



UN BUDGET PLUS JUSTE ÉTAIT POSSIBLE

**Notre bilan de l'examen du budget
de la sécurité sociale**

ASSEMBLÉE NATIONALE

**SOCIALISTES
& APPARENTÉS**
ASSEMBLÉE NATIONALE

SOMMAIRE

ÉDITO 3

1 - UN BUDGET INJUSTE QUI NE RÉPOND PAS AUX BESOINS DES FRANÇAIS 5

2 - NOTRE MÉTHODE : DIALOGUE ET COMPROMIS 7

3 - UN AUTRE BUDGET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EST POSSIBLE 9

4 - NOS VICTOIRES ANNULÉES PAR LE GOUVERNEMENT 11

ÉDITO

Mardi 5 novembre a marqué la fin de l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS), autrement dit le budget de la Sécurité sociale.

Ce texte est **au cœur des difficultés du quotidien des Françaises et des Français.**

Difficultés à trouver un professionnel de santé, saturation des urgences à l'hôpital, crise des EHPAD, réforme de la retraite à 64 ans, etc. : toutes ces crises majeures trouvent racine dans la destruction à petit feu de la Sécurité sociale menée par Emmanuel Macron et ses Gouvernements successifs depuis 2017.

Pourtant, une autre voie existe : **celle d'une Sécurité sociale qui répond aux besoins sanitaires et sociaux des Françaises et des Français,** financée en tenant compte des capacités de chacun.

Au cours de ces dernières semaines, **les députés du groupe Socialistes et apparentés, et particulièrement nos commissaires aux affaires sociales,** ont mené un combat article par article, amendement par amendement, prise de parole par prise de parole, pour défendre ce que nous estimons être un budget de la Sécurité sociale plus juste.

Du financement de l'hôpital public, au Nutriscore, en passant par l'abrogation de la réforme des retraites, l'examen de ce PLFSS a été l'occasion de défendre nos amendements et **d'obtenir des avancées sur des sujets essentiels à la vie de tous les Françaises et les Français.**

Nous avons fait adopter 29 amendements, nous sommes le premier groupe en matière d'amendements adoptés.

Nous avons également proposé au Gouvernement une nouvelle méthode : **celle du dialogue et du compromis pour éviter un nouveau 49.3.**

Malheureusement, le Gouvernement et les groupes de la droite qui le soutiennent ont adressé une fin de non-recevoir à notre proposition, préférant mettre fin aux débats avant que l'Assemblée nationale ait pu examiner l'ensemble des articles du projet de loi.

Le budget de la Sécurité sociale est désormais entre les mains du Sénat, **nous faisons confiance en nos collègues sénatrices et sénateurs socialistes afin de prolonger nos combats pour un budget plus juste.**

Boris Vallaud

Député des Landes, président du groupe Socialistes & apparentés

Jérôme Guedj

Député de l'Essonne, responsable du budget de la Sécurité sociale

NOS COMMISSAIRES AUX AFFAIRES SOCIALES



Joël Aviragnet
Haute-Garonne



Béatrice Bellay
Martinique



Elie Califer
Guadeloupe



Arthur Delaporte
Calvados



Fanny Dombre-Coste
Hérault



Océane Godard
Côte-d'Or



Jérôme Guedj
Essonne



Sandrine Runel
Rhône



Arnaud Simion
Haute-Garonne

UN BUDGET INJUSTE QUI NE RÉPOND PAS AUX BESOINS DES FRANÇAIS

Le texte initial présenté par le Gouvernement de Michel Barnier, réalisé sans concertation, relevait d'une **vision comptable de la Sécurité sociale**, sans partir des besoins pour ajuster les ressources à mobiliser.

■ 1. UN BUDGET QUI FAIT REPOSER LES EFFORTS SUR LES RETRAITÉS ET LES MALADES

Le budget était, en premier lieu, extrêmement injuste, en faisant porter un coût important sur des franges de la population les plus précaires.

