

# PLFSS rectificatif 2014 : un danger pour le devenir de notre modèle social

Catherine Mills

**Ce PLFRSS adopte un ton résolument optimiste afin de faire passer des mesures particulièrement graves pour notre modèle social.**

## Optimisme sur la situation et autosatisfaction à l'égard de la politique gouvernementale

**O**n déclare que les déficits continuent de se réduire et que cela est dû à la politique de maîtrise menée par le gouvernement.

La commission des comptes de la Sécurité sociale réunie le 5 juin pour examiner les comptes du régime général pour 2013, ainsi que les prévisions d'exécution pour 2014, montre pourtant que la situation n'est guère glorieuse.

Le déficit du régime général pour 2013 s'établit à 12,5 milliards d'euros et avec le déficit du Fonds de solidarité vieillesse le total du déficit s'établit à 15,3 milliards d'euros. Ces résultats sont interprétés par le projet de loi rectificative soumis aux caisses de Sécurité sociale le 6 juin, comme confirmant le succès de la politique de réduction des déficits sociaux menée par le gouvernement : de 17,4 milliards d'euros en 2011, le déficit du régime général a été ramené à 13,3 milliards d'euros en 2012 et à 12,5 milliards d'euros en 2013.

Pourtant la conjoncture économique a eu un impact nettement défavorable sur les recettes. Les cotisations et les contributions sur les revenus d'activité et de remplacement ont été inférieures aux montants prévus en LFSS initiale, du fait notamment de la moindre croissance de la masse salariale. De même, les recettes fiscales ont été moins élevées que prévu en 2013, principalement du fait de la réduction des revenus du capital soumis à prélèvements.

La réduction des déficits en 2013 a donc entièrement reposé sur un rationnement de la dépense, engagée par le gouvernement, en prétendant que cela s'effectue dans le respect de la justice sociale.

Or les dépenses de santé (objectif national de dépense d'assurance maladie : ONDAM) ont été inférieures de près de 1,4 milliard d'euros aux prévisions, limitant leur progression à 2,4 %. Les dépenses de prestations familiales et de retraite sont inférieures de 0,2 milliard d'euros aux prévisions de la LFSS.

Le déficit de la CNAV s'est réduit de 4,8 milliards d'euros à 3,1 milliards d'euros entre 2012 et 2013 et celui du fonds de solidarité vieillesse (FSV) de

4,1 milliards d'euros à 2,9 milliards d'euros. Prises conjointement, les branches maladie et accidents du travail stabiliseraient leur déficit et la branche accidents du travail renouerait en 2013 avec les excédents pour la première fois depuis 2008.

## Des mesures particulièrement graves pour notre modèle social et son financement

Allègements de charges tout azimut et baisse du coût du travail.

**Allègement des cotisations salariales entre 1 et 1,3 SMIC. Nouvel allègement au détriment du financement de la Sécurité sociale, cette mesure prétend introduire une plus grande progressivité des cotisations salariales sur les bas salaires.**

Les cotisations salariales sont critiquées comme étant proportionnelles. Elles présenteraient une certaine dégressivité pour les salaires les plus élevés et pèseraient plus lourd quand le niveau de salaire est bas, aucun mécanisme général d'atténuation du prélèvement ne bénéficie aux salariés les moins rémunérés, alors que les cotisations patronales font l'objet d'une réduction générale dégressive. On prétend que la nouvelle mesure permettrait de moduler le niveau des cotisations salariales au bénéfice des salariés, en concourant aux objectifs de lutte contre le phénomène dit des « *travailleurs pauvres* », en assurant un niveau de revenu plus élevé aux salariés les plus faiblement rémunérés.

Cette mesure démagogique prétend opposer pouvoir d'achat des salariés modestes et Sécurité sociale en arguant d'une rénovation du financement de la sécurité sociale, et en affichant agir en faveur des bas salaires ; en les faisant bénéficier d'une démarche déjà initiée depuis longtemps pour les cotisations patronales.

