabiliser par rapport au PIB après huit années de hausse. Enfin, la dépense progresse, certes, mais à un niveau historiquement bas, grâce à une maîtrise sans précédent.

Pour la sécurité sociale, c'est plus clair encore. On ne le dira donc jamais assez et jamais assez fort : le déficit de la sécurité sociale recule chaque année depuis le début de la législature.

Il est passé de 21 milliards d'euros en 2011 à 12,8 milliards d'euros prévu en 2015. Ce résultat sera équivalent à ceux d'avant la crise.

L'année prochaine, 2 des 4 branches de prestations que compte le régime général seront en excédent : la branche accidents du travail et la branche vieillesse. La branche famille, elle, s'en rapprochera nettement puisque son déficit ne sera plus que de 800 millions, et l'équilibre sera atteint en 2017. Ce sont les réformes des retraites et les mesures d'économie prises sur la branche famille ces 2 dernières années qui ont permis ces résultats.

Un chiffre permet de mesurer à quel point les résultats sont probants, c'est celui de l'évolution de la dette sociale. En 2015, pour la première fois depuis 12 ans, la dette sociale va baisser en valeur et ce mouvement va s'amplifier en 2016.



L'horizon de remboursement intégral de cette dette est fixé à 2024, et cet horizon ne s'est pas éloigné depuis le début de ce quinquennat. C'est dans ce contexte favorable que s'inscrit la mesure que nous proposons d'anticiper le transfert de dettes sociale de l'ACOSS à la CADES, dans la limite prévue de 62 milliards, ce qui ne modifie pas le niveau de dette total mais donne davantage de marge de manœuvre pour son apurement. Vos rapporteurs ont d'ailleurs souligné longuement, et en détaillant ses effets, tout l'intérêt de ce transfert, qui ne coûte rien mais sécurise l'avenir.

Ces résultats, nous les obtenons principalement par des économies sur la dépense

Je voudrais prendre un peu de temps pour expliquer pourquoi ces économies sont indispensables sur la sécurité sociale comme sur l'ensemble des administrations publiques.

En 2016, nous réaliserons au total 16 milliards d'euros d'économies au titre du plan de 50 milliards d'euros sur 3 ans. Dans ce total, la contribution des administrations de sécurité sociale atteindra 7,4 milliards d'euros, dont l'essentiel est réalisé dans le champ de la sécurité sociale proprement dit, et le reste sur les régimes gérés par les partenaires sociaux.

Le champ de la sécurité sociale contribue donc fortement à l'amélioration globale du déficit public. C'est le fruit d'une politique résolue d'économies, sans sacrifier les droits des assurés et en maintenant notre priorité en faveur des Français les plus modestes.

Le rythme d'évolution des dépenses sociales prévu pour 2016 sera le plus faible enregistré depuis au moins 20 ans : 0,5% seulement d'augmentation au global pour le régime général l'année prochaine après 0,8% en 2015.

Faire des économies, c'est d'abord assurer aux Français que les dépenses sont efficaces et que leur argent est bien utilisé :

- Ces économies sont par exemple réalisées sur les niches sociales. Dès lors que nous avons mis en place des allègements massifs de droit commun, nous sommes fondés à revoir certaines exonérations critiquées dans leurs caractéristiques ou inefficaces dans leurs effets.
 - Il s'agit des exonérations applicables en Outre-mer, qui seront réduites pour certaines entreprises, les grandes et celles peu exposées à la concurrence, et augmentées pour d'autres, là où il y a des enjeux d'emploi et de croissance.
 - Il s'agit aussi de certaines exonérations « zonées » qui seront fermées pour l'avenir. Est-ce que ce choix est fondé sur un constat objectif et réfléchi ? Oui, puisque plusieurs rapports, de la Cour des comptes ou d'origine parlementaire, mettent en évidence la complexité et le coût de ces dispositifs. Est-ce que cette suppression a un effet nocif pour l'emploi ? Non, puisque, comme le précisent ces mêmes rapports, les salaires les plus faibles bénéficieront des allègements généraux de cotisations. Est-ce que le volet fiscal de ces dispositifs est en cause ? Non, car seul le volet social a fait l'objet des critiques que j'évoque. Est-ce que cette suppression pose un problème de sécurité juridique ? Non, puisque la fermeture du dispositif est sans effet sur les contrats en cours.

