



Paris, le 17 février 2020

**Loi de Financement de la Sécurité Sociale 2020 :
illisibilité, instabilité et injustice**

Cher(e)s camarades,

La Loi de Financement de la Sécurité Sociale (LFSS) pour 2020 a été publiée au Journal officiel du 27 décembre 2019 sous le n°2019-1446. En plein mouvement social contre le projet de « système universel de retraites par points », le gouvernement poursuit la logique de l'étatisation pour ce qu'il appelle le « modèle social du XXI^{ème} siècle ».

Depuis que l'impôt finance la moitié des ressources de la sécurité sociale, la **gestion apparaît de plus en plus illisible, instable et injuste** :

- la 3^{ème} source de financement de la Sécurité sociale est désormais la TVA ;
- plus de 5 milliards d'euros de nouvelles exonérations non-compensées ont été imposées ;
- l'excédent prévisionnel, croissant et durable, est devenu un déficit persistant et le retour à l'équilibre incertain ;
- l'extinction de la dette, auparavant prévue pour 2024, devient désormais une autre grande inconnue.

La responsabilité en incombe directement et seulement au gouvernement et à la majorité parlementaire : **il n'y a pas de gestion paritaire effective au niveau du pilotage financier de la Sécurité sociale**, et l'influence de l'ensemble des autres corps politiques et sociaux n'aura eu qu'un effet minime. Pour exemple, malgré la critique unanime des acteurs concernés de l'ensemble des nouvelles non-compensations celles-ci ont été maintenues.

La **politique de l'emploi est également en cause** étant assise principalement sur les allègements généraux de cotisation des employeurs, qui atteignent des niveaux sans précédent. La préparation de l'exercice budgétaire pour 2020 aura été l'occasion de le constater :

- En 2019, les allègements généraux et le versement du CICE auront coûté près de 52 milliards d'euros selon l'annexe 5 de la LFSS.
- Une augmentation de la masse salariale moins dynamique que prévu.
- La part des cotisations sociales (patronales et plus encore salariales) a régulièrement décru ces dernières années, au fil des diverses mesures d'allègement qui se sont succédé.

Alors qu'était annoncé un rétablissement des comptes de la Sécu, les besoins de financement demeurent pour améliorer les droits et créer l'assurance dépendance, recruter dans les caisses, les services et les établissements, augmenter les salaires, comme il est toujours nécessaire d'anticiper

l'éventualité d'une crise ! Mais force est de constater une **dépendance de plus en plus forte des recettes aux affectations de produits fiscaux** et le **développement d'emplois peu rémunérés affectant à la baisse les ressources de la sécurité sociale**. En effet, avec la LFSS pour 2019, l'État avait créé la plus grande trappe à bas salaire au niveau du SMIC en exonérant les employeurs de la quasi-totalité des cotisations (à la Sécurité sociale mais également à l'assurance chômage et aux retraites complémentaires). Le gouvernement aura donc préféré utiliser les excédents pour combler une partie de son déficit.

Plus que jamais, **les LFSS sont l'outil d'étatisation de la Sécurité sociale, et le gouvernement instrumentalise ses comptes pour à la fois financer et justifier ses contre-réformes, et à la fois masquer la dérive financière de l'ensemble des comptes publics**.

I. Analyse de la situation : dégradation des comptes et des perspectives en pleine embellie économique

La structure du financement : reflet de l'étatisation et de l'injustice fiscale et sociale croissante

La modification de la structure du financement portée par les LFSS depuis 25 ans (et qui avait débuté en 1991 avec la mise en place de la CSG) s'est grandement accélérée suite aux lois financières de ce gouvernement. Elle peut se synthétiser selon les deux points de vue suivant :

- au niveau juridique : la moitié des recettes sont des produits fiscaux, l'autre moitié étant des cotisations (mais pour 40% des cotisations employeurs et seulement 10% des cotisations de salariés) ;
- au niveau économique : les revenus d'activité demeurent la principale source de financement, les cotisations employeurs étant la première source de financement, avant la CSG. La consommation devient la troisième source principale du financement *via* la TVA.

