



Commission Nationale Santé et Protection Sociale

Note succincte sur le PLFSS 2018



Note succincte sur le PLFSS 2018

En préalable, il est important de noter que ce PLFSS est venue en discussion publique au Parlement au moins 20 jours avant la date habituelle. Cela témoigne de la volonté du gouvernement d'aller vite dans les réformes essentielles qui constituent les grands axes de sa politique. On peut supposer qu'il s'agit ainsi de donner des gages de la volonté française de réformer, en particulier à l'Allemagne et aux grands capitaux européens, et de relancer la construction européenne du grand marché unique jusqu'à son achèvement.

La réforme du code du travail, certes engagée lors du gouvernement précédent mais alors incomplète, a été le premier chantier gouvernemental d'une harmonisation vers le bas de la relation d'emploi visant à dégager le terrain pour une législation du travail européenne minimale de protection des salariés. Elle se traduit en France par une sécurisation des profits et des capitaux (cf. la cohérence avec la réforme de l'ISF et de la fiscalité des entreprises du PLF 2018), et une insécurisation des travailleurs.

La réforme de notre système de sécurité sociale constitue le second volet de cette politique. Dans ce PLFSS 2018, elle poursuit le travail de réduction à peau de chagrin de la contribution des employeurs au financement de la protection sociale. Et d'autre part, elle cherche à concrétiser le cadre institutionnel et financier permettant l'implication pleine et entière des complémentaires de santé dans la gestion de l'offre de soins qui achèverait la sécurité sociale dans sa philosophie initiale. Ces deux axes d'attaque de la sécurité sociale sont articulés et très cohérents l'un avec l'autre. Ils visent, dans le même temps, à réduire la part de l'intervention publique dans les dépenses de santé publique, en harmonie avec les lois Bachelot et Touraine, conduisant à la restructuration de notre système de santé, sa privatisation et sa financiarisation.

Un premier pas important dans ce sens a été réalisé lors du précédent gouvernement dans le cadre du Pacte de responsabilité qui a réformé en profondeur et « définitivement » la branche famille de la sécurité sociale. La suppression des cotisations sociales patronales (principal financement de la branche) a modifié la structure du financement des prestations familiales. Elles sont désormais financées à presque 100% par l'impôt et une part faible de la cotisation salariale. Il en résulte que c'est de moins en moins la part de la richesse produite prise sur les profits qui finance la branche, et de plus en plus une part prise sur les revenus des ménages (fiscalité incluse). Dans les faits, la capacité de financement des prestations de la branche est donc désormais tributaire du rapport des forces dans l'entreprise et de la faculté des salariés à peser sur le niveau des salaires (et non plus sur l'utilisation de la richesse produite) et des orientations budgétaires de l'Etat. Les conséquences du changement de nature des financements de la branche sont dès lors redoutables. D'un côté, le principe d'universalité de la prestation est remis en cause et la prestation plafonnée ou limitée dans son périmètre en fonction de critères tels que celui des revenus des ménages (comme c'est le cas dans ce PLFSS 2018 – article 26 de l'avant-projet de loi). Ainsi, les prestations familiales de la sécurité sociale peuvent aisément se transformer en allocations sociales pures et simples aux ménages les plus pauvres en fonction des revenus et du nombre d'enfants. Elles deviennent de simples outils publics de lutte contre la pauvreté (objectifs de justice sociale, palliatifs aux inégalités du marché) et non plus de politique familiale (objectifs de développement des capacités humaines du pays, moyen de dépassement du marché et du

capitalisme). De l'autre, elles participent à la modification en profondeur du rôle de la sécurité sociale dans la régulation économique et sociale. D'un rôle moteur du développement économique et social du pays et de ses capacités humaines, la sécurité sociale devient un filet de protection sociale dont la taille des mailles dépend des moyens financiers disponibles laissés après les prélèvements des profits par le capital. C'est la philosophie de la sécurité sociale telle que conçue en 1945 qui est mise à bas.