Sur ce sujet, plus encore que sur d'autres, j'incite chacun à faire preuve de cohérence. On ne peut pas sans cesse se poser la question de l'efficacité de nos dispositifs d'exonération et ne pas en tirer les conséquences qui s'imposent lorsqu'on nous démontre de manière évidente que certaines sont inefficaces. Nous irons au bout de cette démarche.

Sur les dépenses d'assurance maladie, se fixer un objectif de progression inférieur à la tendance « naturelle » des dépenses, c'est également faire des économies. Il s'agit de s'assurer que les dépenses sont faites à bon escient, par exemple que les médicaments ne sont pas payés trop chers, ou qu'il n'y a pas d'actes et de prestations réalisés inutilement. Il s'agit aussi de rechercher la meilleure organisation des professionnels de santé, au sens médico-économique. Bref, il s'agit d'aller vers une meilleure qualité des soins au meilleur coût. C'est tout le sens du virage ambulatoire conforté par la loi de santé et dont les conséquences économiques sont intégrées au « plan ONDAM » 2015 – 2017.



Faire des économies, c'est revoir régulièrement nos modes d'intervention pour choisir les plus efficaces et les plus économes. Ces économies se fondent sur des diagnostics sérieux, établis notamment à partir des revues de dépenses lancées par la loi de programmation des finances publiques, adoptée l'année dernière.

Faire des économies, c'est réformer en profondeur.

Ainsi, le projet de loi de finances, dont la première partie a été adoptée aujourd'hui même, prévoit une réforme des modalités de revalorisation de l'ensemble des prestations sociales. Elle est également inscrite dans ce PLFSS pour les prestations qui en relèvent.

En effet, au 1er avril de cette année, le Gouvernement aurait dû diminuer les prestations familiales de 0,7 point s'il avait appliqué strictement les dispositions en vigueur, qui prévoient une correction en cas d'inflation plus basse que les prévisions. Nous avons choisi de ne pas l'appliquer, mais il faut modifier cette règle pour l'avenir. Par ailleurs, les dates de revalorisation sont différentes selon les prestations – il y en a 5 au total –, de même que les indices pris en compte pour le calcul.

C'est pourquoi nous proposons deux choses :

- D'une part, de retenir seulement deux dates de revalorisations en les regroupant au 1er octobre pour les retraites, sans changement, et au 1er avril, qui est d'ores et déjà la date de revalorisation de la quasi-totalité des prestations de sécurité sociale, pour toutes les autres prestations.
- Et d'autre part, nous proposons de supprimer tout risque de régularisation négative, puisque dans le nouveau système, la revalorisation se fera uniquement en fonction d'évolutions connues, et non plus prévisionnelles.

Cette réforme est neutre à long terme, puisque l'inflation constatée et l'inflation prévisionnelle convergent sur longue période. Elle conduit du fait de la très faible inflation que nous connaissons actuellement, à un impact sur les finances publiques de l'ordre de 500 M€.

Enfin, je voudrais revenir rapidement sur les 7,4 milliards d'euros d'économie réalisées dans la sphère sociale en 2016, car il y a eu des interrogations sur ce point et pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur la réalité de ces économies.

Le rapporteur pour avis de la Commission des finances, dans son rapport sur le PLFSS, au-delà du détail de ces mesures, se félicite d'ailleurs du réel ralentissement de la dépense sociale sur les dernières années.

