



Critique de la conception néolibérale de la Protection sociale

Publié le 27 décembre 2024, par La rédaction



[Accueil](#) | [Vos députés](#) | [Travaux parlementaires](#) |  | [Connaitre l'Assemblée](#) | [Découvrir les lieux](#) |  [Mon compte](#)

Documents parlementaires > [Projet de loi, n° 622](#)

Projet de loi, n° 622

17^e législature

Projet de loi de financement de la sécurité sociale, modifié par le Sénat, de financement de la sécurité sociale pour 2025, n° 622, déposé le mardi 26 novembre 2024.



N° 622

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

©

Résumé :

Les auteurs rappellent ici les fondements de la Sécurité sociale et avancent des propositions de modification du projet de loi de financement de la Sécurité sociale 2025 via des amendements.





Abstract :

The authors here recall the foundations of Social Security and put forward proposals for modification of the 2025 Social Security financing bill via amendments.

La Sécurité sociale repose sur des principes fondamentaux posés en 1945 qui ont été constamment remis en cause durant ces 80 années par les forces politiques et économiques dominantes libérales. Ces principes que nous défendons sont les suivants :

- Unicité du système : le système de protection sociale est unique et n'est donc pas soumis à la concurrence privée
- Universalisme : il bénéficie à tout le monde de façon égalitaire
- Démocratie : il est géré par ceux qui le financent en créant la richesse
- Elle est issue d'un système d'élection reposant sur une circonscription unique : la France
- Solidarité : elle est intergénérationnelle, territoriale et sociale
- C'est un système basé sur la cotisation des travailleurs et des employeurs
- Chacun reçoit selon ses besoins et paie selon ses moyens

Oui, le système de santé doit être réellement égal quelque soit la tranche d'âge concernée, le niveau des revenus, les connaissances. C'est bien une des données de notre système à la française. Il est urgent de le réactiver pour contrebalancer les conséquences de toutes ces années de mise en concurrence, d'opposition entre catégories et tranches d'âge qui ont caractérisé l'ultralibéralisme dans notre pays et dans le monde.

En particulier, le système de santé doit être en phase avec les valeurs de solidarité et de service public. Le service public est la structure qui permet de garantir la proximité, la sécurité et l'égalité d'accès s'il est modernisé, financé et démocratisé. C'est une valeur moderne et d'avenir. Oui, nous croyons que la solidarité est une valeur à faire partager





dans le domaine sanitaire, social et médico-social. La protection sociale doit retrouver toute sa dimension solidaire.

La démocratie est indispensable à notre système de santé et social. Elle doit en être le moteur. Il faut faire du neuf en la matière. Nous devons être très innovants et persévérants. Un véritable apprentissage collectif de fonctionnement démocratique est à reconstruire. Il faut inventer de nouvelles instances, il faut généraliser les processus d'élection pour les représentants dans ces instances. Cela passe aussi par des moyens en temps, en formation pour leur fonctionnement ; c'est une forme d'investissement pour l'avenir que de miser sur la démocratie. Nous n'oublions pas que les dernières élections pour les instances ont eu lieu en 1983 ! Ceci a conduit la population à perdre le contrôle effectif de la Sécurité sociale et à moins s'y intéresser.

La question de la politique de Sécurité sociale est une question majeure aujourd'hui. N'oublions pas que le gouvernement Barnier vient de tomber sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale 2025 (PLFSS 2025). Or la question du financement de la Sécurité sociale et plus largement de la Protection sociale, était vraiment absente de ce PLFSS.

La part des richesses affectées à la Sécurité sociale en 2023 est de 23,4 % (recettes des régimes obligatoires de Sécurité sociale rapporté au PIB 2023). Cette part socialisée échappe au capital qui veut, dans un contexte de crise, la récupérer par tous les moyens afin de la faire contribuer à la restauration de son taux de profit. A l'instar des mesures prises dans la loi de financement 2024, l'esprit de ce PLFSS 2025, est de réduire le niveau de ces prélèvements sociaux dans la richesse produite.

