La sécurité sociale et sa dette

Isabelle Vacarie

▶ **To cite this version:**

Isabelle Vacarie. La sécurité sociale et sa dette. Droit social, 2022, 7/8-2022. hal-04484363

HAL Id: hal-04484363
https://hal.parisnanterre.fr/hal-04484363

Submitted on 29 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La sécurité sociale et sa dette

Isabelle Vacarie
Professeur émérite de l'Université Paris-Nanterre

L'essentiel

S'interroger sur les dispositifs juridiques destinés soit à réduire, soit à amortir la dette de la sécurité sociale, conduit à étudier cette institution sous l'angle du droit financier public. La fécondité d'un tel décentrement mérite d'être soulignée. Tandis que l'évolution des règles financières ramène aux catégories fondatrices du droit social, le vocabulaire financier n'est pas sans influence sur l'idée même de protection sociale.

« La sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale. » Ce principe énoncé, le Code de la sécurité sociale énumère les charges que cette institution couvre *« pour toute personne »* et les garanties qu'elle apporte *« aux travailleurs »*. Une telle ouverture incite naturellement à mobiliser le cadre de pensée propre au droit social pour analyser cette branche du droit. L'angle sous lequel le Colloque de Toulouse nous proposait de l'aborder, à savoir la dette, conduisait au contraire à prêter attention aux dispositifs juridiques destinés soit à réduire, soit à amortir cette dette et, ce faisant, à examiner l'organisation de la sécurité sociale en considération du droit financier public (1).

Dans ces premières pages du dossier, la fécondité d'un tel décentrement mérite d'être soulignée. Tandis que l'évolution des règles financières invite à revenir aux catégories fondatrices de la sécurité sociale, comment ne pas constater la force d'attraction qu'exerce simultanément le vocabulaire financier sur l'idée même de protection sociale.

Quelques exemples permettront d'illustrer ce jeu entre disciplines et plus encore de saisir pour quelles raisons l'une interpelle l'autre.

I. – Cantonnement de la dette et notion de contribution sociale

Dans le cadre du plan Juppé, le choix de cantonner la dette sociale répondait à une volonté politique de ne plus faire supporter les déficits sociaux par le budget de l'État. À cette fin, l'ordonnance du 24 janvier 1996 a mis en place les trois composantes obligées de tout cantonnement :

1. Rémi Pellet, *Droit financier public*, Paris PUF, « Thémis droit », deux tomes, 2018 et 2021, 776 et 684 pages.

– création d'une caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) à laquelle la dette est aussitôt transférée avec pour mission de l'apurer ;
– institution simultanée d'une nouvelle imposition sur les différentes catégories de revenus des personnes physiques dont le produit est dédié au remboursement effectif de cette dette et à ce titre nommée contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) ;
– cadrage dans le temps de cet amortissement dès lors que le cantonnement est destiné à ne pas faire supporter aux générations futures les déficits accumulés par les générations présentes – la CADES est créée pour treize ans et un mois.

Vingt-six ans plus tard, cette caisse demeure un établissement financier actif en raison de nouveaux transferts de dette, dont 136 milliards en 2020. Sans surprise, ces mouvements financiers ont amené le Conseil constitutionnel à préciser à quelles conditions les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) sont un instrument approprié. Sous réserve, décide-t-il en 2005, que ces lois respectent les dispositions organiques du Code de la sécurité sociale et celles de l'ordonnance de 1996 présentant ce même caractère (2). Cinq ans plus tard, cette combinaison lui permet d'insister tant sur la nécessité que sur l'autonomie des ressources affectées à l'amortissement de la dette. Selon les articles LO. 111-3 et 4 du Code de la sécurité sociale, la LFSS assure chaque année que les recettes dédiées à la CADES permettront de ne pas accroitre la durée d'amortissement au-delà du terme fixé ; elle comporte, en outre, en annexe, toutes les informations nécessaires pour permettre de le vérifier. Pour autant, ajoute le Conseil, la mise en œuvre de cette règle ne pourra conduire à une dégradation des conditions générales de l'équilibres financier de la sécurité sociale de l'année à venir imputable à un transfert sans compensation au profit de la CADES de recettes jusque-là affectées aux régimes de sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement (3).