Ainsi, le droit de la sécurité sociale est remis en question : pour rappel, la cotisation est le fait générateur des droits sociaux ainsi que du droit de regard et de gestion confié aux représentants des travailleurs. Or, au prétexte que les salariés ne cotisent plus directement que pour la retraite (nous considérons cependant que la cotisation patronale relève du salaire différé), la gestion tend à privilégier une forme de paritarisme État – patronat où les revendications plus que légitimes des salariés sont trop ignorées.

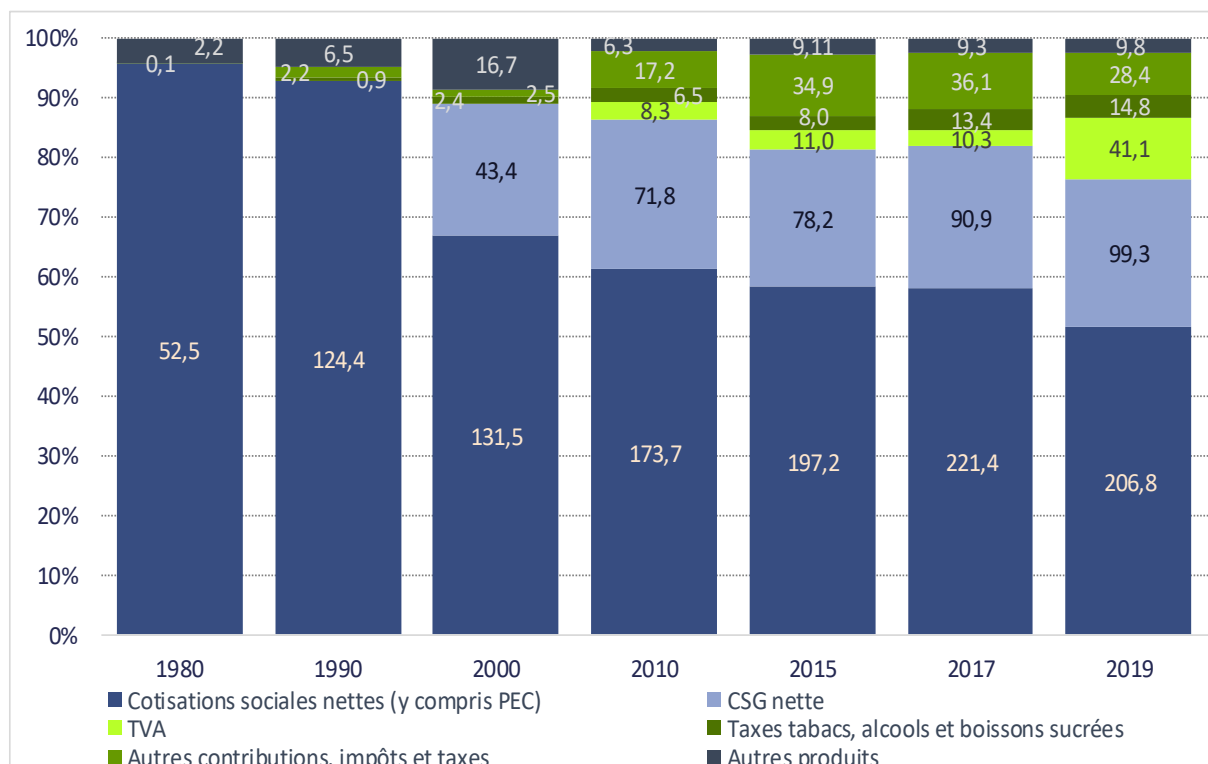
Le remplacement progressif des cotisations directes des salariés, en particulier par la CSG, aura en outre permis une substitution progressive des cotisations employeur (auparavant à plus de 65% du financement) par la participation des personnes protégées (CSG en particulier).