- Il y avait, par exemple, le **gel de l'indexation des pensions de retraites** sur l'inflation, qui coûterait 420 euros pour un couple de retraités avec chacun une pension à 1 400 euros nets par mois ;
- Il y avait aussi la hausse du ticket modérateur, qui signifie une **baisse de la prise en charge des consultations de médecin** : au moment où le prix de ces consultations augmentent de 25 à 30 euros, la part du remboursement par la Sécu va passer de 70 % à 60 %. Concrètement, c'est une augmentation du reste à charge de 4 euros par consultation. Comment vont faire les 3 millions de Français qui n'ont pas de mutuelle ? Et pour tous les autres, ce sera immanquablement une augmentation de 8 à 10 % des cotisations des mutuelles.

C'est bien vers un recul de la Sécurité sociale et la privatisation par petites touches de la santé des Françaises et des Français que s'oriente ce PLFSS.

■ 2. UN BUDGET QUI CONTRACTE LES MOYENS DE L'HÔPITAL PUBLIC ET DES EHPAD

L'inadéquation du projet présenté par le Gouvernement se trouve essentiellement dans **l'insuffisance de l'objectif national des dépenses de l'assurance maladie**, appelé l'ONDAM, qui représente les dépenses de santé.

En effet, si le Gouvernement a martelé qu'il était bien croissant, à 2,8 % pour 2025, ce n'est qu'un effet d'optique qui masque une stagnation des dépenses. Ajusté à l'inflation (1,8 %) et à un tour de passe-passe fiscal sur le taux de cotisations applicable aux employeurs territoriaux et hospitaliers, il revient à 0,1 %, soit un des plus faibles des trente dernières années. Lors de l'examen des PLFSS des deux années précédentes, l'ONDAM a systématiquement été sous-estimé, ce qu'il s'est passé de nouveau cette année.

Nous avons évidemment interpellé le Gouvernement sur cet objectif inacceptable, qui ne peut pas être abordé qu'à travers prisme budgétaire, il en va des soins que recevront les Français dans les hôpitaux et dans les EHPAD en 2025 !

■ **3. UN BUDGET QUI NE TRAITE PAS DES GRANDES PROBLÉMATIQUES DE SANTÉ PUBLIQUE**

Le projet de PLFSS présenté était éloquent par son silence sur les grandes problématiques auxquelles est confronté le secteur de la Sécurité sociale.

Le mot « désert médical » n'est pas évoqué une seule fois dans l'ensemble du texte qui a été présenté, et les grands chantiers que sont le vieillissement de la population, le handicap, la santé des enfants, des femmes, et la santé mentale, sont autant d'absents dans le texte du Gouvernement. C'est aussi la prévention, point de départ de toute politique de santé ambitieuse, qui n'a pas trouvé d'incarnation dans le projet soumis par le Gouvernement.

NOTRE MÉTHODE : DIALOGUE ET COMPROMIS

Au début de l'examen du texte en séance publique, le Groupe Socialistes & apparentés a clairement énoncé l'esprit dans lequel il souhaitait aborder ce texte : **une démarche constructive et responsable.**

Ainsi, si une mesure permettait d'améliorer concrètement la vie des Françaises et des Français, bien que n'allant pas aussi loin que nous l'aurions souhaité, alors cette mesure a reçu notre vote. Ne pas s'enfermer dans des positions principielles et absolutistes relève d'un sens des responsabilités.

Michel Barnier lui-même a avoué que le texte était perfectible, étant le produit d'un contexte inédit qui a conduit à sa réalisation en toute hâte. **Cet appel, qui semblait être une main tendue aux parlementaires pour travailler sérieusement sur le texte, n'a pourtant pas trouvé d'écho au cours des travaux.**

Alors que le texte a été rejeté à l'unanimité par la Commission des affaires sociales – fait inédit dans l'histoire contemporaine, **le Gouvernement n'a à aucun moment cherché à solliciter les députés pour envisager sérieusement la modification du texte.** Les députés n'ont pas pu compter sur des indications constructives des ministres sur des propositions d'économies, de dépenses, ou de recettes sur lesquelles il aurait été possible de travailler.

Cette situation est d'autant plus insupportable que la situation politique qui a émergé des élections de juillet dernier fait **qu'aucun groupe politique ne peut avoir raison tout seul.** La pluralité de la nouvelle Assemblée nationale aurait dû conduire à une démarche de compromis, dans laquelle chacun, à commencer par le Gouvernement, accepte d'œuvrer sans se figer sur ses positions, en faveur de l'intérêt général.