Implicitement, cette réserve d'interprétation souligne l'importance que conserve les ressources dédiées à l'amortissement de la dette et du même coup l'actualité de la question que Jean-Jacques Dupeyroux soulevait dès la publication de l'ordonnance de 1996, concernant la CRDS. Il approuvait l'extension donnée à l'assiette de cette contribution *« l'ensemble des revenus perçus par les contribuables personnes physiques »*, car il considérait de longue date que *« le passage d'une assiette purement professionnelle à une assiette beaucoup plus large va dans le sens d'une plus grande équité ou plutôt dans celui d'une moins grande inégalité »*. Par contre, il

2. Déc. 2005-519 DC du 29 juillet 2005 (loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale), considérants 39 et 40. Cette décision a reconnu un caractère organique à l'article 4 *bis* que l'article 20 de la loi organique du 2 août 2005 relative à la LFSS a inséré dans l'ordonnance de 1996. Si, dans sa rédaction initiale, cet article 4 *bis* permettait de penser que tout nouveau transfert de dette ne signifiait pas un prolongement corrélatif de la durée de son amortissement, tel n'est plus le cas aujourd'hui. Après qu'en 2010 une première modification de cet article ait autorisé la LFSS pour 2011 à accroître cette durée de quatre ans, en 2020, une nouvelle modification permet son report au 31 décembre 2033 (loi n° 2020-991 du 7 août 2020).

3 Déc. 2010-616 DC du 10 novembre 2010 (loi organique relative à la gestion de la dette sociale), considérants 2 à 5.

critiquait vivement son caractère proportionnel et l'argument mis en avant pour justifier cette proportionnalité : *« Une imposition qui frappe tout le monde de la même façon serait nécessairement la plus juste. »* Et il invitait tout aussi vivement à envisager sa progressivité : égalité de tous devant la contribution ou égalité de tous par le tarif de la contribution ? Qu'est-ce qui est le plus juste (4) ?

À l'heure où le versement de cette contribution par toutes les personnes physiques résidant sur le territoire est prolongé de onze ans peut-être devrait-on se demander, à l'image de Jean-Jacques Dupeyroux, ce qui caractérise une contribution « sociale ». Est-elle sociale en raison de son objet, de son assiette ou de son tarif ? Cette question mérite d'autant plus d'être posée que les règles européennes de discipline budgétaire ignorent toute distinction entre dette publique et dette sociale

Ces dernières s'appliquent en effet indistinctement à l'ensemble des administrations publiques, dont toutes les administrations de la sécurité sociale font partie, la CADES y compris. Or, il s'observe que, par touches successives, ces règles se sont métamorphosées au point de faire du « poids financier » du social une question d'intérêt commun au sein de la zone euro. Outre qu'un tel processus bouscule la fonction du Parlement dans une république sociale, n'invite-t-il pas, au-delà de la notion de contribution, à revenir sur celle de dette ?

II. – Règles européennes de discipline budgétaire et concept de dette

Depuis le traité de Maastricht, les États membres considèrent leurs politiques économiques *« comme une question d'intérêt commun »* (art. 121, § 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE). À ce titre, l'Union dispose d'*« une compétence »* : celle de coordonner les politiques nationales au sein du Conseil (art. 2, § 3, TFUE). Et ses organes sont dotés de plusieurs moyens d'agir : fixation de lignes directrices générales, déclinées ensuite en recommandations propres à chaque État membre, auxquelles s'ajoute l'exercice d'une surveillance multilatérale (art. 121 et 148). Celle-ci embrasse tant la situation budgétaire des États et le montant de leur dette que l'évolution de leurs économies. Les fonctions assignées à cette surveillance sont précisées : veiller au respect des règles de discipline budgétaire et assurer une convergence soutenue de la performance des États, spécialement au sein de la zone euro. Deux procédures y concourent : une procédure de surveillance multilatérale (art. 121) et une procédure de correction des déséquilibres budgétaires excessifs (art. 126).