**La mesure prétend avoir pour effet de soutenir les revenus des salariés et d'améliorer leur pouvoir d'achat dans un contexte de modération salariale. On déclare que cela aurait un effet incitatif à l'activité, puisque la reprise d'un emploi se traduirait par un gain de revenu plus important.**

Concernant les fonctionnaires des trois Fonctions publiques, ceux-ci acquittent leurs cotisations sala-

### La reconnaissance de la pénibilité reportée et plus restreinte !

La reconnaissance de la pénibilité et des carrières précoces devait permettre de « *sauver la retraite à 60 ans* » pour cette catégorie de salariés. Il n'en sera rien ! Les décrets pour la création du compte personnel de prévention de la pénibilité initialement applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2015 sont de nouveau reportés par le Premier ministre. Les salariés en situation de travail pénible devront subir comme les autres salariés la remise en cause de leurs droits à la retraite...

#### Peu de salariés et peu de reconnaissance effective de la pénibilité

Dans le « *meilleur des cas* », qui ne concernera que très peu de salariés, le départ des plus âgés sera possible à... 61 ans. Ceux de plus de 55 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2015 pourront gagner « *au mieux* » 4 trimestres et partiront au plus tôt à ... 61 ans.

Quant aux plus jeunes postulants à la retraite, dont les carrières sont hachées par le chômage et la précarité, la mise en place d'une limite de 100 points maximum, qui permet au mieux une anticipation de départ de 2 ans, rend donc en l'état actuel un départ seulement à... 60 ans certes théoriquement possible, mais pratiquement improbable.

La mise en place de seuils d'exposition (en durée et en intensité) au-delà desquels les salariés de droit privé pourront prétendre au compte pénibilité va restreindre le nombre de bénéficiaires. Par exemple, un salarié utilisant un marteau-piqueur 2 heures par jour n'atteindrait pas le seuil « *vibrations mécaniques* » fixé à 450 heures sur l'année.

#### Les moyens financiers prévus confirment le manque d'ambition du dispositif

La cotisation patronale de base s'élèvera à 0,01%.

La sur-cotisation pour les entreprises dont les salariés sont exposés à la pénibilité n'excédera pas 0,1 % en 2015 et 2016 et 0,2 % à partir de 2017 (le double en cas de polyexposition). Rappelons que la loi sur les retraites du 18 décembre 2013 prévoyait entre 0,3 et 0,8 % pour un facteur de pénibilité.

Un tel dispositif sans ambition sociale et sans les moyens financiers nécessaires, présenté comme préventif contre la pénibilité, n'incitera guère le patronat à réduire les souffrances au travail.

Cela confirme aussi la duperie de la conception actuelle des négociations :

- d'un côté, le recul d'un droit fondamental accompagné d'un calendrier et de mesures précises d'allègements de contributions patronales (retraite, formation, famille) ;
- de l'autre, l'annonce de nouveaux droits misérables sans moyens financiers et renvoyés aux calendes grecques.

Une leçon à méditer pour les négociations à venir de la Conférence sociale.

**Alain Morin**

riales dans des conditions différentes des salariés de droit privé. On prétend leur permettre de bénéficier de la mesure dans des conditions appropriées. Ainsi une exonération spécifique leur serait ouverte, de plus faible taux mais accordée jusqu'à des niveaux de salaire légèrement supérieurs.

La mesure consiste en un allègement de cotisations salariales au bénéfice des salariés dont la rémunération est comprise entre 1 fois et 1,3 fois le SMIC, pour les salaires versés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cette exonération sera d'un montant de 520 euros par an pour un emploi à temps plein rémunéré au SMIC. Son montant sera décroissant, mais bénéficierait jusqu'aux salariés rémunérés 1,3 SMIC. Le montant de la réduction figurera sur le bulletin de paie mensuel des salariés bénéficiaires de la mesure et conduirait à une hausse du salaire net qui leur est versé chaque mois.

Coût de la mesure : 2,5 milliards d'euros en 2015, y compris 400 millions d'euros pour la Fonction publique.

