

*Mercredi 28 octobre 2009
1^{ère} séance - 16 h 30
Présidence de M. Marc Le Fur*

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010

Interventions de Mme Marisol Touraine

1^{ère} Partie

Dispositions relatives à l'exercice 2008.

Article 1^{er}

M. le président. La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. Cet article présente les comptes au titre de l'année 2008, comptes qui font apparaître un déficit global de 10 milliards d'euros.

Il s'agit d'une somme relativement importante, s'agissant d'une période où les effets de la crise ne se faisaient pas encore sentir. La crise s'est installée dans notre pays à la fin de l'année 2008, mais c'est ensuite seulement que son effet sur l'emploi, par la montée du chômage, s'est fait sentir : l'exercice 2008 n'est donc pas marqué par la crise.

Ce déficit est bien, par conséquent, un déficit structurel, qui s'inscrit dans la continuité de tous les déficits constatés depuis 2003, et qui ont été constamment supérieurs à 10 milliards d'euros.

Contrairement à ce que vous affirmez pour tenter de faire croire que la totalité du déficit serait aujourd'hui de nature conjoncturelle et que le problème de fond serait réglé, les dernières données dont nous disposons pour la période qui précède la crise ne montrent aucun effet de vos réformes structurelles.

À partir de 2008, en effet, vous avez engagé une politique, que vous aggravez encore aujourd'hui, et qui marque le choix fondateur de la législature : vous refusez systématiquement toute remise en cause des niches et des exonérations sociales, comme vous refusez toute remise en cause du bouclier fiscal - qui comporte lui-même des niches et des exonérations. Vous engagez donc une politique de moindre remboursement, et c'est à partir de 2008 que l'on assiste au début des transferts de la sécurité sociale vers les organismes complémentaires.

Article 2

M. le président. La parole est à Mme Marisol Touraine, inscrite sur l'article 2.

Mme Marisol Touraine. Monsieur le ministre, vous pouvez torturer les chiffres comme vous le souhaitez, prendre telle branche plutôt que telle autre pour montrer que les choses vont un tout petit peu mieux dans tel secteur que dans tel autre, mais quand on parle du régime de la sécurité sociale, on prend le déficit global.

Ce n'est pas moi qui invente le fait que, dans les comptes de 2008, il a été constaté un déficit structurel de 10 milliards d'euros et un déficit cumulé de 100 milliards d'euros. C'est M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, qui a fait cette communication devant la commission des affaires sociales le mercredi 16 septembre 2009 au titre des comptes 2008.

Que dit le rapport de la Cour des comptes ? Précisément, que l'arrivée de la crise ne doit pas masquer le fait que, dans la période précédente, qui s'est soldée par une croissance relativement appréciable, il n'y a pas eu de mesures structurelles suffisantes. M. Séguin ne dit pas qu'il n'y a pas eu de mesures - je ne lui ferai pas dire ce qu'il n'a pas dit -, il dit simplement que les mesures nécessaires n'ont pas été prises alors que la croissance avait fourni des recettes.

Vous pouvez prendre les choses comme vous le souhaitez, mais vous ne pouvez pas faire porter à la crise la responsabilité du déficit antérieur à 2008, ni considérer qu'avec un déficit annuel récurrent de 10 milliards vous avez laissé la sécurité sociale dans une situation satisfaisante.

*Mercredi 29 octobre 2009
2^{ème} séance - 21 h 30
Présidence de M. Marc Laffineur*

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010

Interventions de Mme Marisol Touraine

2^{ème} partie

Dispositions relatives à l'année 2009

Article 3

M. le président. La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. Dans le prolongement des propos qui viennent d'être tenus, monsieur le ministre, je redirai notre inquiétude face au choix qui est le vôtre de faire supporter à la CADES le supplément de dette sociale. À ce jour, le coût d'emprunt pour l'ACOSS n'est en effet pas supérieur à ce que serait celui de la CADES, bien que, depuis 2008, les frais financiers à la charge de l'ACOSS aient considérablement augmenté. Cela dit, quand bien même nous ferions l'impasse sur cette dernière donnée, nous avons entendu que vous refusez aujourd'hui de transférer à la CADES la dette existante mais que vous n'excluez pas de le faire l'année prochaine, et l'on peut s'interroger sur la raison qui vous pousse à reporter cette décision à un moment où les conditions du marché seront plus difficiles. Reporter d'un an ce transfert c'est accepter un surcoût, en quelque sorte. Il est en effet peu probable que, dans les conditions actuelles du marché, l'ACOSS parvienne au financement nécessaire.

