

INTERVIEW DE JEAN LOUIS BÜHL MAI 2006

Elan social a profité de la nomination de Jean-Louis BÜHL à la présidence du Conseil d'Administration du Fonds de

Solidarité Vieillesse pour le rencontrer et en savoir plus sur les missions de ce Fonds qui est partie prenante de la couverture du risque Vieillesse, mais nous étions également intéressés pour connaître son parcours depuis qu'il a quitté l'ACOSS. Le moins que l'on puisse dire est qu'il a été actif !

Nous l'avons donc rencontré, le 11 mai dernier, dans son bureau au Ministère de l'Outre Mer.

E.S. : *Vous avez quitté la Direction générale de l'Acoss en 2002 pour prendre des fonctions de Trésorier Payeur Général dans le département de l'Yonne. Quel bilan tirez-vous de cette expérience au sein d'une Trésorerie Générale ?*

J-L Bühl : J'ai exercé ces fonctions dans le département de l'Yonne un peu moins de deux ans. Cette expérience au sein d'une Administration déconcentrée a été très dépaysante et enrichissante. Elle mériterait d'être vécue par tous ceux qui ont à exercer des fonctions nationales car elle permet une réelle confrontation aux résultats des politiques. J'y ai appris le métier de TPG qui est très divers, par les multiples relations avec le Préfet, les représentant déconcentrés de tous les Ministères, les élus locaux, les représentants des milieux économiques. De fait, cette expérience s'est révélée très complémentaire de mes précédentes fonctions tant au sein de l'Administration centrale que d'un Etablissement public comme l'Acoss.

J'ai découvert le réseau du Trésor Public qui évolue très vite, avec souvent, des problématiques assez proches, toute proportion gardée, de celles du réseau du Recouvrement ; par exemple, la gestion du risque en matière de recouvrement, le contrat de performance qui est très proche d'une COG, la mutualisation et l'organisation territoriale des moyens ou encore la qualité du service aux usagers. A ce titre, mon expérience au sein de l'Acoss m'avait largement familiarisé avec ces questions.

J'ai d'ailleurs pu constater qu'en matière de modernisation et de conduite du changement, le réseau du Recouvrement

et plus généralement les réseaux de Sécurité sociale avaient anticipé, d'autant que si le réseau du Trésor Public se transforme désormais très vite, il me semble que sur certains plans comme les systèmes d'information, ou la communication interne, des marges existent encore. Or, nous savons que l'informatique et le management du personnel sont deux déterminants essentiels dans la conduite du changement dans le service public.

Si on voulait comparer le modèle de management, on pourrait dire que la Sécurité sociale recherche la mise en cohérence des politiques décentralisées d'organismes, alors que le réseau du Trésor d'essence hiérarchisé, pratique un « dialogue de gestion » pour aller vers un fonctionnement moins pyramidal. Il y a une sorte de convergence de deux systèmes.

E.S. : *En terme de management, les concepts de mobilité ou de polyvalence sont bien implantés dans les réseaux de la Sécurité sociale. Les choses semblent être plus « statiques » dans les réseaux administratifs ?*

J-L Bühl : Dans une grande administration comme le Trésor, il y a beaucoup de compétences, d'expertise et de rigueur. Mais le fonctionnement est très structuré si bien que les initiatives décentralisées, qui sont autant de « moteurs auxiliaires » du changement, sont peut-être moins efficaces...

E.S. : *Les Directeurs d'Urssaf ont encore une réelle autonomie pour prendre des décisions, notamment dans le cadre de*

la CCSSF. Or, il semble que les TPG soient plus en attente, sur les dossiers sensibles, d'instructions en provenance de Bercy ?

J-L Bühl : Dans le passé, l'Administration centrale s'occupait beaucoup des entreprises en difficulté, mais, aujourd'hui, les TPG ont une plus large autonomie en concertation avec le Préfet, en ce qui concerne les entreprises du département, même si certaines très grandes entreprises ou des secteurs sinistrés peuvent faire l'objet d'instructions. C'est d'ailleurs le cas également pour l'Acoss qui reçoit des instructions ministérielles dans certaines situations sensibles et les transmet aux Urssaf.

