



**MINISTÈRE
CHARGÉ DES
COMPTES PUBLICS**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Intervention de M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des Comptes publics

**Discussion générale du Projet de loi de financement
de la Sécurité sociale (PLFSS) 2021**

Assemblée nationale, le 20 octobre 2020

Monsieur le Président,
Monsieur le Président de la commission des affaires sociales,
Monsieur le Rapporteur général,
Mesdames et messieurs les Députés,

Je suis heureux de vous retrouver pour vous présenter ce projet de loi de financement de la sécurité sociale, un projet qui est historique à plus d'un titre.

Qui aurait pu prédire il y a un an que nous nous retrouverions devant vous avec un tel projet de loi de financement, profondément marqué par la crise sanitaire ? Gouverner, ce n'est pas seulement prévoir, parce que parfois l'imprévisible survient, c'est également savoir s'adapter aux circonstances exceptionnelles quand la situation l'exige, et reconstruire de nouveaux repères pour le futur. C'est ce que propose ce projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La crise sans précédent que nous avons traversée, et que nous affrontons encore, a montré à quel point la sécurité sociale et la protection qu'elle offre aux français face aux différents risques auxquels ils sont confrontés, constitue un des biens communs les plus précieux de notre pays. Il faut par tous les moyens continuer de le préserver pour lui permettre d'affronter les orages qui s'annoncent encore. Protéger nos acquis, construire l'avenir, c'est l'ambition de ce PLFSS.

Nous nous étions résolument inscrits dans une trajectoire de retour à l'équilibre avant d'être percutés par la crise, c'est le premier point que je voulais évoquer avec vous (I).

Il est important de rappeler que jusqu'à ce que la crise survienne, nous nous trouvions dans une trajectoire inédite de retour à l'équilibre des comptes sociaux. Il n'est pas pour moi question d'être nostalgique d'un passé qui n'est plus, cela ne servirait à rien, mais je veux souligner les résultats obtenus par ce gouvernement. Le fameux « trou de la sécu » était sur le point de disparaître. L'échéance était toute proche, puisque l'amélioration du solde de la sécurité sociale permettait d'envisager un retour à l'équilibre du régime général et du fonds de solidarité vieillesse à horizon 2023.

Aucun gouvernement avant le nôtre ne s'était autant approché de cet objectif.

Ce principe de retour à l'équilibre ne constitue pas un totem de financiers mais une garantie de léguer aux générations futures un système de protection pérenne, parce que c'est un système préservé, assaini, qui est à même de jouer son rôle pendant la crise. Quand les fondations sont solides, la maison commune peut protéger efficacement.

Cette trajectoire positive a été permise par un effort important de maîtrise des dépenses, notamment des dépenses d'assurance maladie. L'ONDAM a ainsi été tenu pendant dix ans.

Et dans le même temps que nous consolidions cette trajectoire de retour à l'équilibre, nous n'avons pas renoncé à améliorer la protection sociale des français.

Nous avons su, au cours des trois dernières années, concilier préoccupations sociales et préoccupations économiques, contrairement à ceux qui cherchent systématiquement et vainement à les opposer, alors qu'il est évident que dans la durée, elles sont complémentaires et indispensables l'une à l'autre.

Ainsi la réforme majeure du « 100% santé » se poursuit, et permet aux Français de ne plus avoir à payer lorsqu'ils ont besoin de lunettes, d'appareils auditifs ou de soins chez le dentiste. Tout le monde connaît quelqu'un qui un jour a dû renoncer à une nouvelle paire de lunettes, ou à se faire poser des prothèses dentaires, ou encore à s'acheter des appareils auditifs pourtant absolument nécessaires. Cela ne sera plus le cas désormais, car cette lutte contre le renoncement aux soins est un des marqueurs de la politique de ce gouvernement.

Nous avons également revalorisé le minimum vieillesse et l'allocation adulte handicapé de 100 euros par mois depuis 2018. L'augmentation de ces prestations est historique. Depuis le début du quinquennat, le minimum vieillesse a augmenté de 12,5% contre 4,2% sur l'ensemble du quinquennat précédent.