Il utilise principalement 3 moyens:

a) Poursuivre la modification de la structure des recettes de la Sécurité sociale, réduire la part relative des prélèvements à la charge des employeurs et accroître celle à la charge des ménages. La CSG représente désormais plus de 125 Mds€ et les ITAF (impôts et taxes affectés) plus de 108 Mds€, alors que la totalité des cotisations sociales (patronales et salariales) ne représente plus que 291 Mds€ sur une total de recettes 2024 de 631 Mds€. Le PLFSS 2025 veut aller plus loin avec des exonérations de cotisations sociales, elles sont aujourd'hui très concentrées sur les salaires inférieurs à 1,8 SMIC, il propose de lisser la progressivité du mécanisme d'exonérations de



cotisations patronales jusque 3,6 SMIC. C'est la quasi totalité de l'échelle des salaires qui sera ainsi éligible à l'exonération de cotisation patronale. En conséquence la contribution employeur continuera de se réduire et d'être compensée par la fiscalité sur les ménages (TVA, etc.)

b) Réduire la dépense de Sécurité sociale afin de faire payer les usagers par une dégradation de la réponse à leurs besoins plutôt que les employeurs par une hausse de leur cotisation. Car il ne s'agit pas tant de réduire les dépenses sociales que celles prises en charge par la Sécurité sociale. D'où, en matière de santé, après une revalorisation des revenus des médecins, la baisse à 60 % du taux de remboursement de la Sécurité sociale, le plafonnement de l'ONDAM à 2,8 % qui ne permet pas de maintenir l'offre de soins, en particulier hospitalier alors que l'hôpital est en crise. Concernant les retraites, c'est le report de 6 à 8 mois de la revalorisation des pensions, alors que le pouvoir d'achat des retraités s'est effondré. C'est aussi la réduction des dépenses publiques pour les familles et la petite enfance, pourtant au cœur du scandale des crèches privées, une situation qui contribue encore à renforcer la contribution des ménages à leur propre prise en charge individualisée, puisque cette baisse de la dépense socialisée de Sécurité sociale a pour contrepartie une hausse de la contribution individuelle via les mutuelles ou via le reste-à-charge des ménages. Le principe « à chacun selon ses besoins et de chacun selon ses moyens » est mis en cause.

c) Réorganiser institutionnellement les prestations sociales pour renforcer le pouvoir du capital dans la gestion de leur offre. En matière de santé, la voie a été ouverte en 2014, en transférant vers l'entreprise une part de la couverture santé collective. Les pouvoirs des employeurs dans la gestion de la santé des travailleurs et dans la négociation salariale dans l'entreprise ont été renforcés. La réorganisation de l'offre hospitalière sur les territoires a conduit à affaiblir l'hôpital public, et partout où cela était possible à renforcer le poids du secteur privé dans l'offre de soins hospitaliers. En matière de retraite, l'incitation à l'épargne-retraite par la réduction du niveau des pensions renforce le poids des fonds de pension dans la gestion nationale des retraites, et les exigences de rémunération de ces fonds financiers dans les gestions d'entreprise. La branche famille a aussi favorisé le financement individualisé de la prise en charge de la petite enfance (PAJE) et réduit le financement des structures collectives et publiques. Ceci a encouragé le transfert aux collectivités territoriales de la gestion de l'offre d'accueil avec un financement limité (austérité sur les collectivités), cela a conduit à la privatisation de l'offre et à la dégradation de la prise en charge de l'accueil de la petite enfance qui éclate aujourd'hui. Le PLFSS 2025 ne répondait à aucune de ces



problématiques, il les aggravait.

Comment s'opposer à ce mouvement régressif de fond déstructurant notre système de Sécurité sociale ? Avec des réponses d'urgence et des politiques structurantes.

1. Réponses urgentes :

Amendement 1 : le prélèvement sur la richesse produite dans l'entreprise doit redevenir le cœur du financement de la Sécurité sociale.

Pour cela, il faut réduire la CSG jusqu'à la faire disparaître. Elle représente 125 Mds€ dans le financement de la Sécurité sociale, et presque la moitié du financement de la branche maladie. Elle ne peut donc pas disparaître du jour au lendemain, mais doit s'inscrire dans une dynamique de suppression.

La CSG est un impôt sur les revenus des ménages opposé à la cotisation sociale. Dès son origine en 1991, son objectif était de réduire le prélèvement de cotisations sociales salariales en s'y substituant. Elle s'est substituée à la hausse des cotisations sociales, cotisations patronales et aussi cotisations des salariés. La cotisation dans son principe favorise un prélèvement sur la richesse produite dans l'entreprise, une prise sur les profits. La CSG, elle, s'applique sur les revenus une fois versés, c'est une prise sur les revenus des travailleurs qui entérine le partage préalable de la valeur ajoutée dans l'entreprise entre salaires et profits. La cotisation sociale est dans sa nature un outil politique au service des travailleurs qui met à contribution le capital en réduisant la part des profits qu'il cherche à s'approprier. La nature de la CSG est un outil politique au service du capital qui fait payer les travailleurs en laissant les profits aux mains des capitalistes. L'assiette de la CSG s'est élargie au-delà de l'entreprise à tous les revenus des ménages (incluant les revenus financiers des ménages et non des entreprises). En puisant dans les revenus des ménages, actifs ou non, pour financer les besoins sociaux, et en laissant intact la contribution du capital, elle contribue au transfert sur les ménages d'une part croissante de la charge de financement de la Sécurité sociale qui incombait au capital. Comme les exonérations de cotisations sociales patronales, elle vise à baisser le « coût du travail ». C'est une rupture de philosophie avec l'esprit de