Notre autre objectif était qu'enfin, à la différence des années précédentes où la manœuvre du 49.3 était évidente et assumée, **l'ensemble des articles du texte soit débattu à l'Assemblée nationale.** Cela aurait envoyé un signal que le parlementarisme de fait était véritablement de retour, et qu'il était respecté par le Gouvernement. Que soit discuté le texte dans son entièreté nous paraissait être le strict minimum du respect du rôle de l'Assemblée nationale.

Malheureusement, malgré notre demande de prolongation des débats, le Gouvernement a mis fin aux débats avant la fin de l'examen du projet de loi, **supprimant de fait toutes les avancées que nous avons obtenues.**

UN AUTRE BUDGET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EST POSSIBLE

Les débats sur le PLFSS ont été révélateurs d'une question politique de fond : l'impossibilité de la part des partis du « socle commun » d'envisager de résoudre les déficits du système de santé par une augmentation des recettes. **Un autre financement de la Sécurité sociale est en effet possible.**

Le plus important des leviers est **la politique d'exonération des cotisations sociales**, qui s'est emballée sous la présidence d'Emmanuel Macron.

Un rapport d'enquête parlementaire, co-présidé par Jérôme Guedj, alertait déjà sur l'enjeu critique que représente ce sujet en 2023.

Alors que les exonérations avaient un **coût annuel de 50 milliards en 2019, elles représentent 75 milliards en 2024**. C'est là que se trouve le « pognon de dingue » qui peut permettre de financer notre système de Sécurité sociale. À titre de comparaison, la réforme des retraites de 2023 permet de réaliser 4 milliards d'euros d'économies en 2025, et 14 milliards à l'horizon 2030.

Le « socle commun », appuyé par le RN, ne veut pourtant pas entendre parler d'une remise en question de certains allègements d'exonération, pour le motif qu'elles seraient nécessairement et intrinsèquement bénéfiques pour l'activité économique et l'emploi, quoi qu'en disent les études scientifiques d'évaluation.

Ces députés ont ainsi rejeté l'article 6 du PLFSS, pourtant présenté par le Gouvernement lui-même, qui visait à revenir sur 5 milliards d'exonérations de cotisation.

Ce vote est révélateur du mode opératoire macroniste : organiser le déficit en asséchant les recettes, pour mieux justifier une baisse des dépenses. La révélation faite par le ministre des Comptes publics que le plan d'investissement du Ségur de la santé et la nécessaire revalorisation des salaires des soignants n'avait pas été financé en est une preuve supplémentaire.

Il n'est par ailleurs pas crédible de se cacher indéfiniment derrière une dégradation des conditions macro-économiques pour justifier les baisses de dépenses. **Un changement de focale sur les moyens de financement de la Sécurité sociale est plus que jamais nécessaire.**

Ces recettes supplémentaires auraient permis de **financer des mesures de justice pour répondre aux besoins de santé des Françaises et des Français.** Nous avons déposé 110 amendements lors de l'examen en séance publique, nous vous présentons ci-après nos 10 principaux amendements.

NOS 10 PRINCIPAUX AMENDEMENTS



- 1. Abroger la réforme des retraites qui repousse l'âge légal à 64 ans**
- 2. Supprimer le gel des pensions de retraite**
- 3. Bloquer l'augmentation du reste à charge des consultations chez le médecin**
- 4. Bloquer la baisse de l'indemnisation des arrêts de travail**
- 5. Augmenter les moyens de l'hôpital public**
- 6. Augmenter les stocks de médicaments afin de lutter contre les pénuries**
- 7. Encadrer et réguler les crèches privées à but lucratif**
- 8. Encadrer et réguler les maisons de retraite à but lucratif**
- 9. Lutter contre la prolifération de l'intérim médical et paramédical**
- 10. Majorer les prestations sociales dans les territoires dits d'Outre-mer**