En matière de prélèvements sociaux comme dans tous les domaines, nous avons conduit une politique d'amélioration du pouvoir d'achat des actifs et de soutien à l'emploi. Cette politique s'est traduite par 3 grandes mesures. Tout d'abord, nous avons reporté sur la CSG, dont l'assiette est beaucoup plus large, le poids de cotisations chômage salariales, qui ne pesaient que sur les actifs. Cette première mesure s'est traduite par un gain de pouvoir d'achat annuel de près de 270 € par an pour une personne rémunérée au SMIC. Nous avons ensuite exonéré de cotisations sociales salariales et d'impôt sur le revenu les heures supplémentaires. La seule exonération de cotisations, qui bénéficiera en priorité aux ménages modestes, pourra se traduire par un gain supplémentaire moyen par salarié de 138€ par an, sur la base de 78 heures supplémentaires réalisées dans l'année. Enfin, nous avons transformé le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en réduction pérenne de cotisations sociales afin de renforcer la lisibilité du dispositif pour les entreprises et de maximiser son impact sur l'emploi.

Cette extension s'est traduite par une diminution du coût du travail de 60 € par mois pour l'emploi d'un salarié au niveau du SMIC. Désormais, pour l'emploi d'un salarié au niveau du SMIC, l'employeur n'est plus redevable d'aucune cotisation ou contribution sociale de droit commun.

Nous avons enfin procédé à l'adossement du régime social des indépendants au régime général dès 2018, une demande forte des travailleurs indépendants de notre pays. Ce transfert s'est opéré avec succès : il a permis d'offrir un meilleur service aux travailleurs indépendant, un service plus simple et plus sûr.

Le gouvernement a réagi rapidement et fortement à la crise sanitaire et économique. Elle a révélé nos capacités d'adaptations collectives. C'est le deuxième point que je souhaite aborder (II)

La crise aurait pu présenter un point de rupture. Elle nous conduit à revoir nos convictions et nos certitudes, peut remettre en question nos points de repères. Elle a révélé notre résilience collective. Je voudrais saluer ici la très grande capacité d'adaptation dont notre système de sécurité sociale a su faire preuve, alors que les conséquences de la crise s'intensifiaient chaque jour.

Je pense aux soignants en premier lieu, qui ont dû dans des temps records et dans des conditions de travail parfois très difficiles, trouver les ressources pour affronter l'épidémie. Personne ne peut oublier ce que nous leurs devons, l'engagement exemplaire qui a été le leur.

Les accords du Ségur de la santé, qui trouvent une traduction concrète dans ce projet de loi financement [et dont la mise en œuvre sera anticipée dès cette fin d'année, comme l'a annoncé le Premier ministre], font progresser la rémunération dans des proportions jamais vues jusqu'à présent. Un plan massif de revalorisation de l'hôpital a été construit par ce gouvernement. Ces accords ont vocation à améliorer dès maintenant la rémunération de 1,8 millions de professionnels. En particulier, tous les paramédicaux bénéficieront, à l'hôpital et dans les EHPAD d'une hausse de salaire de plus de 200 € par mois. Cet investissement sans précédent doit permettre aux établissements de négocier et aménager le temps de travail, par exemple en relevant le plafond des heures supplémentaires, ou en renforçant l'annualisation du temps de travail, pour poursuivre les réorganisations nécessaires à la modernisation des hôpitaux.

Je pense également aux services de l'Etat et à ceux des organismes de sécurité sociale, qui ont fait preuve d'une extrême réactivité tout au long de ces derniers mois, pour adapter les règles, créer les marges de manœuvre nécessaires.

Beaucoup de choses ont été faites vite, dans l'urgence, et pour autant, la réponse du gouvernement a été cohérente et rapide, à la hauteur des enjeux.

En quelques semaines, le gouvernement a su organiser, avec l'aide du réseau des Agences régionales de santé et des caisses de l'assurance maladie, une opération de dépistage massif de la population. Nous avons également permis aux plus précaires ou au plus vulnérables d'avoir accès à des masques, et assuré le versement d'indemnités journalières en cas d'arrêt de travail, ou lorsqu'il fallait rester à son domicile pour garder ses enfants ou se protéger.