#### Baisse du coût du travail de 4,5 milliards d'euros en 2015

En prétendant renforcer la compétitivité des entreprises et améliorer la situation de l'emploi, le gouvernement cherche à réduire le coût du travail dès 2015 pour les salaires proches du SMIC, pour lesquels la réduction du coût du travail serait censée exercer un effet direct et efficace sur la demande de travail.

Cette mesure vient compléter les 20 milliards d'euros du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui a constitué une étape importante dans la réduction des coûts salariaux. Avec le CICE, le coût horaire réel du travail dans l'ensemble de l'industrie

et des services marchands n'aurait augmenté que de 0,4 % en France contre 1,6 % en Allemagne au second trimestre 2013.

### **Le gouvernement poursuit son engagement en faveur du Medef de baisse du coût du travail en renforçant les allègements de cotisations patronales autour du SMIC.**

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'employeur d'un salarié payé au SMIC ne paiera plus aucune cotisation patronale de Sécurité sociale à l'URSSAF. Seules restent dues les cotisations des régimes gérés par les partenaires sociaux et certaines contributions annexes. L'exonération sera dégressive jusqu'à 1,6 fois le SMIC.

En outre, les cotisations d'allocations familiales sont réduites de 1,8 point pour les salaires inférieurs à 1,6 fois le SMIC.

Ce renforcement des allègements généraux sur les bas salaires serait censé améliorer durablement et rapidement l'emploi.

Il est prévu de compléter ce dispositif dans une deuxième étape, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, par un abaissement des cotisations familiales pour les salaires jusqu'à 3,5 fois le SMIC, soit 90 % des salariés.

L'ensemble de ce dispositif représente une baisse du coût du travail de 4,5 milliards d'euros en 2015, ciblée sur les bas salaires pour prétendre obtenir un effet important sur les créations d'emploi. Cela confirme le choix de Hollande et de Valls pour la logique néoclassique de baisse du coût salarial contre une prétendue incitation à l'embauche et au travail.

Avec la montée en charge du dispositif en 2016, complété par le CICE, ce seront près de 30 milliards d'euros qui auront été investis pour alléger le coût du travail en France.

Dans une entreprise de 56 salariés, le montant total des allègements de cotisations augmentera en 2015 de 16 % par rapport à 2014, soit près de 15 000 euros supplémentaires. En tenant compte du CICE, cette entreprise bénéficiera en 2015 d'une réduction du coût du travail équivalente à 10 % de sa masse salariale, soit deux fois plus importante qu'en 2012.

### **Allègements des cotisations d'allocations familiales pour les travailleurs indépendants**

Les travailleurs indépendants ne bénéficiant pas sur leurs cotisations personnelles de la baisse des cotisations patronales ni de la baisse des cotisations salariales, on considère que ces cotisations peuvent s'avérer lourdes pour les travailleurs indépendants ayant des revenus modestes et moyens. La mesure s'inscrit dans la droite ligne de la politique engagée depuis 2012 pour améliorer la progressivité des cotisations des travailleurs indépendants. La LFSS pour 2013 a en effet plafonné les cotisations maladie et créé une exonération partielle et dégressive des cotisations pour les bas revenus. Cette démarche prétendue en faveur des bas revenus est complétée par le projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises adopté définitivement par le Parlement en mai 2014. L'allègement proportionnel prévu dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité complète la démarche engagée en ciblant cette fois les revenus modestes et moyens.

**La mesure prétend soutenir les revenus des travailleurs indépendants et améliorer leur pouvoir d'achat.** Elle consiste en une exonération partielle des cotisations d'allocations familiales des travailleurs indépendants lorsque le revenu d'activité annuel est inférieur à l'équivalent de 3,8 SMIC nets annuels, soit un peu plus de 52 000 euros.

L'exonération concerne environ 1,75 million de travailleurs indépendants non agricoles (soit 82 % des travailleurs indépendants non agricoles : plus de 85 % des artisans, 90 % des commerçants et 65 % des professionnels libéraux) et plus de 500 000 entrepreneurs relevant du régime micro-social (soit 50 % de l'ensemble des entrepreneurs relevant du régime micro-social).