Evolution de la structure du financement, par nature juridique

Confédération Générale du Travail Force Ouvrière

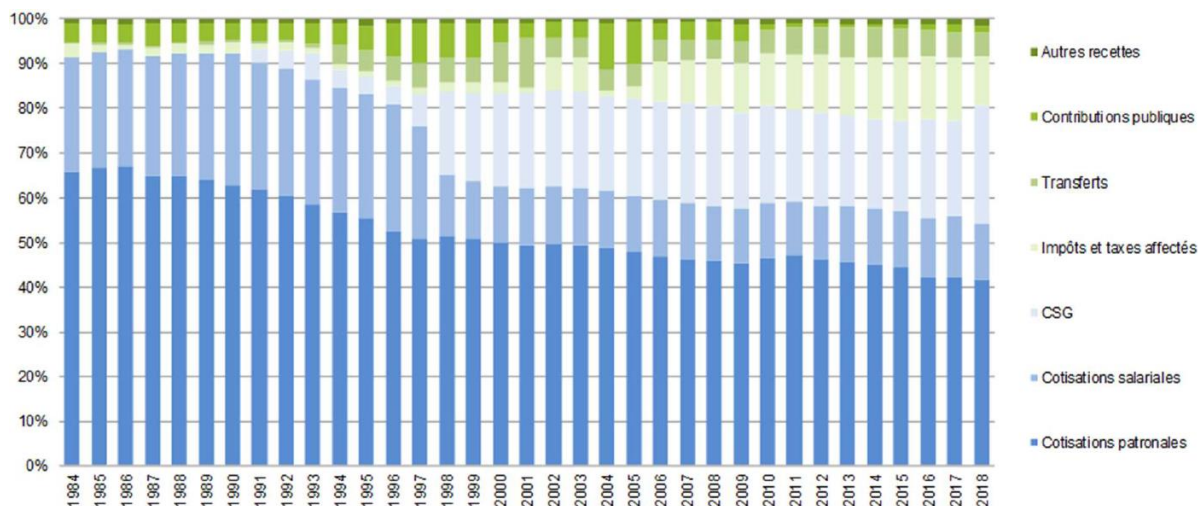
141 avenue du Maine - 75680 Paris Cedex 14 - Tél. 01 40 52 82 00

<http://www.force-ouvriere.fr>



Source : HCFiPS (document interne, projet de rapport annuel sur l'état des lieux du financement)

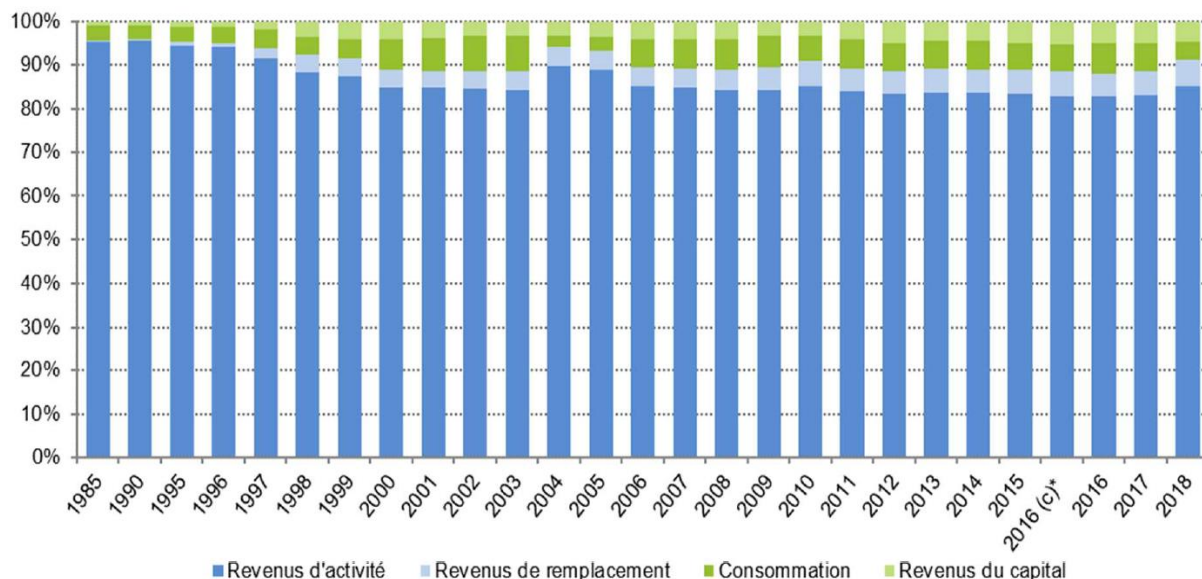
Structure du financement – baisse continue des cotisations patronales