En 2020, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie tel qu'il est présenté dans ce PLFSS augmente de 7,5 %. Cela représente une dépense supplémentaire de 10,4 Md€ qui traduit l'engagement du gouvernement pour protéger les français. [L'évolution de la crise sanitaire nous conduira à ajuster l'ampleur de ces surcoûts].

Je souhaiterais également saluer la mobilisation des caisses d'allocations familiales, qui ont réussi à assurer la continuité du versement de l'ensemble des prestations sociales dans des conditions difficiles. Elles ont également mis en œuvre dans des délais particulièrement restreints la mesure d'aide exceptionnelle que le Gouvernement a décidé en juin dernier, ainsi que la revalorisation

exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire de 100€ en août dernier. Cette mobilisation a vocation à se poursuivre puisque, comme le Président de la République s'y est engagé, nous allons octroyer une nouvelle aide exceptionnelle de 150 euros aux bénéficiaires de minima sociaux et des aides au logement.

Je voudrais enfin souligner la mobilisation du réseau des URSSAF, pour accompagner les entreprises pendant cette période de crise. Le Gouvernement a d'abord mis en place un ensemble de mesures de pour aider les entreprises et les travailleurs indépendants. Nous avons d'abord instauré un premier dispositif massif de reports de cotisations. Ces reports ont atteint jusqu'à 25,9Md€ au mois de juin. Par le biais de la loi de finances rectificative du 30 juillet dernier, vous avez ensuite mis en place un dispositif d'exonération et d'aide au paiement des cotisations sociales. Cet effort de 5,2Md€ est entièrement compensé et assumé par le budget de l'Etat. Enfin, des plans d'étalement des dettes pour les échéances reportées seront proposés par les URSSAF. La durée de ces plans, qui sera modulée selon les entreprises pourra aller jusqu'à 36 mois et inclure dans certains cas une remise partielle de dette.

Parce que cette crise sanitaire n'est malheureusement pas terminée, et en contrepartie des nouvelles mesures de restrictions sanitaires annoncées par le Président de la République et le Premier ministre, nous proposerons dans ce projet de loi un dispositif complémentaire d'exonération pour accompagner les entreprises dont l'activité est empêchée ou restreinte par le couvre-feu.] Avec Bruno Le Maire et l'ensemble du Gouvernement, notre soutien aux entreprises est donc total. Ce soutien implique plus que jamais d'écarter toute augmentation des prélèvements obligatoires qui renchérirait le coût du travail et dégraderait la compétitivité de nos entreprises. Je sais que nos débats nous conduiront à discuter du devenir des dispositifs d'allègements généraux des cotisations famille et maladie. Malgré l'intérêt que peut avoir ce débat, le gouvernement sera défavorable à la remise en cause de ces allègements, pour les raisons que j'ai évoquées.

Ce projet de loi de financement n'est pas qu'un projet de réponse à la crise. Il construit également le futur (III).

Je citerai trois mesures emblématiques de ce PLFSS.

Il s'agit de construire l'avenir du système de soins avec un plan massif de financement du secteur hospitalier qui doit permettre aux établissements là encore de se moderniser, d'améliorer leur efficacité pour se préparer aux nouveaux enjeux. C'est 13 Md€ qui seront consacrés au cours des prochaines années à la reprise de la dette des hôpitaux. C'est 6 Md€ complémentaires, issus du plan de relance, qui viendront en soutien de l'investissement hospitalier, des établissements sociaux et médico sociaux, qui permettront d'accélérer le virage numérique que doit prendre notre système de soins.

Il s'agit également de construire l'avenir de la famille avec le congé paternité, mesure tant attendue des jeunes parents. Ce PLFSS double la durée du congé paternité. Il passe de 14 jours à 28 jours, avec une période obligatoire de 7 jours. Cela va permettre de favoriser l'égalité de traitement entre les deux parents, au bénéfice de l'enfant.

