

MEDIAPART

POLITIQUE — ANALYSE

Sécurité sociale: l'Assemblée vote le déficit pour compenser la politique néolibérale

24 OCTOBRE 2019 | PAR ROMARIC GODIN ET MANUEL JARDINAUD

En première lecture, l'Assemblée nationale a acté que l'État ne compensera pas dans le budget de la Sécurité sociale les exonérations et les transferts de cotisations qui lui servent à mener sa politique de baisse d'impôts. Un précédent d'ampleur auquel les oppositions et une poignée de députés LREM ont tenté, en vain, de s'opposer.

🔗 Cet article vous est offert.

Découvrez notre offre spéciale et passez à l'illimité ! ▶ S'abonner

L'analyse est sans appel. Il s'agit d'un « *changement radical de philosophie* ». Un peu avant minuit, dans la nuit du 22 au 23 octobre, Valérie Rabault, à la tête du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, ne décolère pas. Les députés débattent de l'article 3 du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS). Cet article, pourtant rejeté en commission avec l'apport de voix LREM, prévoit que, désormais, l'État ne compensera pas les baisses de cotisations.

C'est donc une rupture historique du pacte social français. Depuis 1994, en vertu de la loi Veil, les compensations étaient la règle. Pour une raison évidente : la Sécurité sociale, depuis sa création en 1945, est en théorie gérée par ceux qui payent les cotisations sociales : les employeurs et les salariés.



Agnès Buzyn, ministre de la santé. © Reuters

D'ailleurs, en commission des affaires sociales, c'est une députée LREM, Delphine Bagarry, qui avait fait un petit cours d'histoire à ses collègues de groupe fort peu loquaces ce jour-là alors que la discussion portait sur la possibilité d'amender ce fameux article 3 : « *En adoptant ces amendements, nous témoignerions de notre attachement au principe de la gestion paritaire de la Sécurité sociale, tel qu'il a été pensé par le Conseil national de la Résistance.* »

Si l'État décide de réduire ces cotisations sans l'accord unanime des partenaires sociaux, alors il lui revient de ne pas faire payer sa décision à la Sécurité sociale et de compenser les pertes de recettes.

Dans l'hémicycle, malgré la demande insistante de l'opposition de décaler le débat au lendemain, en vertu du nouveau règlement de l'Assemblée qui incite à éviter tout débat au-delà de minuit, l'amendement est finalement discuté et rejeté au milieu de la nuit par 93 voix contre 51, plus une abstention. L'article 3 est ensuite voté dans son ensemble avant la suspension de séance à 1 h 05.

Malgré l'heure tardive, l'ensemble de la gauche a tenté de faire basculer le vote sur l'amendement, tout comme les élus LR, UDI et Libertés et territoires, mais aussi huit députés LREM. Fait notable : mis en difficulté tout au long de la discussion, le rapporteur général LREM Olivier Véran n'a pas pris part au vote... Il avait expliqué être attaché à cette autonomie des comptes sociaux mais refusé de soutenir l'amendement en raison de « *l'imbroglia juridique* » auquel il conduirait en mettant le PLFSS en contradiction avec le projet de loi de finance (PLF).

Une frange non négligeable de la représentation nationale, dont certains au sein de la majorité, a tenté de sauver une certaine conception du modèle social français. En vain.

Car l'époque semble révolue où quelques grands principes politiques prennent le pas sur des mesures techniques. Du moins à ce niveau. Car, en réalité, la loi Veil était déjà contournée. En 2019, il manquait deux milliards d'euros de compensations par des artifices comptables. Cette fois, l'attaque est frontale et plus large.

Elle touche le principe même. Pour le budget 2020, cet article 3 va conduire à creuser le déficit de la Sécurité sociale de 5,2 milliards d'euros. Les « mesures gilets jaunes », celles annoncées par Emmanuel Macron le 10 décembre dernier, seront ainsi prises en charge par le budget de la Sécurité sociale sans compensations.

Ce sera le cas non seulement des exonérations des heures supplémentaires (1,9 milliard d'euros de manque à gagner), de l'exonération de la prime exceptionnelle plafonnée à 1 000 euros (1,2 milliard d'euros), de la suppression du forfait social des versements de l'intéressement et de la participation prévu dans la loi Pacte (600 millions d'euros), mais aussi de la baisse de la CSG pour les retraites modestes (1,5 milliard d'euros).

Ce manque à gagner, qui fait replonger la Sécurité sociale dans le déficit, aura des conséquences plus larges. Car comme le fait remarquer dans une note récente l'économiste Henri Sterdyniak, le déficit de la Sécurité sociale et celui de l'État ont une différence notable. Le second vient augmenter une dette qui peut être « roulée », autrement dit son capital n'est jamais remboursé, elle n'est pas « amortie » : on s'endette pour rembourser et ne sont effectivement payés que les intérêts. La dette de la « Sécu », en revanche, doit être amortie. Non par nécessité, du reste, mais par décision politique.