notre Sécurité sociale conçue en 1945. En réalité, les exonérations sociales sont inefficaces pour la régulation des comptes de la Sécurité sociale. La CSG est largement moins efficace que la cotisation sociale pour financer la Sécurité sociale. A périmètre constant, un point de CSG vaut moins qu'un point de cotisation sociale, elle est bien moins sensible à la croissance de la valeur ajoutée, elle est tributaire d'arbitrages sur son partage dans l'entreprise et hors de l'entreprise. Le rendement de la CSG n'a été dynamique que par l'élargissement de son assiette. Le poids de la CSG sur les revenus des ménages plombe leur capacité de consommation, et donc les débouchés des entreprises. Enfin, en sortant de l'entreprise, la CSG tend à opacifier la Sécurité sociale en modifiant sa nature avec un mécanisme d'étatisation, qui met au centre de la Sécurité sociale une solidarité nationale et non plus la solidarité intergénérationnelle et interprofessionnelle.

Amendement 2 : Contribution additionnelle sur les revenus financiers des entreprises

Immédiatement, il est nécessaire de trouver les fonds permettant d'éviter une nouvelle réduction des dépenses socialisées de Sécurité sociale. Or une large part de la richesse produite dans les entreprises sert à rémunérer les marchés financiers et le capital, sans aucun effet positif pour le développement de la richesse du pays ou pour l'emploi et les salaires. Au contraire même, cette rémunération des marchés est privilégiée contre l'emploi et le développement des entreprises.

Ce coût du capital incarné par les profits financiers des entreprises est de 613Mds€ (395 Md€ pour les sociétés non financières et 218 Mds€ pour les sociétés financières – source INSEE 2023). Ces revenus ne contribuent pas à la dépense sociale. Si on appliquait le taux global de cotisation patronale (environ 30,5%) à ces revenus financiers des entreprises, cette cotisation additionnelle représenterait 189Mds€. Ce qui serait largement suffisant pour boucher le déficit annoncé de la Sécurité sociale pour 2025 mais aussi pour revenir sur les régressions de la réforme Macron des retraites et financer l'hôpital public et les EHPAD.

Amendement 3 : Suppression progressive des exonérations de cotisations patronales

Pour donner de l'air aux ressources de l'État et dynamiser la consommation des ménages, il est nécessaire de réduire, jusqu'à progressivement les faire disparaître, les exonérations de cotisations patronales. Selon la CGT, en 2023, 80 Mds€ d'aides



publiques sous forme d'exonérations de cotisations sociales ont été données aux entreprises (75 Mds€ selon le gouvernement). Ces exonérations sont à 90 % compensées à la Sécurité sociale par des transferts de fiscalité sur la consommation des ménages. Or ces exonérations supposées créer des emplois et dynamiser l'activité, n'ont jamais fait la démonstration de leur efficacité. Les rapports publics, tous anciens, donnent des estimations de leurs effets comprises entre 100 000 emplois créés depuis leur création à 1 000 000 d'emplois créés/sauvegardés. Autant dire qu'avec cette fourchette personne ne sait avec précision et certitude leur effet réel. Elles grèvent les recettes de l'État obligé de compenser, ce qui réduit d'autant ses capacités de financement des services publics, cela ne produit que très peu d'effets sur l'emploi et les salaires mais sert davantage à payer le coût du capital des entreprises qui en bénéficient. Elles pèsent sur les débouchés des entreprises, elles sont compensées par la fiscalité sur les ménages, contribuent à peser sur les revenus des ménages par les hausses de taxes qu'elles impliquent et sur leur consommation, et donc sur les débouchés des entreprises. Elles sont inefficaces et coûteuses, leur suppression redonnerait des marges de manœuvres au budget de l'État et enclencherait une dynamique vertueuse pour la consommation des ménages et les débouchés des entreprises. Et conséquemment pour les recettes de la Sécurité sociale.