Source : CCSS (septembre 2019)

Pour rappel, la CSG avait été introduite au titre de la diversification des sources du financement de la Sécurité sociale, notamment pour qu'il ne repose pas seulement sur les salaires mais également sur le capital. Finalement, la participation du capital reste très limitée et va même diminuer (exonérations diverses notamment sur le forfait social et l'actionnariat salarié) alors qu'au contraire, la participation des revenus de remplacement (chômage et retraite) va s'accroître en raison de la hausse de CSG.

Evolution de la structure du financement, par assiette économique



Source : CCSS (septembre 2019)

Les assurés sociaux continuent donc de financer le système plus encore qu'auparavant mais en perdant le fondement de leur droit tant à prestation que de regard et de gestion. En outre, le financement relève de plus en plus d'une source injuste, la TVA (sorte d'impôt dégressif, dont le poids décroît avec le revenu).

L'état des comptes sociaux : illisibilité et instabilité

Pour FO, il est important de rappeler la situation financière au début du quinquennat, telle que présentée en LFSS pour 2018. Résultat de la doctrine qui prévaut depuis plusieurs décennies, la « maîtrise des dépenses » conduit naturellement à l'apparition d'excédents importants en cas de reprise économique. Assise sur des pratiques qui nient le véritable enjeu des recettes et participent à la dégradation du système (non-revalorisation des prestations, limitation de l'accès aux droits, restriction de l'offre de soins, restriction de l'embauche et des revalorisations salariales, etc.), elle aura de surcroît connu deux évolutions au cours des deux années suivantes :

- la « nouvelle solidarité entre l'État et la Sécurité sociale » (*sic* !) : la LFSS pour 2019 prévoyait en effet le transfert des excédents de la Sécurité sociale vers l'État pour combler son déficit et accélérer le désendettement de la France, et voulait proscrire l'existence même des excédents pour chaque branche ;
- le « chacun chez soi » : le mouvement social né fin 2018 et qui aura débouché sur les « mesures d'urgences économiques et sociales » aura permis au Gouvernement d'accélérer la transformation de la Sécurité sociale en finançant largement ces mesures, au travers d'exonérations non-compensées. Ainsi la LFSS pour 2020 a-t-elle entériné le retour de cette pratique, qui avait été bloqué pendant plus de 25 ans par la loi Veil.



Circulaire confédérale

Prévisions et projections de solde du Régime général des trois dernières lois de finances

Instabilité de la politique

(En Md€)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
PLFSS 2018	+1,2	+3,5	+6,6	+10,3			«Maitrise des dépenses »
Maladie	-0,8	+1,0	+3,8	+6,6			
ATMP	+0,5	+0,8	+1,3	+1,7			
Vieillesse	+0,2	-0,8	-2,0	-3,0			
Famille	+1,3	+2,4	+3,6	+5,0			
PLFSS 2019	+1,1	+2,5	+1,9	+1,6	+1,2		«Nouvelle solidarité entre la Sécurité sociale et l'État»
Maladie	-0,9	-0,5	0,0	0,0	0,0		
ATMP	+0,8	+1,1	+1,2	+1,3	+1,3		
Vieillesse	+0,8	+0,7	+0,8	+0,4	0,0		
Famille	+0,4	+1,2	0,0	0,0	0,0		
PLFSS 2020	+0,5	-3,1	-3,8	-3,1	-1,8	+0,4	«Chacun chez soi »
Maladie	-0,7	-3,0	-3,0	-1,5	+0,3	+2,5	
ATMP	+0,7	+1,1	+1,4	+1,4	+1,4	+1,4	
Vieillesse	+0,2	-2,1	-2,7	-3,9	-4,8	-5,1	
Famille	+0,5	+0,8	+0,7	+0,9	+1,3	+1,6	