Elle s'applique également à environ 460 000 travailleurs indépendants agricoles (soit plus de 95 % des non-salariés agricoles). Cette mesure représente une réduction d'un milliard d'euros des cotisations des travailleurs indépendants agricoles et non agricoles soit une baisse globale de plus de 7 %, 6 % pour les commerçants.

### **Suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) pour deux sociétés sur trois dès 2015**

#### *Pas touche au coût du capital*

Dans la logique de recherche de la compétitivité-prix, c'est-à-dire baisse du coût du travail pour les entreprises, le gouvernement s'est engagé dans le Pacte dit de responsabilité et de solidarité. Il a décidé d'alléger dès 2015 la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S, créée en 2005) due par toutes les entreprises redevables et d'en exonérer immédiatement les très petites entreprises (TPE) et les petites entreprises (PE) dont le chiffre d'affaires est le moins élevé.

#### **La C3S, qui finance le régime social des indépendants, sera définitivement supprimée pour tous les redevables en 2017.**

La mesure est également destinée à supprimer les dites distorsions économiques et fiscales induites par la C3S. Assise sur le chiffre d'affaires des entreprises, on considère que la C3S ne tiendrait pas compte des capacités contributives des redevables reflétées par les bénéfices. Les entreprises dont les activités génèrent des marges relativement faibles supporteraient une charge de C3S proportionnellement plus lourde que celles dont les activités dégagent des marges élevées.

La suppression de la C3S est censée profiter aux entreprises industrielles.

On considère que la C3S pèserait également sur les consommations intermédiaires. Du fait de l'absence de déduction de la contribution acquittée en amont (contrairement à la TVA), la C3S serait susceptible de générer des taxations en cascade au cours d'un même cycle de production, incitant les entreprises à privilégier l'intégration d'unités productives, même lorsque cette option n'est pas économiquement efficace, ou à privilégier l'importation de produits finis ou semi-finis plutôt que la production en France.

La suppression progressive de la C3S viserait à favoriser la compétitivité des entreprises en privilégiant à la fois la baisse de charges sur la production et la prise en compte d'un marché concurrentiel international.

La mesure prend la forme d'un abattement d'assiette de 3 250 000 euros de chiffre d'affaires pour la C3S due au titre de 2015. L'abattement permettrait d'alléger la C3S de tous les redevables pour un montant maximum de 5 200 euros en 2015. Elle permettrait, en pratique, d'exonérer totalement de C3S les redevables dont les chiffres d'affaires sont les moins élevés : inférieur à 3 250 000 euros en 2015.

Le nombre de redevables diminuera en effet de 67 % en passant de 296 000 environ en 2014 à 97 650 en 2015. Ce qui signifie une exonération totale dès 2015 des très petites entreprises (chiffre d'affaires inférieur à 2 millions d'euros) et de 45 % des petites entreprises (chiffre d'affaires compris entre 2 et 10 millions d'euros).

Coût de la mesure : 1 milliard d'euros en 2015.

Mais il est prétendu qu'on garantira le financement pérenne du régime social des indépendants.

Une entreprise ayant un chiffre d'affaires de 2 millions d'euros sera totalement exonérée de C3S, alors qu'elle aurait dû acquitter un montant de 3 200 euros en 2015. Cette mesure représenterait une hausse de 3,2 % de son bénéfice. Une entreprise ayant un chiffre d'affaires de 5 millions d'euros aurait dû acquitter 8 000 euros de C3S en 2015. Grâce à l'abattement, elle paiera seulement 2 800 euros. Cette mesure lui permettrait une hausse de plus de 1 % de son bénéfice.

### Un choix de classe : une absence dite temporaire de revalorisation des prestations sociales hors minima sociaux pour prétendre ramener les comptes sociaux à l'équilibre

Les prestations sociales constituent le socle du modèle français de Sécurité sociale. La protection sociale représente 1/3 de la richesse produite annuellement en France. Cette solidarité continue de jouer son rôle d'amortisseur social dans la crise économique. Cependant **la mesure de stabilisation des dépenses de prestations sociales engagée dans le PLFRSS ira à l'encontre de cette logique.**

En prétendant contribuer au rétablissement des comptes sociaux, les prestations de Sécurité sociale ne seront pas revalorisées pendant un an. Cette mesure conduit à suspendre temporairement le mécanisme d'indexation automatique sur l'inflation, en prétendant que cela n'entraînerait aucune baisse des prestations servies. Mais cela contribuera en réalité à aggraver les menaces de déflation.