Le PLFSS 2018

On notera pour commencer que ce PLFSS 2018 est essentiellement concentré sur la branche maladie. La branche vieillesse n'est pas directement concernée et la branche famille est affectée par une seule disposition structurante qui plafonne en fonction des revenus des ménages les prestations jeune enfant (les autres mesures sont secondaires et s'autofinancent – le décalage des revalorisations assurant le financement des mesures de revalorisation). Quant aux dispositions organisationnelles, principalement l'intégration dans le régime général de certains régimes spéciaux : les indépendants, les artistes, ..., elles préparent des évolutions qui seront immédiatement visibles dans la gestion de la branche maladie. Et à venir sur la branche vieillesse.

La branche maladie

Deux types de mesures cohérentes entre elles sont à l'œuvre dans ce PLFSS 2018 dont l'objectif est la réduction des cotisations sociales. Principalement, la transformation du CICE en exonérations de charges sociales et le glissement dans le salaire net d'une partie des cotisations sociales salariales. Au-delà du fait que ces mesures sont reprises des programmes des candidats à la présidentielle de la droite et de l'extrême-droite, leur impact sur la branche maladie est lourd de conséquences.

En effet, les réformes passées du financement de la sécurité sociale ont déjà profondément bousculé sa structure. La branche maladie est désormais financée à hauteur de 54% par la fiscalité (CSG + ITAF/impôts et taxes diverses). En validant la transformation du CICE en exonérations de cotisations patronales (20 milliards par an en moyenne), le gouvernement décide d'accroître la fiscalisation de la branche en augmentant la part des ITAF de plus du 1/3. Dans le financement de la sécurité sociale, ils passeront de 44,5 milliards à 64,5 milliards d'euros. La branche maladie consommant 40% des ITAF au régime général de la sécurité sociale, en respectant la répartition actuelle, leur contribution passera de 19,9 milliards à 28 milliards d'euros dans son financement. Si l'on ajoute à cette hausse des ITAF, la hausse de la CSG décidée dans le cadre du PLF 2018 (5 milliards d'euros attendus par an), dont l'essentiel de la contribution est consommée par la branche maladie (93,4 milliards sur les 103,5 milliards absorbés par le régime général), la contribution fiscale au financement de la branche pourrait atteindre 60%. Et plus encore en tenant compte de la baisse de la cotisation salariale.

Dès lors, cette structure de financement très majoritairement fiscale pourrait constituer un « effet de cliquet » sur l'évolution de la branche, qui affirmerait la prédominance de l'État sur sa gestion (plus encore que maintenant) contre la CNAM et les CPAM ; ce qui ouvrirait la porte en grand aux organismes complémentaires de l'assurance maladie dans cette gestion. Jusqu'à aujourd'hui en effet, les réformes de 1996 (réforme Juppé) et de 2004 (réforme Douste-Blazy) n'ont pas réussi à mettre en pièce la gestion de la branche par les organismes de sécurité sociale ; même si ceux-ci ont largement entériné les objectifs politiques de ces réformes. Reste que l'affaiblissement des organismes de sécurité sociale dans la gestion de la branche modifierait définitivement le visage de son pilotage. On notera d'ailleurs dans ce contexte que les discussions actuelles entre l'État et

les complémentaires-santé sur le pilotage des CMS et des Maisons de santé pluridisciplinaires constituent une porte d'entrée pour les assureurs et l'industrie pharmaceutique dans la gestion intégrale (financière et médicale) de ces structures territoriales de l'offre de soins ambulatoire. Ce qui s'articule pleinement avec la mise en œuvre des GHT (rabougrissement du secteur public, mise en autonomie sous gestion financière...) et avec l'amendement Le Roux sur les « réseaux de soins », véritables filières de soins pour les complémentaires. .

Conséquence induite de cet « effet de cliquet », l'affaiblissement du poids de la cotisation sociale dans le financement de la sécurité sociale pourrait jouer le rôle de la réorganisation interne des caisses de sécurité sociale dans le cadre de la réforme Juppé qui a invalidé le pouvoir des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale et « délégitimé » le principe des élections de représentants syndicaux à ces Conseils ; même si leur élection était de nouveau actée, ils n'auraient aucuns pouvoirs réels sur les décisions. De fait, l'affaiblissement de la cotisation sociale dans le financement de la branche pourrait invalider la possibilité d'une alternative politique construite sur elle. Notamment celle que nous portons du 100% sécu.