Je rappelle que l'ACOSS et la CADES représentent, à elles deux, 18 % de l'encours total de l'émission de billets de trésorerie, que cette émission est au total de 42 milliards d'euros et que le supplément de billets de trésorerie que l'ACOSS va devoir émettre est de 30 milliards. On voit donc bien que le marché ne permettra pas de répondre à la demande. Dans ces conditions, si, comme c'est probable, une partie de la dette ne peut pas être émise, l'ACOSS se transformera en banque d'investissement sur un plus long terme, alors que sa mission est de gérer une dette infra-annuelle.

C'est une mauvaise gestion que de travailler de la sorte. Vous préparez ainsi des coûts supplémentaires pour le paiement de notre dette.

Article 4

M. le président. La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. La rectification des recettes pour 2009 s'explique par l'arrivée de la crise et le manque à gagner qui en a résulté et cet article 3 fait écho à vos hypothèses de croissance et d'augmentation de la masse salariale de l'an passé, qui se sont révélées totalement utopiques : vous évoquiez un taux de 3,5 % devant notre assemblée et de 2,75 %, quelques semaines après devant le Sénat alors qu'elle a été en réalité de moins 2 %, ce qui représente un différentiel extrêmement important.

Notre inquiétude principale - qui renforce en nous l'idée selon laquelle nous sommes face à des déficits absolument hors d'atteinte - porte sur le fait que vous prévoyez, en vous fondant sur des hypothèses de croissance dont nous verrons plus tard qu'elles sont pourtant incroyablement optimistes, un déficit de 30 milliards d'euros en rythme régulier. Autrement dit, pour une période de retour à la croissance, vous prévoyez un déficit structurel supérieur de 10 milliards d'euros au déficit structurel d'avant la crise mais supérieur également au déficit conjoncturel de l'année pleine de crise, à savoir 2009, qui a atteint un peu plus de 23 milliards. Nous sommes en droit de nous interroger sur la manière dont vous réagissez.

Le fait que vous n'apportiez aucune réponse ne laisse de nous préoccuper. L'accroissement du déficit, loin de s'interrompre, semble connaître un emballement en période même de croissance.

Article 5

M. le président. La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. Mon intervention concernera le Fonds de réserve pour les retraites. L'article 32 de la loi de financement de la sécurité sociale de 2009 avait prévu d'affecter 1,7 milliard à ce fonds. Aujourd'hui, avec l'article 5, vous nous demandez de rectifier ce montant à la baisse et de constater que seulement 1,5 milliard a été affecté au fonds de réserve pour les retraites. À l'époque, nous avons déjà critiqué la sous-dotation de ce fonds.

Contrairement à ce que vous laissez entendre, il ne s'agit évidemment pas pour nous de dire que le FRR est la seule solution. Mais, à l'évidence, c'est l'un des éléments de la solution.

Ce fonds avait été créé avec l'objectif d'atteindre 150 milliards d'euros en 2020. Si la situation actuelle se poursuit, ce fonds atteindra à peine 83 milliards d'euros en 2020. Aussi, quelle stratégie est adoptée dans l'utilisation de ce fonds ? Quel rôle entendez-vous lui faire jouer ? Selon les missions qu'il devra remplir en 2020, il est évident que son montant doit être suffisant. S'agit-il d'un fonds de lissage, d'un fonds qui sortira en rente ? S'agit-il de prélever le capital de ce fonds ? Voilà autant que questions qui, à ce stade, restent sans réponse.

La sous-dotation du fonds de réserve pour les retraites rendra impossible toute politique, quelle qu'elle soit, de contribution de ce fonds à la branche vieillesse, alors que l'on sait que c'est en 2020 que les déficits seront les plus lourds en matière de retraite.