4. Le Plan Juppé, Introduction, Droit social, n° 3, mars 1996, p. 213-216.

Au rythme des crises financières, ces premiers éléments constitutifs de l'Union économique et monétaire (UEM) ont été progressivement renforcés jusqu'à faire de la soutenabilité des finances publiques un objectif central (5). Deux illustrations.

1) L'équilibre budgétaire est devenu une « règle d'or » depuis la signature du traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'UEM, le 2 mars 2012. À l'image de tous les États l'ayant ratifié, la France est tenue d'en respecter les stipulations qu'il s'agisse de celles fixant les règles de disciplines budgétaires ou d'autres destinées à en assurer la stricte observance (6). Ainsi la mise en œuvre du traité a-t-elle suscité, en décembre 2012, le vote d'une nouvelle loi organique dont le dessein est triple (7). Modifier, en premier, la fonction des lois de programmation des finances publiques : aux orientations pluriannuelles s'ajoute la fixation d'objectifs chiffrés à moyen terme. Plus précisément les seconds supplantent les premières. Ensuite, mettre en place un mécanisme de correction qui se déclenche automatiquement si des écarts sont constatés. Créer enfin, auprès de la Cour des comptes, un organisme indépendant, le Haut Conseil des finances publiques, chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et de vérifier la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. De façon très significative, le Conseil constitutionnel a pris soin de préciser que dans l'exercice de son contrôle de la sincérité des lois, les avis de cette nouvelle institution seront pris en compte.

2) Parallèlement, une série d'actes législatifs pris au niveau de l'Union européenne, datant pour les premiers de 2011 (le six-pack), pour les autres de 2013 (le two-pack), a renforcé la surveillance exercée par la Commission et le Conseil sur les positions budgétaires des États membres et leur programme de réformes (8).

Le périmètre de la surveillance est élargi aux déséquilibres macro-économiques par l'organisation d'une troisième procédure : la procédure de prévention et de correction des déséquilibres macro-économiques. Du côté des organes de l'Union, un procédé de détection précoce et de suivi des déséquilibres macro-économiques enrichit les moyens d'action de la Commission. Pour les États membres, les obligations d'information et de faire rapport sont amplifiées. Chaque État présente simultanément à la Commission son programme de stabilité et son programme de réformes structurelles. En outre, depuis 2013, les États transmettent à la

5. Sur ce processus, Isabelle Vacarie, « Le principe de solidarité à l'épreuve du Pacte européen de stabilité et de croissance », in *La Sécurité sociale. Universalité et modernité* (direction Isabelle Daugareilh et Maryse Badel), Édition A. Pédone, 2019, p. 495-507. Éloïse Beauvironnet, « La Sécurité sociale au prisme de la discipline budgétaire européenne », RDSS, 2019, p. 273

6. Loi n° 2012-1171 du 22 octobre 2012 autorisant la ratification du TSCG, JORF du 23 octobre 2012. Sur cette ratification, voir la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-653 DC du 9 août 2012.

7. Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

8. Pour une présentation d'ensemble du six-pack et du two-pack, Commission européenne Mémo en date du 10 avril et Mémo en date du 27 mai 2013.

Commission, pour avis, leur projet de budget annuel. Troisième pièce, enfin, tous respectent un calendrier précis au terme duquel le Conseil, sur recommandation de la Commission, adresse aux États membres ses recommandations : on reconnaît là le semestre européen qui institue une surveillance synchronisée des États, selon les mêmes modalités chaque année.

Aucune de ces règles ne prive les États de leur compétence en matière budgétaire. Elles n'en encadrent pas moins leur pouvoir d'appréciation lors de l'élaboration des diverses lois financières : loi de programmation (pluriannuelle) ou loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale (annuelle) pour ce qui concerne la France. Et ce d'autant plus que tout au long du semestre européen, le dialogue se noue entre la Commission, le Conseil et le pouvoir exécutif des États : c'est-à-dire en dehors des instances naturellement compétentes en matière de droit social, qu'il s'agisse des parlements nationaux (démocratie politique) ou des partenaires sociaux (démocratie sociale). Or, c'est au fil de cette procédure de surveillance que se fabriquent concrètement les programmes de réforme des différents États, chaque programme étant ajusté à leurs objectifs respectifs de maintien ou de retour à l'équilibre.