Source : PLFSS 2018, 2019 et 2020

On peut donc aisément remarquer la différence de prévisions en seulement deux années : pour 2020, l'écart s'élève à 10,4 milliards d'euros et à 13,4 milliards pour 2021.

Une telle dégradation des prévisions est un phénomène à la fois exceptionnel et unique :

- Exceptionnel car il ne se produit que très rarement, lors de graves crises financières (3 épisodes sur ces 30 dernières années : en 1993 avec 6,3 milliards d'euros d'écart, en 2002-2003 avec 6 milliards de dégradation sur deux ans et en 2009-2010 avec 19 milliards en deux ans) ;
- Unique, car pour la première fois, cet écart a lieu en dehors d'un contexte économique de crise et où, en outre, la croissance des recettes a été supérieure à celle des dépenses.

Si un léger infléchissement de l'activité économique telle que prévue en LFSS pour 2018 peut expliquer une partie de cette dégradation – le gouvernement prétend qu'il s'agit du principal facteur explicatif de la dégradation - pour FO, ce sont d'autres facteurs qui expliquent un tel écart.

- la croissance de la masse salariale est moins importante non pas en raison d'une croissance de l'activité moins dynamique mais bien de la politique de l'emploi et des rémunérations, qui a consisté en la création de trappes à bas salaires dont celle au niveau du SMIC (voir plus loin), ainsi que de la « prime exceptionnelle », désocialisée et défiscalisée, qui a limité la croissance de la masse salariale assujettie aux cotisations et contributions ;
- le retour de la pratique des exonérations non-compensées.

Il est très difficile de pouvoir chiffrer précisément l'origine de la dégradation des comptes, en particulier en raison de l'imbricatio des relations financières au sein du Régime général et entre la Sécurité sociale et l'État. Le Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (HCFiPS) tente, à l'occasion de son rapport annuel sur le financement de la Sécurité sociale en 2020, d'expliquer les écarts de prévision sur un an. À ce stade, s'il est parvenu à expliquer les écarts de prévision entre 2018 et 2019, il n'est pas encore parvenu à expliquer entièrement la différence entre 2019 et 2020 : près de 50% des différences de soldes demeurent inexplicables à ce jour (« résidu » : 2,3 milliards d'euros sur 5,4) !

Confédération Générale du Travail Force Ouvrière

141 avenue du Maine - 75680 Paris Cedex 14 - Tél. 01 40 52 82 00

<http://www.force-ouvriere.fr>

Ecarts aux prévisions 2018-2020 Illisibilité de la politique

En Md€	2019	2020
Solde LFSS 2019 RG+ FSV	0,1	0,6
Mesures d'urgence économique et sociale	-2,8	-1,6
Annulation revalorisation maîtrisée 2020 Conseil Constit.	0,0	-1,7
Révision du cadrage macro-économique	-1,3	-2,6
dont recettes sur revenus d'activité	-1,4	-3,2
dont prestations (inflation)	0,0	0,6
dont recettes fiscales	0,1	
Révision techniques portant sur les prestations vieillesse	-0,6	-0,6
Autres révisions techniques	-0,8	-0,8
Mesures nouvelles	0,0	3,5
Annulation des transferts Etat et cades	0,0	3,1
Nouvelle trajectoire ONDAM	0,0	-0,3
Autres mesures de la LFSS 2020	0,0	0,7
<i>dont revalorisation différenciée</i>	0,0	0,5
Solde LFSS 2020 RG+ FSV	-5,4	-5,4
Ecart entre les deux annexes B	-5,5	-6,0
Ecart expliqué	-5,5	-3,7
Résidu	0,0	-2,3

Source : HCFiPS (document interne, projet de rapport annuel sur l'état des lieux du financement)

Les exonérations de cotisation employeur : toujours plus !