E.S. : La COG 2006-2009 de la Branche Recouvrement devrait être signée très prochainement, avez-vous suivi les négociations relatives à cette COG ?

J-L Bühl : Je n'ai pas eu à m'occuper directement de ce dossier, les derniers sujets de Sécurité sociale que j'ai eu à traiter étant l'aboutissement du protocole d'accord pour les agents de direction d'une part, et le dossier de l'action sociale et de la politique de l'enfance de la Branche Famille d'autre part. De fait, je connais mal son contenu, mais il me semble que la Direction de la Sécurité sociale n'a pas changé d'orientations, à savoir « être plus exigeant sur la qualité et les gains de productivité », « avoir plus de lisibilité sur les moyens et les résultats » et continuer la réflexion autour de l'organisation des réseaux. Ces thèmes ne sont pas tout à fait nouveaux... Et ils sont d'ailleurs transversaux au service public. Quant à la problématique territoriale, elle concerne également les administrations d'Etat. J'y ai été confronté comme TPG à l'échelle locale avec la suppression des petites trésoreries.

E.S. : Dans la COG 2006-2009, deux approches sont menées conjointement, d'une part une tendance à la régionalisation (avec l'émergence très forte des Urssaf chef lieu de région qui deviennent des « chefs de file ») et un mouvement de centralisation de certaines activités (avec le développement de centres nationaux). Cette coexistence rend difficilement lisible le devenir du réseau du Recouvrement.

J-L Bühl : Là encore, il n'y a pas de spécificité. L'émergence de la région comme échelon pivot de pilotage des politiques et de mutualisation de moyens et de compétences, est très général. Au sein du Ministère des Finances, la régionalisation est également à l'œuvre dans les deux grandes administrations à réseau, la DGI et le Trésor Public. Les Trésoreries générales départementales ont perdu certaines missions au profit de la région qui assure également l'animation des politiques ; l'évaluation se fait d'ailleurs désormais pour certaines d'entre elles par des indicateurs régionaux (le recouvrement par exemple) et même pour certains, communs avec la DGI. Au surplus, on observe l'émergence de pôles nationaux, soit sur la base de « métiers » (regroupement de « consultants internes » sur des pôles bien identifiés, comme les marchés publics par exemple) soit sur la base de grandes fonctions « de production » comme à la DGI la Direction des grandes entreprises. Par comparaison, les réseaux de Sécurité sociale semblent aller moins vite dans leur réorganisation territoriale que cer-

taines administrations, notamment du fait de l'autonomie juridique des organismes et de leur gestion paritaire.

E.S. : Vous avez ensuite rejoint le cabinet du Ministre des Affaires Sociales ?

J-L Bühl : J'ai effectivement été appelé à diriger le cabinet de Philippe DOUSTE-BLAZY de septembre 2004 jusqu'à son départ pour le Quai d'Orsay. Je suis ensuite resté quelques mois au cabinet à la demande de Philippe BAS, afin d'assurer une transition dans la prise en charge de certains dossiers, jusqu'au début de cette année.

C'était un retour au sein d'un ministère que je connais bien et il m'a paru particulièrement intéressant de pouvoir retrouver de grands dossiers comme la loi de financement de la Sécurité sociale, la réforme hospitalière ou la gestion de la crise de la grippe aviaire, ou encore en dernier lieu l'emploi des seniors... Cette fonction est au cœur de la décision publique, elle est épuisante mais surtout passionnante. L'activité au sein d'un cabinet ministériel est exaltante, l'investissement, souvent court, mais dense. Je crois pouvoir dire qu'au cours de ces mois je n'ai rien fait d'autre que travailler et dormir un peu la nuit.

Au cours de cette période, comme j'appartiens au corps des TPG, il m'avait été proposé de participer à la mise en place d'une nouvelle fonction, celle de « contrôleur budgétaire et comptable ministériel ». Ces responsables sont les interlocuteurs uniques des Ministres, au titre de Bercy, pour le suivi et le contrôle des finances de leur Ministère, tout au long de la chaîne de la dépense, depuis le suivi de l'élaboration du budget et la mise en place des crédits de la loi de finances jusqu'à la pré certification des comptes.