Ces mesures se décomposent de la manière suivante :

- 3,4 milliards d'euros d'économies sur l'ONDAM;
- 1 milliard d'euro qui correspond à l'impact 2016 de mesures déjà décidées (notamment en matière de politique familiale, du fait de la modulation des allocations familiales décidée l'an dernier, qui produit des effets croissants en 2016, et la montée en charge des mesures de la loi retraite, notamment l'impact de la réforme du cumul emploi retraite et celui du décalage de la date de revalorisation des pensions du 1er avril au 1er octobre);
- 3 milliards d'euros d'autres mesures, dont je donne le détail :
 - √ 500 millions d'euros sur les dépenses de gestion des organismes de protection sociale ;
 - ✓ 500 millions d'euros au titre de la réforme des modalités de revalorisation des prestations, déjà évoquée ;
 - ✓ 300 millions d'euros liés aux mesures de lutte contre la fraude et au ralentissement des dépenses d'action sanitaire et sociale des organismes ;
 - ✓ 1 milliard d'euros d'économies attendues à la suite de la négociation entre les partenaires sociaux au titre de la réforme des retraites complémentaires. A cet égard, et sous réserve des conclusions à venir, les grandes lignes de l'accord qui s'est esquissé en fin de semaine dernière devraient conduire à un résultat assez proche de cette prévision ;
 - ✓ 800 millions d'euros de nouvelles économies dans le champ de l'assurance chômage : c'est ce qui reste à confirmer en fonction de l'évolution de la négociation.



Enfin, il me faut en troisième lieu rappeler que si nous faisons ces économies, c'est d'abord pour nous donner les capacités de financer notre politique

Faire des économies, c'est aussi recréer des marges de manœuvre pour financer nos priorités. C'est vrai pour l'Etat, et j'ai eu l'occasion d'évoquer devant votre assemblée les enjeux d'actualité qui nous ont amené à financer de nouvelles dépenses par redéploiement. C'est aussi le cas bien sûr pour la sécurité sociale.

Il s'agit d'abord de financer notre politique de santé et de protection sociale

Notre démarche ne sacrifie pas les droits des assurés, bien au contraire, elle les renforce. Plusieurs mesures, que Marisol a présentées, améliorent les prestations aux assurés. Je pense notamment aux mesures de prévention de l'obésité ou du cancer du sein, à la création d'une garantie de pension alimentaire pour les familles monoparentales et aux mesures en faveur de l'accès à une complémentaire santé pour les retraités et pour les salariés précaires.

Je prends l'exemple de la santé. L'ONDAM est fixé pour 2016 à 185,2 milliards d'euros, soit 3,3 milliards d'euros de plus qu'en 2015. Je ne suis pas sûr que tout le monde en ait conscience, mais nous allons donc dépenser, en 2016, 3,3 milliards de plus pour la santé des Français. En effet, comme je l'explique souvent, les économies consistent à ralentir l'augmentation spontanée des dépenses et non à en réduire la valeur - alors que, dans un autre champ, les dépenses de l'Etat baissent en valeur!

D'aucuns considèrent parfois que ce ne sont pas de vraies économies. Il est pourtant évident que lorsque l'on dépense moins que le niveau auquel nous amènerait la tendance « sans rien faire », alors que la population augmente, alors que les soins et les produits de santé coûtent plus chers, alors que les Français vivent plus longtemps, c'est qu'il y a nécessairement un effort d'économie. S'agissant de l'assurance maladie, je souligne que depuis 2012, l'objectif de dépenses a été respecté chaque année et nous avons pris toutes les dispositions pour respecter l'objectif 2015. L'avis du comité d'alerte qui a été publié le 7 octobre confirme cette maîtrise et valide en outre la construction de l'ONDAM 2016.

Un objectif d'augmentation de 1,75 % est exigeant, c'est d'ailleurs le taux le plus bas depuis sa création en 1997 mais il est fixé en garantissant le respect de la qualité des soins aux assurés.

Par ailleurs, nous mettons en œuvre des mesures en faveur de nos concitoyens.

Je pense notamment à la suppression des cotisations minimales d'assurance maladie des exploitants agricoles, qui ont déjà été annoncées, et pour les travailleurs indépendants.

Il s'agit d'une proposition du rapport des députés Sylviane BULTEAU et Fabrice VERDIER remis au premier ministre. Elle s'inscrit dans une refonte plus globale des cotisations sociales payées en cas de revenu très faible. Nous proposons ainsi d'améliorer les droits à la retraite des travailleurs indépendants dont les revenus sont les plus faibles.

Je pense aussi à la réduction du délai de carence pour le bénéfice des indemnités journalières. Les cotisations minimales du RSI seront plus faibles, plus justes et plus lisibles.