Enfin, pour ce qui concerne les exonérations de cotisations, on peut relever deux phénomènes : d'une part le montant total des exonérations tiré par l'explosion des allègements généraux, et d'autre part le volume des non-compensations nouvellement inscrit en dérogation à la loi Veil de 1994. Pour rappel, elle imposait que toute nouvelle mesure d'exonérations non-compensée devait obligatoirement conduire à la suppression ou réduction d'une autre déjà existante, pour un volume financier identique, de sorte que ces dispositifs ne devaient pas voir leur volume global s'accroître.

Pour ce qui concerne les allègements généraux, FO a toujours souligné l'inefficacité de cette mesure pour créer de l'emploi. Aujourd'hui, il faut souligner que la seule transformation du CICE en allègements supplémentaires en 2019 et le versement cette même année du CICE 2018 (qui est versé aux entreprises avec 1 an de décalage, alors que les allègements s'opèrent dès l'année en cours), aura représenté plus de 40 milliards d'euros versés aux entreprises, ce qui peut correspondre à la rémunération de 2 millions de salariés... un chiffre bien loin des créations d'emploi observées cette année !

Ensemble des niches sociales depuis 2013, en milliards d'euros

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (p)	2020 (p)
Allègements généraux	20,73	20,89	25,76	28,97	30,09	32,43	51,10	52,26
Exonérations ciblées compensées	3,86	3,69	3,48	4,08	6,61	6,35	5,71	5,44
Exonérations ciblées non-compensées	3,21	3,69	3,74	3,81	1,36	0,86	2,17	2,15
<i>Total exonérations</i>	<i>27,79</i>	<i>28,27</i>	<i>32,97</i>	<i>36,86</i>	<i>38,06</i>	<i>39,64</i>	<i>58,98</i>	<i>59,86</i>
Exemptions d'assiette	6,44	6,75	8,41	7,48	7,90	7,68	7,34	7,73
Ensemble niches sociales	34,23	35,02	41,38	44,34	46,55	60,87	66,32	67,58

Source : LFSS 2014 à 2020, annexes 5

Ainsi, le montant total, qui était contenu autour de 30 milliards d'euros vient-il d'exploser au cours des dernières années, d'abord avec la mise en place du « Pacte de responsabilité » puis par la poursuite de cette politique sous une autre forme. Cela a pour double conséquence :

- de développer la fiscalisation de la Sécurité sociale – qui de surcroît passe désormais par la TVA - par compensation des allègements généraux ;
- de rendre inter-dépendants les budgets de l'État et de la Sécurité sociale : en cas de crise économique, quel choix l'État opérera-t-il sur les affectations de recettes si son propre solde budgétaire, déjà très dégradé en cette période de croissance, plonge encore plus dans le rouge ?

En 2012 la crise des dettes souveraines avait été sans impact sur la Sécurité sociale (notamment la CADES avait conservé sa notation « AAA » de capacité à rembourser la dette sociale). Mais désormais, cette interdépendance financière a pour conséquence de limiter la capacité de notre modèle social à être un amortisseur de crise : si l'État « plonge », il est fort à parier qu'il emportera avec lui la Sécurité sociale !

Concernant les exonérations non-compensées, il est important de noter que leur montant n'apparaît que partiellement dans les annexes à la LFSS votée par le Parlement, participant à l'illisibilité du système. Néanmoins, et toujours dans le cadre des travaux préparatoires du HCFIPS sur son rapport annuel, il est estimé pour 2020 un volume global d'exonération proche de 6 milliards d'euros.