Cette nouvelle fonction s'inscrit dans la mise en oeuvre de la Loi organique relative aux lois de Finances (LOLF).

Pour chaque ministère, elle comporte donc deux volets : d'une part, une fonction de « payeur » ministériel pour l'exécution de la dépense et la comptabilisation des opérations en relation avec la DGCP pour l'établissement du compte de l'Etat, sous le contrôle de la Cour des comptes pour la certification, d'autre part, une fonction de contrôle budgétaire et financier. La fonction de comptable assignataire comporte également la mise en oeuvre du contrôle interne comptable, hiérarchisé et partenarial, le suivi des audits et de la ré ingénierie des processus. La réforme de la comptabilité de l'Etat et le passage aux droits constatés transforme d'ailleurs profondément la relation avec l'ordonnateur, puisque désormais, les responsabilités sont imbriquées, par exemple pour l'établissement du bilan d'ouverture. Le contrôle financier est aussi en évolution. En effet, cette fonction de contrôle qui est ancienne puisqu'elle date de l'époque (1922) où, en dépit du vote du budget par le Parlement, les engagements de dépenses dépassaient largement les plafonds, a été profondément renouvelée. D'un contrôle portant essentiellement sur les engagements par le visa des actes, on est passé à un contrôle plus global de « soutenabilité » budgétaire des politiques conduites par les ordonnateurs dont la responsabilité propre de gestion est affirmée par la LOLF.

Le contrôle sur les actes est donc allégé (notamment un contrôle à posteriori, plus ciblé, accompagné d'un allègement du contrôle à priori) et les vérifications se focalisent davantage en amont, sur la mise à disposition des crédits, au moment de l'élaboration des budgets opérationnels de programme. Il permet également d'améliorer la vision de la qualité de la gestion afin de contribuer à une meilleure maîtrise des dépenses de l'Etat. Pour ce faire, se développe, parallèlement à la modernisation de sa gestion financière, la logique d'indicateurs de résultats et de mesure de la performance.

En matière de gestion financière de l'Etat, certains progrès sont recherchés en priorité, par exemple dans le suivi et l'évaluation de la masse salariale, l'analyse de gestion et des coûts ou encore la rationalisation des achats ou de la gestion du patrimoine construit.

Il s'agit là de transformations très importantes, initiées en 2001 par la LOLF, et qui s'inscrivent dans un double mouvement, celui de la modernisation de l'Etat et celui de la réforme budgétaire, ces deux chantiers étant désormais intimement liés et pilotés par Bercy, à travers les trois Directions avec lesquelles je suis en relation, la Direction du Budget, la Direction Générale de la Comptabilité publique et la Direction Générale de la modernisation de l'Etat..

Par ailleurs, il faut adapter l'outil informatique de gestion budgétaire et comptable de l'Etat, commun à l'ordonnateur et au comptable. L'année 2006 reste une année de rodage des nouveaux dispositifs de gestion. Cependant, en dépit des difficultés rencontrées, la LOLF est appliquée et la transformation de l'Etat en marche.

E.S. : Il y a quinze contrôleurs ministériels, comment s'explique votre affectation au ministère de l'Outre Mer ? Vous êtes désormais bien loin de l'Accoss...

J-L Bühl : Ce n'est pas vraiment un choix personnel... mais l'essentiel du budget de ce ministère relève d'interventions à caractère social et économique, comme la lutte contre le chômage par l'allègement du coût du travail et les exonérations... autant de domaines qui me sont familiers. S'y ajoutent les questions de logement et d'aménagement du territoire, par exemple.

J'aurai donc, à ce titre, des relations avec l'Accoss, sur le dossier de l'évaluation des mesures d'allègements des lois d'orientation pour l'Outre Mer, par exemple.