Ensuite ces économies nous permettent aussi de financer notre politique économique en poursuivant la baisse des prélèvements sur les entreprises et les ménages

Ce PLFSS met en œuvre les mesures du pacte de responsabilité applicables en 2016.

Je sais que, comme l'année dernière, nous reviendrons dans nos débats sur l'opportunité des baisses de cotisations sociales ou encore de la suppression progressive de la C3S.

Comme j'ai eu l'occasion de le dire lors de la discussion générale du projet de loi de finances, nous attachons en effet un prix élevé à la stabilité des orientations données en matière de prélèvements obligatoires.

S'agissant de l'existant, notre politique est simple et consiste à maintenir les dispositifs qui fonctionnent tout en veillant à ce qu'ils restent utilisés pour satisfaire leurs objectifs initiaux.



Je pense notamment au crédit impôt recherche, mais aussi au CICE, dont la transformation en allègement de cotisation est une perspective à terme, mais il ne doit pas être remis en cause alors même que les entreprises sont en train de se l'approprier pour de bon : les chiffres relatifs aux créances 2015 le montrent.

Nous mettons en place depuis deux ans une politique économique qui suit un cap clair et nous nous y tenons. Dès le mois d'avril 2014, le Premier ministre a annoncé dans sa déclaration de politique générale les orientations qui seraient les siennes et celles de son Gouvernement pour mettre en œuvre le Pacte de responsabilité et de solidarité annoncé par le Président de la République. J'invite chacun de ceux qui participent à nos débats à y revenir, pour constater que les engagements alors pris ont été tenus.

Le texte qui est ici soumis à votre examen met en œuvre les orientations données alors. Le pacte, c'est à la fois un effort en faveur de l'emploi, qui s'est traduit par les exonérations adoptées l'année dernière, et des mesures en faveur de l'investissement. Nous prévoyons de réaliser pas moins de 9 milliards d'euros d'allègements supplémentaires pour les entreprises en 2016, auxquels contribuent deux mesures comprises dans ce PLFSS :

- D'abord la baisse de 1,8 point des cotisations sociales pour les salaires inférieurs à 3,5 SMIC sera réalisée à compter du 1er avril prochain. Pour une enveloppe globale constante, ce décalage permet de tenir compte des mesures décidées cette année en faveur des entreprises et dont elles bénéficient déjà, pour certaines, dès 2015, comme le suramortissement, pour un coût de 500 millions d'euros par an.
- Ensuite, il s'agit de la baisse de la C3S, qui se poursuit. Comme l'année dernière, nous avons fait le choix d'un abattement, en portant celui qui a été créé en 2014 de 3,25 millions d'euros à 19 millions d'euros. Le choix de ce paramètre a deux mérites évidents : d'une part il favorise les TPE et PME en permettant d'exonérer totalement 80% des entreprises qui restaient redevables. D'autre part, ce ciblage permet de faire bénéficier les entreprises industrielles d'une proportion importante de l'exonération, soit 250 millions d'euros. Elles reçoivent ainsi plus que leur part dans la valeur ajoutée.

Enfin, nous menons aussi cette politique pour financer notre modèle social et assurer sa pérennité

Vous ne manquerez pas de relever que, comme l'année dernière, c'est l'Etat, et non la sécurité sociale, qui supportera intégralement le coût des baisses de recettes liées au Pacte. Je me souviens notamment des questions qui avaient été soulevées en juin 2014 sur la réalité et l'ampleur de cette compensation, aussi je tiens à souligner que là encore, les engagements qui ont été pris ont effectivement été tenus. Cette compensation sera à nouveau réalisée à l'euro près en 2016, et elle sera pérenne.

Comme l'année dernière, la compensation sera réalisée par le transfert au budget de l'Etat de certaines dépenses aujourd'hui retracées dans les comptes de la sécurité sociale, dans une logique de rationalisation. Cela concerne le financement de l'aide au logement familiale, l'ALF, et des mesures de protection des majeurs vulnérables.

C'est un effort significatif, de plus de 5 milliards d'euros supplémentaires en 2016. Il explique d'ailleurs que l'on ne constate qu'une faible réduction du déficit budgétaire de l'Etat en 2016, de l'ordre de 1 milliard d'euros.