Amendement 4 : financement à taux 0 des TPE/PME par les opérateurs financiers publics lorsqu'elles développent l'emploi, la formation et les salaires, la réponse aux besoins de développement des territoires

Il est impératif de construire un financement de l'activité des entreprises qui réduise le coût du capital. Certaines TPE ou PME peuvent effectivement aujourd'hui être tributaires des aides publiques et les utiliser pour survivre. Les exonérations de cotisations sociales peuvent leur permettre de compenser leurs coûts financiers de fonctionnement. Mais ces exonérations sont contre-productives, car non seulement la baisse du « coût du travail » engendrent de l'inefficacité productive des travailleurs confrontés aux trappes à bas salaires, mais les gains de cette baisse sont siphonnés par la hausse des coûts du capital. Il faut donc réduire les coûts parasites et inutiles de l'entreprise comme le coût du capital. Les intérêts d'emprunts de trésorerie, d'investissement productifs, de recherche, les coûts d'assurance de ces emprunts, souvent prohibitifs lorsque la taille de l'entreprise la fragilise, sont des coûts qui doivent être réduits lorsque les besoins d'argent de l'entreprise sont favorables au développement de l'emploi, des salaires, des qualifications, du territoire et de l'activité économique. La pratique de prêts à taux 0 ou même négatifs par des banques publiques



doit y contribuer. Baisser le coût du capital et non le « coût du travail » serait plus efficace pour l'entreprise et impacterait positivement les ressources de la Sécurité sociale.

2. Politiques structurantes

Amendement 5 : Moduler les taux de cotisations sociales patronales en fonction des politiques d'emploi et de salaire des entreprises au sein d'une même branche d'activité

La Sécurité sociale a un réel besoin de financement. Son déficit n'est pas virtuel. Il est impératif d'augmenter ses recettes pour financer les dépenses utiles aux besoins sociaux. La contribution additionnelle sur les revenus financiers des entreprises (amendement 2) ne peut être pérenne car ceux-ci ont vocation à s'éteindre. En effet, la lutte pour des recettes nouvelles impose de combattre la mainmise de la financiarisation sur les gestions d'entreprises qui siphonne leurs ressources. Elle suppose de faire reculer les revenus financiers des entreprises, c'est-à-dire le coût du capital, qui sont des dépenses qui s'opposent aux dépenses des entreprises utiles pour l'emploi, les salaires, les qualifications, et au final pour le financement de la Sécurité sociale.

D'autres canaux pour générer des recettes nouvelles sont donc nécessaires. Comme la modulation des taux de cotisations sociales patronales afin d'encourager le développement de gestions vertueuses d'entreprises émancipées de la finance et porteuses d'emplois. En modulant les taux de cotisations patronales en fonction des politiques d'emploi et de salaire des entreprises au sein d'une même branche d'activité, il s'agit de peser sur leurs choix de gestion. Si, au sein d'une branche, le rapport Masse salariale / Valeur ajoutée d'une entreprise est plus faible que le rapport moyen de sa branche d'activité, cela signifie que l'entreprise sacrifie ses emplois et ses salaires. On augmenterait ses taux de cotisations patronales pour le rapprocher de la moyenne de la branche. Avec ce système de taux de cotisation modulable, on rechercherait l'efficacité sociale, autrement qu'en sacrifiant l'emploi, en réduisant les autres coûts, dont le coût du capital, et en développant l'efficacité productive. Cette politique structurante développerait les emplois et les salaires, un moyen efficace de remplir les



caisses de la Sécurité sociale, de réduire les dépenses publiques sociales afférentes à la gestion du chômage et de la précarité salariale.

Amendement 6 : Assurer une sécurisation de l'emploi et des revenus tout au long de la vie professionnelle par un système de Sécurité d'emploi ou de formation, permettant de sécuriser le socle de financement de la Sécurité sociale