Il s'agit enfin de se préparer au choc démographique à venir avec la concrétisation de la branche autonomie, après l'annonce de sa création dans la loi dette sociale et autonomie du 7 août dernier. Ce PLFSS donne vie à la branche autonomie. C'est plus de 31 Md€ qui viennent financer son action en 2021, et qui traduisent l'effort financier de la Nation pour lutter contre la dépendance. Par ailleurs à compter de 2024 la fraction de CSG qui finance la branche sera augmentée de 0,15 point supplémentaires, parce que nous avons conscience des enjeux à venir. . Je connais votre intérêt pour ce sujet, en témoigne vos débats riches et nourris en commission. Au-delà de la traduction dans ce PLFSS des engagements du Ségur de la santé et de la mise en place d'un volet parentalité additionnel à la prestation de compensation du handicap, d'autres missions seront confiées à la branche, nous en discuterons dans les mois à venir dans le cadre du projet de loi autonomie et grand âge. Il faudra bien sûr veiller à ce que ce nouveau risque soit couvert par des ressources à la hauteur des enjeux et des missions qui sont confiés à cette nouvelle branche de la sécurité sociale.

Vous le voyez, malgré les bouleversements liés à la crise, notre ambition de transformation demeure intacte. Nous ne renoncerons pas non plus à nos ambitions de modernisation ou de transformation de la protection sociale, c'est le dernier point que je souhaite aborder (IV).

La crise sanitaire a engendré une dégradation inédite des comptes de la sécurité sociale comme de l'ensemble des comptes publics.

Le régime général et le fonds de solidarité vieillesse devraient ainsi enregistrer un déficit combiné de 44,4 Md€ en 2020, 27,1 Md€ en 2021, et la sécurité sociale subira de façon pérenne des déficits élevés, de près de 20 Md€ par an, si nous n'y faisons rien.

Cette dégradation s'explique avant tout par la diminution de l'activité économique qui a entraîné une baisse massive des prélèvements sociaux et des recettes fiscales perçus par la sécurité sociale. En outre, les mesures de restrictions prises pour lutter contre l'épidémie ont conduit de nombreuses entreprises à placer leurs salariés en activité partielle, dont l'indemnité est exonérée de cotisations sociales et soumise, comme les allocations chômage et en tant que revenu de remplacement, à un taux de CSG réduit, ce qui a bien évidemment joué sur les recettes de la sécurité sociale.

Cette dégradation s'explique également par les dépenses supplémentaires qui ont été engendrées par la crise, je les ai évoquées tout à l'heure.

Afin d'éviter toute tension inutile de trésorerie, le Gouvernement a organisé dès juillet un transfert progressif de dette à hauteur de 136 Mds € vers la caisse d'amortissement de la dette sociale.

Concrètement, cette opération de transfert, qui était indispensable, signifie que les Français devront continuer à payer la CRDS pendant 10 ans de plus, jusqu'en 2033

Notre responsabilité est que ces mesures d'urgence aillent de pair avec un retour progressif à l'équilibre des comptes sociaux, pour ne pas faire peser durablement sur les jeunes générations le poids des déséquilibres financiers actuels.

En aucun cas nous ne considérons que la crise serait une excuse pour ne pas avancer. Vous ne me trouverez pas du côté de ceux qui baissent les bras ou qui renoncent.

Dès ce PLFSS, de premières mesures participent de cette logique. Des mesures d'économies ont été intégrées à la construction de l'Ondam 2021 et ont été définies de manière à poursuivre les actions d'efficacité du système de santé sans peser sur la réponse à la crise et aux besoins de transformation des acteurs de santé.

Nous savons que nous allons devoir repenser nos outils de régulation traditionnels. Le Haut conseil de l'Assurance maladie vient d'engager une mission sur l'ONDAM, nous tirerons tous les enseignements nécessaires, peut-être dès le prochain projet de loi de financement. Nous allons également prendre appui sur la démarche de rénovation de la gestion du risque maladie, et la recherche d'une plus grande pertinence de la dépense, pour améliorer durablement l'efficacité de notre système de soins. Une régulation efficace doit en effet s'appuyer à la fois sur des leviers tarifaires et sur des leviers permettant de maîtriser les volumes d'actes de soins, surtout lorsqu'ils ne sont pas pertinents.