Le budget du ministère de l'Outre Mer est relativement modeste (deux milliards d'euros) au regard de l'ensemble des politiques conduites sur ces territoires (plus de onze milliards). Mais il exerce également une fonction de coordination des politiques menées par les autres ministères pour les départements et davantage encore les autres collectivités d'Outre Mer. Or, ce sont des territoires particulièrement sensibles avec une croissance assez forte, un niveau de vie qui a fortement augmenté, mais des difficultés de logement et un taux de chômage qui reste très élevé. C'est un modèle économique très dépendant de la dépense et de la commande publique. De plus, ces territoires sont en attente de signaux

politiques forts de la part de la métropole. Dans ce contexte, les dossiers sont vite portés sur un plan politique.

Ce sont en réalité des problématiques spécifiques et complexes, mais à ce titre très prenantes.

E.S. : Comment envisagez-vous votre rôle de Président du Fonds de Solidarité Vieillesse ?

J-L Bühl : J'ai été sollicité comme Président lors du départ de Michel LAROQUE démissionnaire. Mon expérience du financement de la Sécurité sociale, ainsi que ma connaissance du Ministère des finances me faciliteront sans doute les choses.

Le FSV a été créé en 1993 pour prendre en charge au titre de la solidarité nationale, sur des ressources à caractère fiscal les avantages non contributifs de retraite.

Ainsi le FSV finance, pour l'ensemble des régimes de retraite de base de salariés et de non salariés, le minimum vieillesse. Il prend également en charge, pour le régime général d'assurance vieillesse, les régimes alignés et le régime des exploitants, les majorations de pensions pour enfants élevés et pour conjoint à charge. Il finance, sur des bases forfaitaires, le coût des validations pour la retraite, des périodes de chômage et de préretraite du régime général et du régime des salariés agricoles, des périodes de préretraite et de chômage indemnisées par l'Etat dans les régimes complémentaires de retraite, du volontariat civil. Enfin, il prend en charge certains avantages accordés aux anciens combattants d'Afrique du Nord (régime général et régimes alignés).

Le FSV a eu, au fil du temps et de façon temporaire, à exercer d'autres gestions : celles du Fonds de Réserve pour les Retraites (FRR), du Fonds de financement de la Réforme des Cotisations patronales de Sécurité sociale (FOREC), du Fonds de Financement de l'Allocation Personnalisée à l'Autonomie (FFAPA) et, plus récemment, à titre transitoire, de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA). Mais aujourd'hui, ces entités étant dotées de leurs organes propres, il est revenu à son « cœur de mission ».

La situation financière du Fonds s'est fortement dégradée depuis 2001, sous l'effet notamment de la montée du chômage (plus de la moitié de ses dépenses concerne les cotisations chômage) si bien que contrairement à sa vocation de fonds de financement qui doit être en équilibre, il connaît un déficit cumulé important (plus de 3,7 milliards). Comme le fonds n'est plus en mesure de respecter ses échéances, cette situation pèse sur la trésorerie des régimes. Même si la tendance actuelle est plus favorable avec des perspectives de bonne tenue des recettes (notamment de la CSG) et d'une diminution sensible du chômage en tendance, la question du financement du fonds devra être de nouveau abordée lors des débats du prochain PLFSS.

Dans ce contexte difficile, mon rôle, en tant que Président, outre représenter le fonds auprès des différents interlocuteurs et faire connaître les problématiques de son équilibre, sera de proposer et de promouvoir des modalités de traitement de cette situation.

Le Fonds de Solidarité Vieillesse (à partir du site Internet du FSV)

Etablissement public de l'Etat à caractère administratif placé sous le double tutelle du ministère chargé de la Sécurité Sociale et du ministère chargé du Budget, le FSV est administré par un Conseil d'Administration, dont le Président est nommé par décret. Il est également doté d'un Comité de surveillance chargé d'assister le Conseil d'Administration dans la définition des orientations du FSV.