Cette mesure s'appliquera :

- aux différentes prestations familiales (revalorisation initialement prévue au 1<sup>er</sup> avril 2015), pour une économie en année pleine de 360 millions d'euros ;
- aux pensions d'invalidité et aux rentes d'accidents du travail (revalorisation initialement prévue au 1<sup>er</sup> avril 2015), pour une économie en année pleine de 200 millions d'euros ;
- aux aides au logement, pour une économie en année pleine de 130 millions d'euros (revalorisation initialement prévue au 1<sup>er</sup> octobre 2014). Cela concerne l'allocation de logement familiale, l'allocation de logement sociale et l'aide personnalisée au logement ;
- aux pensions de retraite de base (revalorisation initialement prévue au 1<sup>er</sup> octobre 2014), pour une économie

de 1 milliard d'euros en année pleine. Toutefois, les retraités dont les pensions totales sont inférieures à 1 200 euros par mois ne seraient pas touchés par cette mesure.

### On prétend que le pouvoir d'achat des classes moyennes et modestes serait préservé.

Du fait de l'inflation modérée, la revalorisation représenterait une augmentation limitée des prestations servies, de 0,6 % pour les retraites, de 0,74 % pour les paramètres de calcul des aides au logement, et de 1,5 % pour les prestations revalorisées au 1<sup>er</sup> avril 2015.

Concernant les **pensions de retraite**, la mesure concerne 8 millions de retraités, soit environ la moitié des retraités. Elle représente un effort d'environ 130 euros par an en moyenne pour les retraités.

**Les prestations familiales** concernent 7 millions de familles. L'absence de revalorisation des prestations familiales représente un effort pour les familles, au détriment de l'efficacité de la politique familiale.

**L'allocation de logement familiale** concerne 1,3 million de familles.

**Les pensions d'invalidité** représentent 1,2 million de bénéficiaires. L'absence de revalorisation représente un effort d'environ 150 euros par an en moyenne.

L'impact de ces mesures prétend assurer la progression du pouvoir d'achat des plus modestes, et préserver les classes moyennes, tout en demandant un effort, modéré, aux bénéficiaires les plus aisés de prestations sociales. C'est dire qu'on s'inscrit dans une prétendue logique de redistribution des revenus au détriment d'une logique de Sécurité sociale.

S'agissant des pensions, l'impact serait proportionnel au niveau des prestations servies. Et l'on prétend même qu'il demanderait un effort d'autant plus grand que les prestations sont élevées. Ainsi, écrit-on, la mesure épargnerait près de la moitié des retraités qui reçoit des pensions inférieures à 1 200 euros par mois.

Elle ne concernerait pas les minima sociaux (revenu de solidarité active, allocation aux adultes handicapés, allocation supplémentaire d'invalidité, allocation de solidarité aux personnes âgées – ex minimum vieillesse).



Au contraire, lorsque les bénéficiaires de prestations qui ne sont pas revalorisées reçoivent également, en complément, des minima sociaux, ces derniers évolueront pour compenser l'absence de revalorisation.

Pour donner le change, le gouvernement veut rappeler les mesures prises en faveur des ménages modestes : revalorisation de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire en août 2012 ; relèvement des plafonds de ressources de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et de l'aide à la complémentaire santé (ACS) en juillet 2013, revalorisation supplémentaire du RSA de 10 % sur 5 ans, dont 2 % déjà intervenus en septembre 2013 et 2 % à venir en septembre 2014 ; double revalorisation de l'ASPA et relèvement de 50 euros du montant de l'aide à la complémentaire santé pour les personnes de plus de 60 ans en 2014 ; hausse de 50 % du complément familial pour les familles modestes de 3 enfants ou plus, dont une première tranche de 10 % au 1<sup>er</sup> avril 2014 ; hausse de 25 % de l'allocation de soutien familial versée aux parents isolés dont une première tranche de 5 % au 1<sup>er</sup> avril 2014 ; exonération de cotisations salariales pour les salaires compris entre 1 et 1,3 SMIC au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Concernant les prestations familiales, il est prétendu que les efforts demandés ne pénaliseraient pas les plus modestes, car ils seraient largement compensés par des prestations nouvelles.

