



Anna ZACHAYUS

ATER en droit public à l'Université de Lille (CRDP-ERDP) et  
doctorante à l'Université Toulouse 1 Capitole (IMH)

## Le mirage de l'amortissement de la dette sociale repoussé au 31 décembre 2033

**Mots-clés :** dette sociale - crise sanitaire - lois du 7 août 2020 - CADES - finances sociales

Les lois organique et ordinaire du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et l'autonomie ont organisé une reprise de dette record par la CADES qui a impliqué un nouveau report de sa date d'extinction. Cette réforme a conduit également à une extension du champ matériel de la dette sociale éloignant ainsi davantage la perspective d'un amortissement de celle-ci.

L'un des premiers colloques de la Société française des finances publiques qui s'est tenu à Strasbourg en 1988 était consacré à la dette publique en France<sup>1</sup>. 30 ans plus tard, un numéro de *Gestion & Finances publiques* est entièrement dédié à ce sujet<sup>2</sup>. « La dette : au cœur des finances publiques », contribution du professeur Robert Hertzog en 1988, n'a aucunement perdu en pertinence. Au-delà du seul cadre des crises, la question de la dette publique est régulièrement posée. Néanmoins, les crises apportent un renouveau dans les questionnements puisqu'elles constituent souvent les justifications

à un recours à l'emprunt et ainsi, à un accroissement de la dette publique. Le lien entre crise et dette est loin d'être inédit<sup>3</sup> et la crise sanitaire de 2020 en produit une nouvelle illustration<sup>4</sup>.

La particularité de la crise actuelle, pour les finances sociales, par rapport à celle de la fin des années 2000, est qu'elle a conduit non seulement à une perte de recettes des organismes de sécurité sociale mais également à l'augmentation des dépenses et plus particulièrement celles relevant de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

<sup>1</sup> Colloque publié : Hertzog (R.) (dir.), *La dette publique en France*, Economica, 1990.

<sup>2</sup> *GFP*, n°2, 2018.

<sup>3</sup> V. par ex. M. Collet, *Finances publiques*, 3<sup>e</sup> éd., LGDJ, 2018-2019, p. 225 et suiv.

<sup>4</sup> Dufour (A.-C.), « Le traitement de la dette sociale en période de crise », *RFFP*, n°154, 2021, p. 237.

## Évolutions des prévisions pour l'année 2020 à partir des LFSS pour 2020 et pour 2021<sup>5</sup>

	LFSS pour 2020	LFSS pour 2021	Différence
Recettes de toutes les branches (hors transferts) de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (en Mds d'€)	517,1	489,1	- 28
Dépenses de toutes les branches (hors transferts) de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (en Mds d'€)	521,6	536,9	+ 15,3
ONDAM (en Mds d'€)	205,6	218,9	+ 13,3

Ces évolutions ne sont pas intégralement imputables à la crise. Néanmoins, face aux conséquences financières de cette « guerre sanitaire », les deux lois – organique et ordinaire - du 7 août 2020<sup>6</sup> ont organisé une reprise de dette de 136 Mds€ par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ainsi qu'un report de l'amortissement de cette dette au 31 décembre 2033.

Si la dette dans le langage courant est un dû car elle résulte d'un engagement, la dette dite « sociale » renvoie à une diversité d'acceptions liées à la polysémie du terme « social ». D'un point de vue strictement juridique, la dette sociale peut renvoyer à la dette des sociétés au sens d'entreprises. Dans une perspective philosophique, elle renvoie à l'idée d'une dette des individus envers la société. Cette notion de dette sociale est notamment au cœur de la doctrine solidariste de Léon Bourgeois<sup>7</sup>. Avec l'émergence des lois sociales, une nouvelle conception de la dette sociale apparaît, celle d'une dette de l'État envers les individus. Robert Hertzog a ainsi considéré que l'État, en s'engageant à verser des prestations sociales, contracte une dette sociale. Toutefois, pour Robert Hertzog, la possibilité que pour s'acquitter de cette dette, l'État puisse recourir à l'emprunt est exclue<sup>8</sup>. Pourtant, c'est précisément l'objet de la conception financière de la dette sociale, composante de la dette publique.

La dette publique au sens du droit de l'Union européenne couvre l'ensemble des administrations publiques. À partir de cette définition, la dette sociale pourrait être celle des administrations de sécurité sociale (ASSO). Toutefois, en droit interne la dette sociale apparaît plus restrictive. Le Conseil d'État l'a récemment définie comme celle « des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement, mentionnés à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale (CSS), résultant de leurs besoins de financement passés

ou prévisibles »<sup>9</sup>. Cette définition est en réalité le fruit d'une évolution.