L'emploi reste le levier principal du financement de la Sécurité sociale par la cotisation sociale. Lorsque l'emploi et les salaires se développent, les ressources de la Sécurité sociale augmentent. A l'inverse, lorsque le chômage augmente, que l'emploi se précarise, et que les salaires stagnent ou ne croissent que faiblement, le financement de la Sécurité sociale en subit directement les conséquences. Même si les réformes du financement de la Sécurité sociale sont une tendance de long terme réduisant le poids des cotisations sociales dans le financement de la Sécurité sociale¹, les cotisations sociales restent la source de financement dominante de la Sécurité sociale². Accroître les ressources de la Sécurité sociale afin d'assurer ses dépenses implique de sécuriser les emplois et la dynamique salariale. Dans un contexte où les gestions d'entreprise sous l'influence des marchés financiers jouent les profits financiers contre l'emploi et les salaires, il convient de s'inscrire dans cette logique de sécurisation, ce qui nécessite de dépasser la logique de fonctionnement du marché du travail et d'éradiquer le chômage. Là où aujourd'hui la gestion des entreprises consiste à ajuster le niveau d'emploi et de salaire aux exigences de baisse des coûts du travail imposés par les objectifs de retours sur investissements des actionnaires et des marchés financiers, sans aucune considération ni pour les personnes jetées au chômage ni pour les coûts sociaux que cela induit pour la puissance publique qui doit les assumer, il serait plus efficace socialement d'instituer un système public de mobilité choisie des salariés, qui pourraient évoluer entre emploi – formation – nouvel emploi sans perte de salaire, où les travailleurs ne passeraient jamais par la case chômage et relégation sociale. Ainsi, les entreprises pourraient faire évoluer leurs effectifs en fonction de leurs besoins de développement, sans impact sur les travailleurs ou la société. Tandis que les salariés pourraient évoluer professionnellement tout au long de leur vie en maîtrisant leur trajectoire professionnelle et en sécurisant leurs revenus, évitant ainsi les aléas des marchés et la perte de ressources. Mais cette sécurisation des revenus des travailleurs sécuriserait aussi la dynamique de ressources de la Sécurité sociale.

Amendement 7 : la dépense sociale comme moteur et non comme frein au développement économique et social, au moyen d'un développement massif des services publics



La dépense sociale est considérée excessive par les forces libérales, qui veulent la réduire afin de l'ajuster au niveau des recettes limitées. Pourtant ces dépenses révèlent un état de la civilisation, de son progrès. Une société développée repose sur des dépenses publiques et sociales importantes. Les dépenses d'un pays en matière de retraite expriment un allongement de la durée de vie comme signe positif de développement de la société. Les dépenses de santé d'un pays portent l'effet de la recherche médicale et thérapeutique, d'un haut niveau technique de la prise en charge, un haut niveau de compétence des professionnels de santé, et non à une consommation de soins excessive. Bien soigner coûte à court terme plus cher que les remèdes de grand-mère, les dépenses de Sécurité sociale augmentent parce que les populations en ont besoin et parce que la société toute entière, entreprises incluses, s'appuie sur cette dépense pour son développement. Ainsi, il ne peut y avoir de diffusion intense de l'IA dans la société et dans les entreprises, sans un niveau de formation initiale adéquat des populations et des travailleurs pour l'utiliser et la fabriquer, qui doit être assuré par notre système d'éducation nationale public. Un niveau dont le coût financier pour l'atteindre est rédhibitoire pour les investisseurs privés parce que pas immédiatement rentable. De même, il n'y a pas d'avancée thérapeutique majeure dans le secteur pharmaceutique privé sans une recherche publique de haut niveau qui prend le risque de la recherche fondamentale et sans une branche maladie de la Sécurité sociale qui assure une rentabilisation des investissements par la prise en charge socialisée des médicaments dispensés aux malades. Le développement des entreprises et de leur capacité économique ne peut faire l'impasse sur ces dépenses publiques et sociales et les services publics qui les génèrent. Ces dépenses sont une condition de leur développement. C'est pourquoi, face aux besoins massifs de la population d'aujourd'hui et de demain, comme des entreprises et de la société, la recherche d'efficacité sociale impose de faire de la dépense publique et sociale, et des services publics qui l'accompagnent, un moteur du développement civilisationnel. Il ne s'agit donc pas de la réduire mais au contraire de l'augmenter massivement. Ceci exige de pouvoir la financer à hauteur des besoins. Or les moyens de l'État ne pourront y suffire. Le simple besoin de financement de la recherche et de la mise en œuvre des nouveaux médicaments aux pouvoirs thérapeutiques révolutionnaires (bio-médicaments, etc.) s'élève à plusieurs centaines de milliards d'euros. D'où notre proposition de recours à la création monétaire de la BCE pour répondre aux besoins de financement des dépenses sociales et l'appel à la mobilisation du système financier public pour la création d'un fonds de financement écologique, social et solidaire des services publics, démocratiquement piloté, pour gérer l'utilisation des fonds au service des populations et des territoires. Les services publics nécessaires à la réponse aux besoins sociaux, au développement des entreprises et à l'efficacité économique, sociale et



environnementale doivent appuyer le développement de l'emploi et des salaires donc des ressources de la Sécurité sociale.

Pour citer cet article :

La rédaction, « Critique de la conception néolibérale de la Protection sociale », *Les Cahiers de santé publique et de protection sociale*, N° 51 décembre 2024.