NOS VICTOIRES ANNULÉES PAR LE GOUVERNEMENT

Malgré les oppositions et les difficultés, le groupe Socialistes et apparentés a **réussi à obtenir un nombre certain de victoires** dans l'examen du PLFSS. Nous avons fait adopter 29 amendements, **nous sommes le premier groupe en nombre d'amendements adoptés !**

Bien que le dogme des exonérations sociales n'ait pas pu être réellement remis en question, **plusieurs amendements venant de la gauche ont permis de dégager des recettes supplémentaires pour financer les dépenses de santé.**

Nous avons trouvé des sources de **recettes sur le capital et le patrimoine**, avec une augmentation de la CSG sur les produits de placement financier (en préservant l'épargne populaire type livret A), un assujettissement des dividendes ou des plus-values levée-vente d'actions aux cotisations sociales, entre autres. Le rendement de ces recettes se situerait **entre 15 et 17 milliards d'euros par an**, et permettrait au système de Sécurité sociale d'avoir un niveau de financement au moins cohérent avec ses besoins à court-terme.

Loin de la pseudo-frénésie fiscale qui nous est reprochée, nous avons fait preuve de responsabilité en retirant nos autres amendements de recettes quand nous avons estimé avoir atteint l'objectif.

Une autre victoire est l'inscription à l'annexe A du PLFSS de **l'abrogation de la réforme des retraites d'avril 2023**. Cette dernière avait en effet été adoptée par un projet de loi rectificatif du PLFSS, il était ainsi pertinent d'entériner l'objectif de son abrogation par le même vecteur législatif.

La position que nous avons défendue est que rajouter deux années supplémentaires de travail aux Françaises et aux Français constitue un impôt injuste sur la vie. Nous souhaitons financer le déficit à court-terme que créerait l'abrogation par une **sur-cotisation sur l'assurance vieillesse, dans l'attente d'une conférence de financement pour déterminer les modalités de résolution du déficit structurel des retraites**. Tel est l'objectif que nous avons réussi à faire inscrire dans le PLFSS. Nous n'oublions pas que nos décisions impactent la vie des millions de Françaises et de Français qui souffrent de cette réforme inique.

Nos travaux ont également permis d'obtenir l'adoption d'amendements permettant de **lutter de manière préventive contre la malbouffe**. Il est indispensable que les leviers préventifs que sont l'éducation et l'incitation soient utilisés aux côtés de l'interdiction et des sanctions pour conduire une politique de santé publique ambitieuse.

Ainsi, **notre amendement qui vise à créer une taxe soda** a été adopté après avoir été initialement rejeté. Par une refonte des tranches d'imposition qui sera plus simple, cette mesure n'aura pas pour objectif de créer des recettes, mais bien d'inciter tout un chacun à adopter des pratiques alimentaires saines. Dans le même sens, un amendement du groupe rendant obligatoire l'affichage du Nutriscore dans les publicités a également été adopté.

In fine, la partie du PLFSS sur les recettes a été adoptée avec les seules voix de la gauche, contre les députés du « socle commun » et avec l'abstention du RN. Malheureusement, nous n'avons pas pu aller au bout de la partie dépenses du PLFSS, **qui n'a donc pas été soumis au vote dans sa globalité**.

Alors que nous avons retiré presque tous nos amendements afin de libérer du temps, le Gouvernement et les députés du « socle commun » n'ont pas accepté de prolonger dans la nuit l'examen des articles restant, qui pourtant aurait été possible.

Ainsi l'Assemblée nationale a été empêchée d'aborder des sujets essentiels comme le financement de la branche autonomie ou encore le gel des pensions de retraite, alors que le Gouvernement rappelait encore la perfectibilité du texte. **Cela ne constitue rien de moins qu'un déni de démocratie**.

Désormais, le texte est parti au Sénat, mais dans sa version initiale, sans tenir compte de nos amendements. Pourtant, **le président du groupe Socialistes & apparentés Boris Vallaud avait interpellé le Premier ministre** sur la nécessité de respecter le travail que nous avons effectué à l'Assemblée nationale (*courrier ci-après*).