Alors que les taux sont négatifs et que toute dette nouvelle est, jusqu'à son renouvellement, indolore pour les finances publiques (il n'y a pas de nouvelles dépenses d'intérêts), la Sécurité sociale, elle, doit réduire sa dette à marche forcée.

Cette action d'amortissement est réalisée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) qui, en 2019, a remboursé 15,7 milliards d'euros en ponctionnant d'autant les recettes de la Sécurité sociale.

Henri Sterdyniak considère donc que l'État fait porter à la Sécurité sociale le seul effort de désendettement public et que, de facto, sans cet effort imposé, la Sécurité sociale afficherait en 2019 un excédent de 11,7 milliards d'euros !

Or, en lui faisant, de surcroît, porter l'effort de financer ses politiques économiques de baisses d'impôt, l'État renforce la pression future sur les comptes sociaux puisqu'il faudra amortir la dette contractée à cette occasion. On doit donc logiquement s'attendre à ce que la part des recettes consacrée au désendettement soit encore plus élevée. Et que, en conséquence, les moyens donnés aux besoins sociaux soient plus réduits.

L'article 3 du PLFSS ouvre donc la voie à un cercle vicieux qui sape les bases financières à long terme de la Sécurité sociale. On peut, du reste, imaginer que lorsque reviendra la question de la compétitivité – et elle reviendra nécessairement –, de nouvelles réductions de cotisation interviendront et réduiront encore la capacité d'action de la Sécurité sociale puisque ces baisses ne seront plus compensées.

« *Un point de rupture* »

Présent sur les bancs aux côtés d'Agnès Buzyn, la ministre de la santé qui a clamé son attachement à ce que « *les budgets de l'État et de la Sécurité sociale, ainsi que les lois qui les concernent, soient séparés* », Gérald Darmanin ne s'est pas caché d'envisager de pérenniser un tel arrangement. Malgré ce que le député LR Jean-Pierre Door a appelé « *une affaire triste et dramatique* » et l'Insoumis Adrien Quatennens « *un point de rupture* ».



Le ministre du budget Gérald Darmanin, visé par les plaintes de deux femmes. © Reuters

Le ministre des comptes publics a reconnu en creux que le débat n'était pas clos et que ce non-respect de la loi Veil pourrait ne pas rester exceptionnel : « *Nous aurons l'occasion de reparler de cette répartition entre l'État et la Sécurité sociale après l'examen du projet de loi sur les retraites et après le Brexit, après y avoir consacré un peu plus de temps, de travail et de réflexion, et d'une manière peut-être un peu plus dépassionnée.* »

Quelques minutes plus tôt, fort de son expérience de participer à la discussion de son 26^e PLFSS, Charles de Courson avait prévenu : « *Tout cela est donc de très mauvaise politique. Dès lors que l'on renonce à l'application de la loi de 1994, tout est permis.* »

Car, comme toujours, les réformes du gouvernement Philippe ont une portée plus large et à plus long terme qu'on ne le pense ordinairement. Ici, le but de ces manœuvres est clair : il s'agit de faire porter aux comptes sociaux le poids de l'ajustement budgétaire. La Sécurité sociale devient alors une immense caisse de défaisance des politiques économiques néolibérales du gouvernement : elle doit assurer un désendettement rendu difficile par le refus de s'attaquer sérieusement aux niches fiscales pour les entreprises et par les baisses d'impôts massives.

Mais c'est aussi une lessiveuse à justification des « *réformes douloureuses, mais nécessaires* ». Car l'article 3 et l'amortissement de la dette étant une machine à créer des déficits, il faudra bien continuer à rationner les moyens de l'assurance-maladie (qui, en 2020, et malgré la crise de l'hôpital, devra effectuer 4,2 milliards d'euros d'économies après les 4 milliards de 2019) et réduire les versements de pension.

Cela tombe fort bien puisque le gouvernement prévoit précisément une réforme des retraites majeure. Et la seule chose que l'on sait de cette réforme, c'est qu'elle devra permettre une gestion par les coûts de l'assurance-vieillesse grâce à un système à « cotisations définies » qui assurera une stabilité des dépenses de retraites à un niveau stable de 14 % du PIB. Autrement dit, au niveau d'une croissance économique qui demeure anémique.