Sur les retraites, le Gouvernement a préféré laisser le temps au COR de réaliser le diagnostic actualisé de la situation financière du système de retraite dont le premier ministre l'a chargé dans sa saisine du 14 août dernier. Pour cette raison, le Gouvernement ne propose pas de mesure dans ce PLFSS. Cela ne remet absolument pas en cause la nécessité de prévoir en temps voulu des mesures permettant de rétablir l'équilibre du système de retraite et de conforter la confiance des Français dans sa pérennité.

Au-delà de ces réflexions, les travaux de fond que nous avons engagés pour moderniser les organisations et la gestion des prestations doivent se poursuivre. La crise n'a aucune raison d'interrompre les projets de transformation que nous avons engagés, elle doit au contraire nous inciter à les accélérer.

Je pense par exemple au chantier de l'unification du recouvrement, qui se traduira par le transfert de l'unification du recouvrement des prélèvements sociaux autour de l'ACOSS. Ainsi, le recouvrement de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vie (la CIPAV) sera transféré à l'ACOSS en 2023. Avec les autres ministres compétents, j'aurai très prochainement l'occasion de saisir la direction de la CIPAV afin que les travaux techniques puissent commencer sans délai.

Ces travaux prépareront notamment la mesure de transfert qui sera intégrée dans la LFSS de l'an prochain. Cette unification du recouvrement se traduira également par la création d'un portail commun du recouvrement pour tous les prélèvements fiscaux et sociaux, qui vient d'être sélectionné pour un financement du Fonds pour la transformation de l'action publique et par une plus grande harmonisation des procédures et des mutualisations entre l'administration fiscale et le réseau des URSSAF.

Je pense aussi à l'évolution de nos infrastructures informatiques et numériques, notamment la base de ressources mensuelles que nous avons créée et qui permettra de calculer les prestations sous conditions de ressources sur la base de données de revenus fiables et actualisées. Cette base sera utilisée pour la première fois l'an prochain pour le calcul des aides au logement, mais son usage a vocation à se généraliser dans les prochaines années.

Je pense également aux projets de simplification. Certains font l'objet de mesure cette année telle que la fusion des déclarations sociales et fiscales de revenus des exploitants agricoles ou la création d'une nouvelle modalité déclarative pour les activités annexes de très faibles montants. D'autres ne figurent pas dans le texte cette année mais sont tout aussi structurantes. Ainsi, l'expérimentation de la contemporanéisation du crédit d'impôt service à la personne que vous adoptée dans le cadre de la LFSS pour 2020 a débuté. Cette expérimentation doit permettre d'avoir un dispositif pleinement opérationnel, pouvant être généralisé à compter de 2022. Ce projet est porteur de simplifications majeures concrètes dans la vie quotidienne de nos concitoyens et nous n'avons pas le droit de décevoir sur ce sujet.

Je pense enfin à la lutte contre la fraude, qui progresse mais à un rythme qui peut encore être accéléré. Je suis conscient que nous devons changer d'échelle en la matière et c'est l'objectif que je me fixe pour l'année qui vient. A plus court terme, je suis ouvert à ce que le texte qui vous a été présenté soit enrichi de certaines de vos propositions, notamment pour permettre le paiement à bons droits des prestations sociales.

Aujourd'hui c'est le temps de l'urgence sanitaire, de la relance et du soutien économique, c'est ce que les français attendent de nous, nous les entendons et nous les avons compris.

L'urgence de la situation actuelle ne doit pas nous détourner trop longtemps du chemin que nous avons entrepris vers la maîtrise des dépenses sociales. C'est absolument nécessaire pour préserver durablement la qualité des services publics sanitaires et sociaux, et léguer à nos enfants un système qui puisse les protéger aussi efficacement qu'il le fait pour nous en ce moment.

Cette réflexion s'ouvre aujourd'hui et devra être conduite dans un esprit de responsabilité au cours des prochains mois, car la sortie de crise devra aussi être l'heure du redressement des comptes publics, et donc sociaux.

Mesdames et Messieurs les députés, nous allons examiner un projet de loi de financement hors norme.

Nous espérons qu'il nous permettra d'avoir des échanges à la hauteur des enjeux qu'il porte.

Je vous remercie.