Article 6

M. le président. Plusieurs orateurs sont inscrits sur l'article 6. La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. Je remercie tout d'abord le ministre de nous avoir expliqué en toute franchise qu'il allait demander à ce que des efforts maximum - ce que j'appelais hier le couperet de la rigueur - soient consentis en ce qui concerne les retraites, pour diminuer les besoins à destination du FRR alors que l'on aurait tout aussi bien pu imaginer la démarche inverse : voyons jusqu'où nous pouvons aller en faisant des efforts raisonnables et limitons ces efforts par l'engagement du fonds de réserve des retraites.

J'en viens à l'article 6. Le Fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins - FIQCS - est très important puisqu'il permet de financer des maisons de santé, des réseaux de soins, des

structures de permanence de soins, l'installation de professionnels dans les zones déficitaires. Or, comme l'année dernière, ce fonds apparaît en sous-consommation, ce qui conduit à rectifier à nouveau à la baisse les crédits. Cette situation est d'autant plus étonnante que dans bon nombre de régions, des projets ne sont pas financés faute de crédit. Il s'agit évidemment de régions qui ont su faire émerger des projets particuliers importants. Je pense à la Bretagne, à la Bourgogne, aux Midi-Pyrénées, aux Pays-de-Loire, mais aussi à l'Île-de-France puisque toute une série de projets n'ont pu être financés, ce qui a provoqué le mécontentement des médecins libéraux.

Sans doute votre choix d'organiser la répartition de ces crédits doit-il entrer en ligne de compte puisque vous donnez 85 % des crédits au début de l'année et les 15 % restants à partir de septembre, ce qui fait naître une certaine incertitude. Beaucoup de gestionnaires, d'ailleurs, anticipent les suppressions de crédit et ne prévoient pas un emploi à 100 %.

Plus fondamentalement, la CNAM semble très hostile à ce fonds, préférant s'engager en faveur de pratiques innovantes, en direction des médecins sur une base individuelle, au détriment malheureusement du FIQCS.

Article 7

M. le président. La parole est à Mme Marisol Touraine.

[Mme Marisol Touraine.](#) Je souhaite revenir sur les propos de Mme la ministre à propos du FIQCS : personne, du côté gauche de l'hémicycle, ne conteste le fait que des projets défendus par des médecins libéraux doivent l'être par eux et qu'il ne s'agit pas de se substituer, au prétexte de pratiques innovantes, aux nécessaires investissements privés. Certains professionnels confondent en effet le soutien public avec leur propre investissement.

La question est ailleurs : le FIQCS, à 81 %, 85 %, représente un soutien à des réseaux de santé ou à d'autres types d'actions innovantes. Que le fonds se donne la possibilité d'arbitrer parmi les projets qui lui sont soumis, certes ; il s'agit pour nous de savoir pourquoi, dans un certain nombre de régions qui ont atteint le taquet de ce qui était possible, on ne peut aller au-delà, alors que dans d'autres régions, on ne dénombre pas suffisamment de projets pour que l'ensemble des fonds soit financé.

Pour certaines actions, on nous explique qu'il est de bonne gestion de prendre les excédents d'un côté pour les reverser au budget général. En admettant que, dans certaines régions, les projets présentés ne soient pas de bonne qualité - pure hypothèse -, pourquoi les fonds ne sont-ils pas réorientés vers les projets innovants ? Nous n'avons pas de réponse à cette question.

Je vous disais hier que vous aviez choisi une répartition géographique très stricte. Il nous semble qu'il s'agisse d'un des éléments de réponse sans compter que, manifestement, la CNAM préfère soutenir les actions innovantes de manière individuelle par le biais des CAPI - contre lesquels je n'ai rien mais qui sont un instrument purement individuel, contractuel -, plutôt que de soutenir des projets collectifs. Or il nous semble que, sur le fond, il s'agit d'un élément essentiel.

Nous attendons toujours une réponse sur le fait de savoir pourquoi l'on ne transfère pas les excédents de certaines régions vers celles dont les projets méritent d'être financés.

3^{ème} partie

Dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général du budget.

Amendements

M. le président. Nous en arrivons aux amendements.

Je suis saisi d'un amendement n° 220, identique à l'amendement n° 217 qu'a déjà défendu Mme Jacqueline Fraysse.