Dans le cadre de cette compensation, je souhaite en dernier lieu revenir sur les suites de l'arrêt "De Ruyter". La Cour de justice de l'Union européenne a en effet conclu que les prélèvements sur les revenus du capital ne pouvaient pas être affectés aux assurances sociales parce que, pour faire respecter le principe de libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne, les ressortissants européens ne peuvent être soumis qu'à une seule législation sociale. Par conséquent, les personnes déjà affiliées à la sécurité sociale dans un autre Etat membre ne peuvent être assujetties à ces prélèvements dans les conditions actuelles.

Il nous faut tirer les conséquences de ce contentieux dont, je tiens à le souligner, nous avons hérité, puisqu'il n'a pas été engagé contre la loi de 2012 mais contre la logique originelle de la CSG, à savoir l'absence de lien entre cette contribution et le bénéfice des prestations, et qu'il a été introduit en 2001.



Bien entendu, toutes les dispositions ont été prises pour que les personnes qui entrent dans le champ de cet arrêt puissent, pour le passé, bénéficier d'un remboursement des prélèvements effectués à tort. D'ailleurs, dès le mois de février, les conséquences financières ont été tirées et des provisions ont été constituées dans les comptes au titre des remboursements à venir.

Sur la base de la décision du Conseil d'Etat intervenue en juillet, les services de la direction générale des finances publiques ont établi les modalités de remboursement, et j'ai donné la semaine dernière les consignes pour les mettre en application. J'ai voulu que ces modalités soient les plus simples possibles pour les contribuables. Notamment, nous avons limité les justificatifs à produire à ce qui est strictement nécessaire pour un remboursement dans des conditions sécurisées.

Pour l'avenir, il nous a fallu tenir compte du fait que les prélèvements sociaux, et notamment la CSG, sont des impôts affectés à la protection sociale, mais ne peuvent plus financer des prestations d'assurance.

Aussi, pour respecter la décision de la CJUE sans dénaturer la CSG et dans un souci d'équité entre l'ensemble des contribuables, le projet de loi prévoit d'affecter ces prélèvements à des prestations non contributives identiques à celles financées par les autres impôts. Cette affectation se fera principalement au FSV et accessoirement à la CNSA, pour financer la dépendance. Les modalités précises sont détaillées dans l'excellent rapport du rapporteur pour la partie recettes, M. Gérard BAPT, et je vous invite à vous y référer.

Enfin, et j'insiste sur ce point, rien ne nous interdit juridiquement de soumettre les non-résidents aux prélèvements sociaux sur le capital. Je sais que certains souhaitent tirer prétexte de l'arrêt de la CJUE pour revenir en arrière sur la loi de finances rectificatives d'août 2012 qui a assujetti les non-résidents à ces prélèvements sur leurs revenus fonciers et plus-values de source française.

Nous ne donnerons évidemment pas suite à cette demande, non seulement parce que ce serait recréer une injustice, une inégalité à l'égard des autres contribuables, mais aussi parce que cette mesure ne nous serait d'aucune utilité pour résoudre le problème communautaire. Comme je l'ai déjà dit, la CJUE ne nous reproche pas d'assujettir des non-résidents, mais conteste qu'on puisse taxer des personnes déjà affiliées dans un autre Etat de l'Union pour financer nos régimes d'assurance.

Mesdames et messieurs.

Notre modèle de protection sociale, nous le voulons généreux et pérenne. Alors que la sécurité sociale fête cette année ses 70 ans, c'est une responsabilité lourde, et qui incombe à notre génération, d'en rétablir l'équilibre financier pour qu'elle puisse continuer à assurer aux générations suivantes les mêmes garanties que celles dont nous bénéficions aujourd'hui.

Ce texte y contribuera fortement, par la sécurisation de notre trajectoire de réduction du déficit, les mesures en faveur de l'activité et de la croissance qu'il comporte mais aussi la confiance même qu'il permet de rétablir puisque les résultats constatés depuis plusieurs années confortent plus que jamais notre prévision pour les années à venir.

Je vous remercie.

Contact presse: Cabinet de Christian ECKERT - 01 53 18 45 04