Le budget de la Sécurité sociale est désormais entre les mains du Sénat, nous faisons confiance à nos collègues sénatrices et sénateurs socialistes afin de prolonger nos combats pour un budget plus juste. **Nous restons combatifs !**



Boris Vallaud
Député des Landes
Président du groupe Socialistes et apparentés

Monsieur Michel Barnier
Premier Ministre

Paris, le 6 novembre 2024

Monsieur le Premier Ministre,

Avant le début de l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2025, vous aviez indiqué que *"le budget était perfectible"*.

Fidèles à leur culture parlementaire et attachés à faire vivre le "parlementarisme de fait" issu des dernières élections législatives, les députés socialistes et apparentés vous ont pris au mot. C'est donc dans cette logique de co-construction parlementaire, le plus souvent avec les groupes parlementaires de gauche mais également en quelques occasions avec d'autres, qu'ils ont pleinement participé aux débats et défendu des amendements depuis plus de trois semaines dans le cadre des discussions budgétaires. Il nous est même arrivé de défendre votre texte initial, notamment l'article 6 portant réforme des exonérations de cotisations sociales, quand il était vilipendé par les députés de votre "socle commun".

Cette approche responsable s'est déclinée très concrètement autour de quatre principes.

Premièrement, nous avons proposé de ne pas faire reposer sur les patientes et les patients les mesures d'économies budgétaires, à l'inverse de ce que prévoit votre gouvernement en diminuant le remboursement des indemnités journalières ou en augmentant le ticket modérateur.

Deuxièmement, nous avons défendu un soutien franc et massif à l'hôpital public et aux Ehpad, alors que l'évolution de l'ONDAM proposée dans le PLFSS est quasi nulle quand sont retirés l'effet de l'inflation et de la hausse du taux de cotisations applicables aux employeurs territoriaux et hospitaliers (dites "CNRACL") et les dépenses affectées au Covid-19.

Troisièmement, nous avons défendu la mise sur pied d'une réelle politique de santé publique, notamment en portant des mesures concrètes en matière de prévention sur l'alimentation et le

tabac, dans l'attente d'une véritable loi d'orientation et de programmation en santé soutenue sur tous les bancs tant le PLFSS ne saurait remplir cette fonction.

Quatrièmement, la réponse au défi du vieillissement démographique a été au coeur de nos propositions, alors que votre gouvernement n'a toujours pas déposé de projet de loi de programmation pluriannuelle pour le grand âge, ne respectant ainsi pas l'article 10 de la loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie, pourtant issu de toutes les sensibilités parlementaires.

Néanmoins, Monsieur le Premier Ministre, pour faire vivre cette co-construction parlementaire, encore aurait-il fallu pouvoir être en mesure d'examiner le PLFSS 2025 dans son ensemble.

Or, alors qu'expirait hier soir, mardi 5 novembre à minuit, le délai constitutionnel de vingt jours prévu à l'article 47-1 de la Constitution pour l'examen du projet de loi de financement de la Sécurité sociale, votre Gouvernement a refusé de prolonger les débats pour examiner les 417 amendements restants malgré les demandes formulées en ce sens par plusieurs groupes parlementaires au titre de l'article 50 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Il était pourtant possible de terminer les débats dans la nuit, comme le montre la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel sur le sujet. C'est la raison pour laquelle nous avons, depuis plusieurs jours, et comme d'autres groupes de gauche, retiré un très grand nombre de nos amendements pour avancer dans les débats (notamment ceux portant création de recettes nouvelles, dès l'instant où nous avons pu faire adopter des recettes suffisantes, à hauteur de 15 à 17 milliards).

Avec cette interruption brutale de l'examen du PLFSS, contradictoire avec le climat apaisé et constructif des débats, le texte transmis par le Gouvernement au Sénat pourrait potentiellement ne contenir aucune avancée votée à l'Assemblée nationale. Un tel scénario constituerait une atteinte grave à notre démocratie parlementaire et une négation des travaux ayant permis l'adoption de nombreux amendements votés au-delà des clivages politiques. Cela reviendrait au même résultat qu'un recours au 49-3.