Pour préparer les régimes sociaux à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre, la réforme des retraites de 1993 comportait deux volets principaux : d'une part, l'aménagement du mode de calcul des pensions du régime général et des régimes alignés sur ce dernier, et d'autre part, la clarification des charges imputables à l'assurance Vieillesse. Le FSV a ainsi pour mission de financer les avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale servis par les régimes vieillesse de base de la Sécurité sociale. La section des opérations de solidarité du FSV dispose à cet effet de recettes de nature fiscale.

Les recettes constitutives du FSV ont varié notamment en fonction de sa « géométrie ».

En 2004, la CSG représentait 71,6% des recettes du FSV (contre 74,6% en 2003, 82,4% en 2002 et 84% en 2001). En 2004, trois nouvelles recettes introduits par la loi du 17 août 2003 portant réforme des retraites ont été affectées au FSV :

- Les fonds consignés au 31 décembre 2003 à la Caisse des dépôts et consignations au titre de la compensation démographique ;
- La nouvelle contribution des employeurs sur les avantages de préretraite ou de cessation anticipée d'activité versée par les entreprises ou pour leur compte à d'anciens salariés du régime général et du régime agricole, après le 27 mai 2003 ;
- La nouvelle contribution sur les régimes de retraite à prestations définies qui conditionnent la constitution de droits à prestations à l'achèvement de la carrière dans l'entreprise et dont le financement n'est pas individualisé, à compter du 1^{er} janvier 2004 ou de l'exercice 2004.

En 2005, le taux de la CSG sur certains revenus d'activité et sur les allocations chômage a été réduit de 1,05 à 1,03 points et, parallèlement, l'assiette de ces revenus élargie par la réduction de l'abattement forfaitaire de 5% à 3% pour frais professionnels pratiqué sur les salaires et les allocations chômage.

En dépit de ces ajustements, compte tenu des déficits annuels que connaît le FSV depuis 2002, le solde cumulé de l'établissement ne cesse de se dégrader pour atteindre 3,7 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2005 (estimation). Fin 2006, le déficit cumulé devrait se porter à plus de 5 milliards d'euros.

Les comptes du FSV (source site FSV.fr)

Le conseil d'administration approuve le budget du FSV et le budget annexe du fonds de réserve, le rapport annuel d'activité, le compte financier qui intègre le compte rendu financier spécifique du budget annexe du fonds de réserve, et les conventions avec les différents régimes de sécurité sociale.

Il propose au Gouvernement toutes mesures tendant à maintenir l'équilibre financier du FSV.

Il est composé de 7 membres désignés pour une durée de trois ans renouvelables et disposant d'une voix délibérative :

- un Président,
- deux représentants du ministre chargé de la sécurité sociale (direction de la sécurité sociale),
- deux représentants du ministre chargé du budget (direction du budget et direction générale de la comptabilité publique),
- un représentant du ministre chargé de l'économie (direction de la prévision),
- un représentant du ministre chargé des personnes âgées (direction générale de l'action sociale).

	2003	2004	prévu 2005	prévu 2006
CSG	9 297	9 562	9 826	10 244
Prélèvement social sur revenus capitaux	350	382	388	418
CSSS	922	1 300	200	236
Versements CNAF	1 875	1 965	2 091	2 187
Autres recettes (lois retraites)		78	40	43
Produits financiers et divers	30	76	4	4
TOTAL RECETTES	12 474	13 362	12 549	13 132
Minimum vieillesse	2 548	2 584	2 670	2 712
Majorations de pensions	3 200	3 349	3 558	3 718
Sous total prestations	5 748	5 933	6 228	6 430
Validations chômage - régimes de base	6 899	7 444	7 848	7 702
Validations chômage - régimes complém.	457	464	416	400
Autres situations	6	12	7	7
Sous total validations retraites	7 362	7 920	8 270	8 109
Frais assiette	48	46	51	54
Fiscalité placements	1	1	1	1
Autres charges et divers	248	101	31	31
Sous total autres dépenses	297	148	84	86
TOTAL DÉPENSES	13 408	14 001	14 582	14 625
SOLDE DE L'EXERCICE	-934	-639	-2 033	-1 493
SOLDE CUMULÉ	-1 056	-1 695	-3 728	-5 221