On pourrait cependant répondre qu'une fois la dette amortie, ce qui est prévue en 2025, la Sécurité sociale bénéficiera de moyens nouveaux pour mener ses politiques sociales. Mais c'est doublement un leurre. D'abord parce que, puisqu'on organise la pénurie et les déficits, il n'est pas certain que l'amortissement soit terminé à temps. Le gouvernement n'a cessé de repousser ce terme depuis deux ans.

Ensuite, parce que, une fois largement en excédent, la Sécurité sociale sera utilisée comme « caisse de compensation » du déficit de l'État. Concrètement, on utilisera ses excédents pour améliorer le solde des administrations au sens de Maastricht et pouvoir continuer à baisser les impôts sur le capital et les entreprises, mais aussi sur les plus fortunés. Le « pacte productif » de Bruno Le Maire promet ainsi de nouvelles baisses d'impôt sur la production. Ces baisses seront financées par la Sécurité sociale.

Enfin, l'État pourrait utiliser ce déficit nouveau non pour améliorer les prestations, mais pour, encore une fois, réduire les cotisations et le coût du travail sans le compenser. Quoi qu'il en soit, il paraît évident que désormais la Sécurité sociale n'est plus autonome, mais est placée au service des choix économiques du gouvernement.

Avec cet article 3, le gouvernement donne donc un nouveau coup de poignard dans le dos de l'État social français. Ce qui est attaqué directement, c'est l'idée d'un système autonome paritaire permettant de trouver un équilibre entre les intérêts du capital et ceux du travail pour assurer la redistribution sociale.

LIRE AUSSI

Comment l'Etat a creusé le «trou de la sécu» (<https://www.mediapart.fr/journal/france/300919/comment-l-etat-creuse-le-trou-de-la-secu>)

PAR ROMARIC GODIN (<https://www.mediapart.fr/biographie/romaric-godin>)

Sécurité sociale: l'austérité se poursuit dans la santé (<https://www.mediapart.fr/journal/france/300919/securite-sociale-l-austerite-se-poursuit-dans-la-sante>)

PAR ROMARIC GODIN (<https://www.mediapart.fr/biographie/romaric-godin>)

Avec le budget 2020, le gouvernement confirme sa ligne antisociale (<https://www.mediapart.fr/journal/france/270919/avec-le-budget-2020-le-gouvernement-confirme-sa-ligne-antisociale>)

PAR ROMARIC GODIN (<https://www.mediapart.fr/biographie/romaric-godin>)

Certes, ce n'est pas nouveau, mais l'ampleur de l'offensive et son caractère désormais ouvert est évident. En menaçant ainsi de rayer pour l'avenir la loi Veil de 1994, le gouvernement brise avec une tradition française : celle de chercher à trouver des compensations *a minima* aux réformes néolibérales dans la sphère sociale. Désormais, la logique est inversée : la sphère sociale est pillée et ce pillage même vient justifier les réformes.

La mainmise de l'État sur les structures paritaires se fait donc au détriment des politiques sociales. C'est précisément l'action de l'idéologie néolibérale : placer l'État au service exclusif du capital. Pour baisser la pression fiscale, on réduit les politiques sociales. C'est là une politique qu'Emmanuel Macron mène avec une ardeur qui n'a jamais été démentie.

Il le prouve encore avec la réforme de l'assurance-chômage où la suppression des cotisations salariales conduit naturellement à une cogestion État-patronat, avec l'État reprenant la main pour réaliser une réforme extrêmement violente contre les assurés (<https://www.mediapart.fr/journal/economie/250919/reforme-du-chomage-l-unedic-chiffre-les-degats-les-syndicats-attaquent>). C'est que l'assurance-chômage n'est plus une assurance. C'est une prestation sociale laissée à la discrétion d'un État. Avec cet article 3 du PLFSS, il en va de même désormais de la Sécurité sociale.

Au cours du débat à l'Assemblée, Adrien Quatennens avait résumé, à l'adresse du banc du gouvernement et de la majorité : « *La méthode que vous employez est bien connue. Des chercheurs anglais l'ont théorisée : il s'agit de créer les conditions d'un trou financier, pour ensuite le déplorer afin de justifier d'autres politiques.* » Avec le PLFSS 2020, la méthode est bien en marche.

MOTS-CLÉS

AGNÈS BUZYN ■ GÉRALD DARMANIN ■ NÉOLIBÉRAL ■ NON COMPENSATION ■ PLFSS 2020 ■ SÉCURITÉ SOCIALE

PROLONGEZ LA LECTURE DE MEDIAPART

Accès illimité au Journal & contribution libre au Club

En poursuivant votre navigation sur Mediapart, vous acceptez l'utilisation de cookies contribuant à la réalisation de statistiques et la proposition de contenus et services ciblés sur d'autres sites.

J'accepte **Je paramètre mes choix**