Parmi ces amendements, cohérents avec nos principes énoncés *supra*, les députés socialistes et apparentés identifient plusieurs avancées majeures à conserver :

- **Des amendements protégeant les assurés sociaux et garantissant leur accès aux soins.** C'est le cas de l'amendement n° 231 du groupe Socialistes et apparentés bloquant toute hausse du ticket modérateur applicable lors d'une consultation chez le médecin ou la sage-femme ; de l'amendement n° 148 du groupe Socialistes et apparentés appelant à prendre dix mesures clés pour la santé mentale, que vous avez érigée comme cause nationale de l'année 2025 ; et de l'amendement n° 2011 du groupe Ensemble pour la République inscrivant dans la convention entre l'Assurance maladie et les médecins le principe d'une généralisation de l'option de pratique tarifaire maîtrisée (OPTAM), permettant ainsi de lutter contre les dépassements d'honoraires excessifs.

- **Des amendements dégageant entre 15 et 17 milliards d'euros de ressources nouvelles, permettant de combler le déficit de la Sécurité sociale pour 2025.** C'est le cas de l'amendement n° 101 du groupe Socialistes et apparentés visant à calculer les allègements généraux de cotisations sociales pour leur part employeur accordés au bénéfice des entreprises relevant d'une branche dont les salaires minimaux sont inférieurs au SMIC sur ces salaires minimaux et non plus le SMIC ; de l'amendement n° 38 du groupe Socialistes et apparentés augmentant les taux de cotisations de la branche Accidents du travail - Maladies professionnelles des entreprises présentant une sinistralité anormalement élevée ; de l'amendement n° 905 du groupe Écologiste et social prévoyant une hausse des taux de CSG applicables aux revenus du capital (hors livrets populaires tels les livrets A, Développement durable, etc.) ; et de l'amendement n° 976 du groupe LFI assujettissant aux cotisations sociales les dividendes, l'intéressement, la participation, et les plus-values de levée-vente d'actions.
- **Des amendements modifiant la fiscalité nutritionnelle, faisant ainsi avancer la prévention en santé publique.** C'est le cas de l'amendement n° 198 du groupe Socialistes et apparentés obligeant à mentionner le nutri-score sur les publicités des produits alimentaires ; de l'amendement n° 1 du groupe Socialistes et apparentés réformant la taxe sur les sodas ; et de l'amendement n° 1735 du groupe Écologiste et social créant une taxe sur les sucres ajoutés dans les produits alimentaires transformés.

Monsieur le Premier ministre, l'examen du PLFSS 2025 à l'Assemblée nationale ne peut pas être balayé d'un revers de la main. Si l'utilisation de l'article 47-1 de la Constitution devait avoir les mêmes effets que celle de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, en l'espèce nier les travaux parlementaires, alors il aurait fallu assumer plus clairement ce choix.

Au nom des députés socialistes et apparentés, je vous demande donc de reprendre les amendements évoqués ci-dessus dans la version qui sera transmise au Sénat. Notre démocratie s'en honorerait.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Ministre, en l'assurance de ma haute considération.

Boris Vallaud
Député des Landes
Président du groupe Socialistes et apparentés



LE PLFSS EN CHIFFRES

29

213 amendements ont été adoptés par l'Assemblée nationale sur l'ensemble du texte : 29 venaient du groupe Socialistes et apparentés, sur 110 amendements socialistes discutés : **un excellent ratio** attestant de la pertinence de nos propositions.

12 %

Le texte transmis au Sénat ne reprend que 6 amendements adoptés à l'initiative de la gauche, cela représente 12 % du total des amendements repris. Sur les 71 amendements intégrés par le Gouvernement, 62 viennent du « socle commun » ou du Gouvernement lui-même. C'est **3 semaines de débats qui sont écrasés**.

49.3

La réalité c'est que le Gouvernement **ne souhaite pas construire un compromis**. Ils ont joué la montre pour activer l'article 47-1 (examen 20 jours maximum après le dépôt du texte), ne pas prendre en compte les amendements adoptés à l'initiative de la gauche avant d'enclencher le 49.3 sur le vote final en décembre.



SOCIALISTES
& APPARENTÉS
ASSEMBLÉE NATIONALE



parti-socialiste.fr/nosdeputes



Députés socialistes & apparentés



@socialistesAN



@socialistesan



@socialistesan