La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. Nous demandons la suppression de l'article 9. Monsieur le ministre, vous assumez, et vous le dites très ouvertement, de ne pas engager de régulation forte en matière d'organisation du système et, au nom de la crise, de ne pas aller chercher de nouvelles recettes. Avec quel résultat ? Malgré des hypothèses de croissance de la masse salariale extrêmement optimistes, vous vous retrouvez, en fin de compte, avec un déficit qui devient structurel, qui sera de l'ordre de 30 milliards par an, ce qui est insoutenable dans la durée.

Nous sommes donc obligés de nous interroger sur les réponses auxquelles vous réfléchissez pour la sortie de crise. Vous nous expliquez que lorsque la crise sera terminée, il sera bien temps de voir les propositions qui pourront être faites. Mais nous craignons, puisque vous refusez aujourd'hui d'envisager de nouvelles recettes, que vous ne vous engagiez pas non plus dans cette voie quand la crise sera moins forte.

Il y a une solution à laquelle, manifestement, vous pensez, et l'examen de l'article 10 nous amènera à en discuter. Il s'agit d'un transfert depuis l'assurance maladie vers les organismes complémentaires.

Contrairement à ce que vous avez indiqué, je tiens à dire que depuis deux ans, ce transfert a déjà été engagé. Il représente un point et demi de la prise en charge, soit environ trois milliards d'euros qui ne sont plus pris en charge par l'assurance maladie, mais par les organismes complémentaires. À ce rythme-là, avec une accélération des transferts, vous commencez à esquisser une solution, qui n'est pas la nôtre.

Nous vous remercions au moins de votre franchise. C'est la raison pour laquelle nous demandons la suppression de l'article.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Yves Bur, rapporteur. La commission a donné un avis défavorable sur ces deux amendements.

Avant l'article 10

M. le président. La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. L'amendement de notre collègue Daniel Garrigue est tout à fait intéressant. Il correspond du reste à certaines de nos propositions. Mais M. le ministre ne veut pas les entendre.

Je veux appeler l'attention sur la nécessité de modifier fondamentalement la nature des prélèvements qui vont permettre d'assurer la pérennité de notre système de protection sociale. Refuser un changement de pied dans ce domaine revient, monsieur le ministre, compte tenu des déficits que vous prévoyez vous-même, à accepter de sacrifier une partie de notre système de protection sociale.

M. Garrigue propose une idée intéressante, que nous partageons : c'est d'introduire de la progressivité dans la mise en œuvre de la CSG, laquelle est proportionnelle, ce qui n'est pas un élément de justice sociale. Plus les revenus augmentent, plus il est normal que la contribution soit importante.

Nous soutenons donc l'amendement de M. Garrigue même si cela entraîne un changement de nature de cet impôt. Pour faire face à la situation actuelle, nous attendions des réponses en ce sens de votre part. Il me semble que la majorité ferait bien d'entendre la nécessité d'une telle transformation.

(L'amendement n° 124 n'est pas adopté.)

Article 10

M. le président. La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. L'article 10 se donne les apparences d'un article de bon sens, qui en appelle à la solidarité naturelle des assurances complémentaires devant un risque de pandémie.

En réalité, il s'agit d'un article profondément problématique qui illustre très bien la politique choisie et assumée par le Gouvernement et la majorité. Comme M. Woerth a eu l'honnêteté de le reconnaître tout à l'heure, elle vise au transfert de la sécurité sociale vers les complémentaires.

Mais l'article montre que le transfert ne se limite pas à cela : nous assistons aussi à des transferts vers les complémentaires de la politique de santé publique à la charge de l'État.

Ce dispositif souligne le caractère factice de votre politique de maîtrise et de limitation des dépenses. En effet, alors que les dépenses de la sécurité sociale semblent être contenues, vous vous contentez en fait de transférer une part croissante de celles-ci vers les mutuelles. Vous défendez le dogme de la stabilité des prélèvements tandis que, dans la réalité, le coût des organismes complémentaires privés ou des mutuelles augmente.

Il ne s'agit donc pas d'une régulation des dépenses, mais bien d'un transfert de charges : les dépenses sont ventilées vers d'autres organismes.

Si vous décidez de maintenir l'article 10, ce qui est probable, nous défendrons un amendement visant à exonérer au moins de la contribution prévue les mutuelles étudiantes dont la situation est beaucoup plus fragile.