Total des non - compensations

En Md€	2017	2018	2019	2020
Non compensation du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	-0,5	-0,7	-0,1	-0,1
Suppression de la C4S	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Suppression de la 4 ^è tranche de taxe sur les salaires		-0,2	-0,2	-0,2
Exonération ou suppression du forfait social			-0,6	-0,8
Suppression de petites taxes			-0,1	-0,2
Exonération sur les heures supplémentaires			-1,8	-1,8
Compensation de la perte du CICE aux régimes spéciaux			-0,3	-0,3
Sous-calibrage de la fraction de TVA suite aux amendements de la LFSS pour 2019			-0,3	-0,3
Rétablissement d'un taux intermédiaire de CSG remplacement			-1,5	-1,6
Total des non-compensations	-0,9	-1,3	-5,4	-5,9

Source : HCFIPS (document interne, projet de rapport annuel sur l'état des lieux du financement)

La politique de l'emploi en France est donc désormais responsable à la fois d'une fragilisation jamais égalée des recettes de la Sécurité sociale - sa capacité à amortir les crises économiques est aujourd'hui remise en question - mais aussi d'une grande injustice sociale et fiscale. Les droits sociaux des travailleurs sont ainsi de plus en plus financés par un impôt injuste (la TVA) et se dégradent en faveur d'une large redistribution des revenus vers les entreprises.

En 2017, les projections inscrites dans la LFSS pour 2018 auraient pu ouvrir la perspective à la fois d'amélioration des droits (revalorisations et création de l'assurance sociale « Dépendance ») et des conditions de travail (recrutements dans les caisses, services et établissements), mais également de réductions de cotisations (et non d'exonérations !), avec la possibilité de préparer l'arrivée d'une nouvelle crise.

Désormais, en seulement deux ans et sans raison externe comme un choc économique d'ampleur, ce gouvernement aura défait toute perspective d'amélioration du système : tant sur la possibilité de créer de nouveaux droits conséquents, d'améliorer les prestations, la qualité de service et de travail et même désormais de remboursement de la dette...



Circulaire confédérale

II. Les principales conséquences de la loi pour les salariés, les assurés et les administrateurs/conseillers des caisses

Voir l'annexe pour plus de détails sur le contenu des mesures et l'analyse FO.

Principales dispositions concernant les salariés
Reconduction de la « Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat » (article 7) <ul style="list-style-type: none">• sous condition de la conclusion d'un accord d'intéressement, sauf dans les organismes sans but lucratif et les ESAT• si inexistant, cet accord doit être négocié entre janvier et juin 2020, et sa durée peut alors être inférieure à ce que la loi prévoit (1 à 3 ans)• comme l'année dernière, peut être exonérée de cotisations/contributions sociales et d'impôt pour les salariés dont le salaire n'excède pas 3 SMIC• peut être d'un montant de 1 000€ maximum et versée avant le 30 juin 2020
Congé de présence parentale (article 69)
Assouplissement des conditions de recours au travail aménagé ou à temps partiel et évolution du versement des IJ (article 85)
Principales dispositions concernant les assurés sociaux
Suppression du dispositif de rachat des rentes ATMP (article 83)
Engagement maternité (article 52)
Revalorisation différenciée des prestations (article 81)
Mise en place d'un service public de versement des pensions alimentaires (article 72)
Mise en œuvre de la Complémentaire Santé Solidaire (article 46)
Création d'un fonds d'indemnisation des victimes des produits phytosanitaires (article 70)
Création d'une indemnisation du proche aidant (article 68)
Réforme du ticket modérateur à l'hôpital (article 35)
Principales dispositions concernant les administrateurs et conseillers des caisses
Extension de la possibilité de créer des « Caisses communes de Sécurité sociale » (article 76)
Unification du recouvrement (articles 18 et 19)

Amitiés syndicalistes,

Serge LEGAGNOA
Secrétaire confédéral

Yves VEYRIER
Secrétaire général