### Une rectification de l'ONDAM 2014 pour tenir compte des économies supplémentaires réalisées en 2013

**Un ONDAM (objectif national des dépenses d'assurance-maladie) de 174 milliards d'euros en 2013 inférieurs de 1,4 milliard d'euros à l'objectif initialement voté.**

Pour 2014, il serait inférieur de 0,8 milliard d'euros au niveau voté initialement.

Cette sous-exécution pour 2013 dont on se félicite se répartit entre :

- les dépenses des établissements de santé pour un quart (350 millions d'euros) ;
- les soins de ville pour les trois quarts (1,1 milliard d'euros).

L'ONDAM 2012 a lui-même été inférieur à ce qui était prévu au moment de l'adoption de la LFSS 2013. Cela résulte aussi d'un freinage des dépenses, pour l'essentiel sur le médicament, mais aussi sur les indemnités journalières, les honoraires et les transports.

### L'ONDAM 2014 est rectifié pour tenir compte de ces résultats.

Cette rectification permet de maintenir le taux de progression de l'ONDAM en 2014 à 2,4 %. Les taux de progression de l'ONDAM au-delà de 2014 (2,1 % en 2015, 2 % en 2016, 1,9 % en 2017) seront calculés sur ce montant rectifié. Cette mesure contribue donc à diminuer durablement le montant des dépenses d'assurance maladie.

### Prétendre confirmer la réduction des déficits de la Sécurité sociale.

En 2014, le déficit global du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) devrait se réduire de plus de 2 milliards d'euros. Il s'agirait de compenser l'impact négatif du niveau des recettes par un nouveau rationne-

ment des dépenses : prolongement de la sous-exécution de l'ONDAM en 2013, premiers effets des mesures d'économies supplémentaires proposées, notamment la non revalorisation de certaines prestations, applicable dès octobre 2014. Et l'on se félicite qu'entre 2011 et 2014, le déficit aura diminué de plus d'un tiers.

### Au-delà de 2014, les efforts dits de redressement prétendent ramener progressivement la Sécurité sociale à l'équilibre.

La LFSS pour 2014 prévoyait déjà de ramener le déficit du régime général et du FSV à 4 milliards en 2017. Les économies supplémentaires prévues dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité viseraient à accélérer ce redressement avec la volonté affichée, selon les hypothèses économiques retenues, de porter la Sécurité sociale à l'équilibre.

Outre les mesures proposées dans le cadre du PLFRSS pour 2014, ces économies résulteraient des mesures suivantes annoncées par le premier ministre le 16 avril 2014 :

- la maîtrise de la progression de l'ONDAM, dont l'évolution sera contenue à 2 % en moyenne entre 2015 et 2017 ;
- la réforme de la politique familiale, engagée en 2013, qui sera poursuivie et permettrait de dégager 800 millions d'économies complémentaires à horizon 2017 ;
- l'amplification des efforts de maîtrise des coûts de gestion, permettant de dégager 1,2 milliard d'euros d'économies à horizon 2017.

On déclare que l'État assurerait la compensation intégrale des pertes de recettes pour la Sécurité sociale résultant du Pacte de responsabilité et de solidarité. On n'hésite pas ici à faire jouer les prélèvements fiscaux contre les recettes de la Sécurité sociale. Et surtout on compte sur les économies sur les dépenses sociales. Cela contribuerait, prétend-on, à la réduction du déficit de la Sécurité sociale. On peut en douter quand on mesure l'impact déflationniste négatif de ces mesures sur l'emploi, les services publics et les dépenses sociales, ainsi que sur la croissance, sur les salaires, et à partir de là sur les moindres rentrées en recettes. ■