Cette progression d'un « gouvernance par les nombres » ne signifie pas qu'il faille opposer Union européenne et souveraineté des États lorsque que le renforcement de la discipline budgétaire procède d'un traité intergouvernemental ou encore d'un « pacte » adopté par l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement lors d'un Conseil européen (9). Il s'agit plutôt de souligner leur conviction commune qu'en raison de l'interdépendance des économies nationales au sein de la zone euro, la stabilité de cette monnaie suppose de lutter contre leur déséquilibre budgétaire respectif et appelle chaque État à procéder aux réformes structurelles qui ramèneront ses finances à l'équilibre. Insensiblement cette conviction leur a fait perdre de vue que la sécurité sociale est bien davantage qu'un budget, qu'elle institue l'être humain en l'inscrivant dans une organisation collective qui le lie à ses semblables et lui permet d'occuper sa place à part entière, qu'elle est une institution constitutive de la république sociale.

Pour freiner ce mouvement, l'heure ne serait-elle pas venue de dépasser la définition purement comptable du mot « dette » pour lui préférer celle que suggère l'anthropologie de Marcel Mauss ? Pour ce dernier, la dette n'est autre que la stabilisation d'un lien social premier, donner-recevoir-rendre (10). Alors que la première définition réduit la dette à un facteur de déséquilibre, la seconde fait d'une génération la débitrice des générations suivantes en raison des services rendus par les générations passées et invite à renforcer plutôt qu'à déconstruire les systèmes de

9. Voir le Pacte pour l'euro plus adopté lors du Conseil européen du 24 et 25 mars 2011.

10. Marcel Mauss, Essai sur le don (1925), présentation Florence Weber, PUF, « Quadrige », 2e édition, 2012 : *« Les sociétés ont progressé dans la mesure où elles-mêmes, leurs sous-groupes et enfin leurs individus ont su stabiliser leurs rapports donner, recevoir, et enfin, rendre »* (p. 239-240).

sécurité sociale. Comment ne pas se poser cette question à l'instant précis où plusieurs États dont la France plaident pour que l'Union sache tirer les leçons du moment en reconsidérant ses règles de discipline budgétaire (11).

Dans les deux exemples précédents nous sommes partis des énoncés du droit. Au-delà ne faut-il pas s'interroger sur l'influence qu'exercent aujourd'hui le vocabulaire financier sur l'idée même de protection sociale ?

III. – Investissement social et système de protection sociale

Pour les tenants de l'orthodoxie budgétaire, si l'emprunt est justifié pour couvrir des dépenses d'investissement, il n'a pas vocation à couvrir des dépenses de fonctionnement. Dès lors, s'observe, aujourd'hui, dans le champ des finances publiques, une tendance à proposer une définition compréhensive de l'investissement, émancipée de celle adoptée par la comptabilité nationale. Devrait être considérée comme de l'investissement toute dépense apte à procurer un gain futur, quelle que soit la nature de ce gain, patrimoniale ou extrapatrimoniale. Cette autre définition permet de valoriser les dépenses sociales susceptibles de procurer ce type de gain ou, autre formule, un retour sur investissement. Rentrent dans cette catégorie les dépenses de santé comme les dépenses d'éducation puis de formation tout au long de la vie. Divers auteurs proposent de les considérer comme de l'investissement social et de placer cette dernière notion au cœur des politiques sociales (12). Celles-ci devraient avoir pour première ambition de mettre chaque personne en capacité de s'inscrire dans le monde et d'y imprimer sa marque au lieu de *« laisser jouer le marché puis d'indemniser plus ou moins bien les perdants »*. *« Il est clair que les politiques d'investissement social ne peuvent prétendre se substituer aux assurances sociales »*, prennent-ils soin de préciser (13). Pour autant, priorité doit être donnée aux premières. *« Préparer pour avoir moins à réparer »*, telle est l'idée directrice.