La branche vieillesse

C'est un aspect qui n'apparaît pas de manière visible mais qui est insidieux dans ce PLFSS 2018. Il est en effet difficile pour le gouvernement de s'attaquer directement à la branche vieillesse par une énième réforme des retraites alors que les comptes de la branche sont à l'équilibre. Plusieurs rapports du COR ont mis en évidence que les réformes passées ont eu des effets notables sur l'équilibre financier de la branche en réduisant le niveau des pensions de retraite. Celle-ci est sur une trajectoire d'équilibre sur les 10 prochaines années. La baisse des pensions étant à la fois le fait des réformes passées et de la flexibilisation de l'emploi, le niveau des pensions versées ne devant plus atteindre celui de la génération d'après guerre.

Par ailleurs, les propositions de réforme structurelle de notre système de retraite par répartition, qu'elles soient notionnelle, par point ou par capitalisation, sont peu crédibles. Les réformes engagées dans plusieurs pays européens du nord se sont traduites par des désastres sociaux forts coûteux pour les finances publiques de ces pays. Par exemple, le cas suédois montre une chute de 40% en quelques années du niveau des pensions versées après la réforme de leur système de retraite par répartition en retraite par point. De la même manière, les pertes de revenus des retraités de pays pratiquant la retraite par capitalisation (USA, GB, IRL, ...) après la crise financière de 2007-2009 ont invalidé la pertinence de ces réformes.

La justification d'une réforme en France de notre système de retraite nécessite donc d'être considérée comme « objective ». C'est ce que cherche à faire le gouvernement avec les propositions d'intégration dans le régime général de certains régimes spéciaux (indépendants, artistes, étudiants,...). Leur situation financière est très déséquilibrée. Leur intégration dans le régime général revient donc à transférer les déséquilibres de leurs branches retraite vers le régime général aujourd'hui quasiment équilibré.

En outre, ces intégrations ont l'avantage de préfigurer en plus un mouvement plus large de fusion des régimes spéciaux dans le régime général. L'objectif est double : supprimer les subventions d'équilibre de l'État à ces régimes, et les faire assumer par le régime général. Cette volonté n'est pas nouvelle, mais elle peut s'inscrire dans le 3ème volet des attaques prévues par le gouvernement Macron contre les conquies de 1945 : la fonction publique, ses institutions et son statut.

Mais là encore, la démarche de Macron s'appuie sur une revendication progressiste : la généralisation du régime général à l'ensemble des régimes spéciaux, notamment les plus

défavorables à leurs assurés. C'est pervers mais efficace puisque cela peut contribuer à stériliser une partie de l'opposition à la logique à l'œuvre. La généralisation du régime général étant un objectif de progrès.

En guise de conclusion provisoire

Au-delà des combats classiques qu'il justifie, ce PLFSS 2018 est donc un PLFSS déterminant. Il est à la fois dans la continuité des stratégies régressives passées et dans quelque chose de nouveau. Pour la première fois, depuis longtemps, le capital a les moyens de faire basculer l'édifice social construit au sortir de la guerre. Au même titre que le PLF 2018, il incarne un axe central de la stratégie Macron.

Nous avons donc besoin, en tant que communistes, de ne pas passer à côté de l'attaque.

Ce PLFSS n'est pas ordinaire, il est en cohérence forte avec l'ensemble de la politique menée.

Nous avons la responsabilité politique et nous sommes les seuls à pouvoir le faire, à démonter cette cohérence régressive. Seule une bataille d'idées, structurée, argumentée, prenant appui, d'une part sur les besoins de santé, d'égalité et de justice sociale et, d'autre part sur les fondements non pervertis de solidarité et d'universalité pourra redonner des perspectives de combat et de rassemblement. Plus que jamais, nous avons besoin d'inscrire dans le débat public nos propositions précises notamment de financement, et de démontrer qu'elles constituent une contre-cohérence de progrès social et d'efficacité économique à celle de Macron.