Sans que ce soit dit explicitement, adopter cette distinction entre investissement social et assurances sociales demande de reconsidérer la manière dont le droit

---

11 . Fin mars 2020, en raison de la crise sanitaire, Bruxelles décida d'activer la clause qui permettait de suspendre la surveillance exercée par la Commission sur les trajectoires budgétaires des États de la zone euro. Deux ans plus tard, la Commission vient de proposer de prolonger d'un an cette suspension *« afin de donner de la flexibilité aux États membres pour faire face au ralentissement économique provoqué par la crise en Ukraine »*. Pour autant, comme le souligne Stéphane de la Rosa, en subordonnant entre temps le soutien financier de l'Union européenne à la présentation par les États de plans pour la reprise et la résilience, le règlement 2021/261 du 12 février 2021 a, en réalité, approfondi le cadre normatif et institutionnel de la gouvernance économique européenne (« Les plans pour la reprise et la résilience : instruments d'approfondissement de la coordination des politiques économiques nationales », *Revue des affaires européennes [RAE]*, 2021/4 761-769).

12. L'investissement social : quelle stratégie pour la France ? Cyprien Avenel et *alii*, La Documentation française, novembre 2017. Clément Carbonnier et Bruno Palier, Les femmes, les jeunes et les enfants d'abord. Investissement social et économie de la qualité, Paris, Presses universitaires de France, 2022, 188 pages.

13. Clément Carbonnier et Bruno Palier, précité, p. 181 s.

aménage les prélèvements sociaux, et plus précisément la part mise à la charge de l'entreprise. Parmi les actuelles cotisations patronales ne faudrait-il pas distinguer celles qui sont destinées à financer des revenus de remplacement et celles qui contribuent au financement de prestations universelles dont les entreprises bénéficient à travers l'état de santé de la population et sa démographie (14) ? Aux premières serait réservé le terme de cotisations. Correspondant à un salaire indirect, leur montant continuerait d'être calculé sur le salaire brut. Si l'on voit dans les secondes un investissement social, le mot « contribution » serait plus approprié et leur assiette devrait être plus large que la masse salariale et fondée, par exemple, sur la valeur ajoutée.

Ce partage des eaux pourrait à son tour conduire à rapprocher les diverses contributions répondant à la notion d'investissement social : contribution au financement de la santé, de la famille mais également de la formation tout au long de la vie. Un mouvement en ce sens est déjà observable. La contribution à la formation professionnelle dont toutes les entreprises sont redevables est désormais collectée par les URSSAF et, fait qui mérite d'être relevé, l'opérateur de plateforme est substitué au travailleur dans la prise en charge de cette contribution bien que le Code du travail classe les travailleurs de plateforme parmi les indépendants.

Faut-il comprendre que la notion d'investissement social serait à même de pleinement réinscrire l'entreprise dans le jeu de la solidarité alors qu'au cours de ces vingt dernières années divers textes ont eu pour effet d'opérer certains transferts de charges soit à la collectivité nationale, soit au travailleur (15) ?

14. En ce sens, Didier Tabuteau, « La protection universelle maladie : une rationalisation inachevée du financement de la sécurité sociale », *RDSS*, janvier-février 2016, p. 131-148, spécialement p. 146 à 148.

15. Pour ne citer que les plus emblématiques. Depuis 2003, réduction généralisée des cotisations patronales sur les bas salaires, suivie en 2019 d'une extension de cette réduction, intégralement compensée aux régimes concernés par le budget de l'État. Et, parallèlement, vote d'une série de dispositifs destinés à promouvoir de nouvelles formes d'activité, telles que l'entrepreneuriat ou le travail de plateforme, qui ont tous pour effet de mettre au compte du travailleur l'ensemble des charges sociales, charges patronales comprises. Sur cette dernière orientation, voir notre article dans le dossier consacré à l'œuvre et l'engagement de Jean-Jacques Dupeyroux, « L'économie collaborative à l'épreuve de la théorie générale de la sécurité sociale de Jean-Jacques Dupeyroux », *Droit social*, avril 2022, p. 310-314.