Lors de la création de la sécurité sociale en 1945, les ASSO étaient soumis à une obligation d'équilibre sans recours à l'emprunt<sup>10</sup>. Le risque d'un déficit durable est pourtant intégré puisque jusqu'en 1993 des mécanismes visant à maintenir leur équilibre financier sont mis en place, essentiellement par l'augmentation des recettes, la réduction des dépenses ainsi que l'insertion de mécanismes de compensation (l. 183). Mais en 1993, au regard de l'importance des déficits cumulés (110 Mds de Fr.), c'est le choix d'une reprise par l'État des déficits cumulés par l'ACOSS qui est acté par la loi de finances pour 1994<sup>11</sup>. Le premier dispositif d'externalisation de la gestion de la dette sociale est mis en place avec le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) chargé de verser à l'État des sommes correspondant à la reprise de dette effectuée (A. 299). La notion de dette sociale ne correspondait alors qu'à l'accumulation des déficits des organismes de sécurité sociale. Avec la création de la CADES en 1996<sup>12</sup>, établissement public spécialement chargé de l'apurement de la dette sociale, la notion recouvre également les dettes reprises par elle. Celle-ci est créée pour une durée limitée. En effet, l'idée est bien d'apurer les comptes de la sécurité sociale pour retrouver un équilibre des comptes de la sécurité sociale mais la dette sociale doit être intégralement et si possible rapidement remboursée puisqu'elle a permis de servir des prestations qui ne bénéficieront pas aux générations futures. Cela va dans le sens des recommandations de Gaston Jèze : « lorsqu'il n'y a pas de charge à répartir entre les différentes générations, cela signifie que l'emprunt ne doit pas être employé ; ou bien si il l'est, l'amortissement doit être très rapide »<sup>13</sup>. Ainsi, l'emprunt ne doit être possible que si les dépenses qu'il couvre « sont utiles pour les générations futures »<sup>14</sup>. En d'autres termes, le recours à l'emprunt est admis en principe pour des dépenses d'investissement et non pour des

<sup>5</sup> L., n° 2019-1446, 24 déc. 2019 et L., n° 2020-1576, 14 déc. 2020.

<sup>6</sup> L. Org., n° 2020-991 et L., n° 2020-992, 7 août 2020.

<sup>7</sup> Bourgeois (L.), *Solidarité*, 5<sup>e</sup> éd., 1906, p. 124.

<sup>8</sup> (I) Euzeby (A.), « Besoins financiers et dette des organismes de protection sociale » in Hertzog (R.) (dir.), *La dette publique en France*, Economica, 1990, p. 183 et suiv.

<sup>9</sup> (II) CE, Avis n° 400188 et 400189, 26 mai 2020, sur un projet de loi organique et un projet de loi relatifs à la dette sociale et à l'aide pour l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap, §13.

<sup>10</sup> (III) Ract-Madoux (P) et Gauthey (G.), « La CADES, un acteur de la gestion et de l'amortissement de la dette sociale », *Regards*, 2018/2, n° 54, pp. 45-54.

<sup>11</sup> L., n° 93-1352, 30 déc. 1993.

<sup>12</sup> Ord., n° 96-50, 24 janv. 1996.

<sup>13</sup> Jèze (G.), *Cours de finances publiques 1928-1929*, Giard, 1929, p. 212.

<sup>14</sup> Trotabas (L.), *Précis de science et législation financières*, 4<sup>e</sup> éd., Dalloz, 1935, p. 23.

dépenses de fonctionnement ou de transferts. C'est d'ailleurs cette règle qui limite le recours à l'emprunt pour les collectivités territoriales et qui a conduit la Cour des comptes à qualifier la dette sociale d'« anomalie » des finances publiques<sup>15</sup>.

Néanmoins, le caractère temporaire de la CADES s'est progressivement dissipé<sup>16</sup>. L'extinction de la CADES prévue initialement au 1<sup>er</sup> février 2009, a très rapidement été repoussée au 1<sup>er</sup> février 2014<sup>17</sup> avant d'être reportée « jusqu'à l'extinction de ses missions »<sup>18</sup> ancrant ainsi le choix « de vivre en reportant les charges actuelles de Sécurité sociale sur les générations futures » (A. 299). La limite temporelle était désormais subordonnée à la limite fonctionnelle, qui n'a cessé, elle aussi, d'être élargie. En effet, si les missions de la CADES demeurent cantonnées à l'apurement de la dette sociale et au versement de certaines sommes, leur contenu a été successivement étendu allongeant matériellement la longueur de l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50.

Afin d'éviter un éternel report de l'extinction de la CADES, la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 consacre une nouvelle limite conditionnant tout nouveau transfert de dette à la CADES à l'octroi d'une nouvelle ressource « permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale »<sup>19</sup>. Ce dispositif pouvait sembler efficace pour permettre l'extinction effective de la CADES et de la CRDS d'autant plus que le Conseil constitutionnel lui a conféré une valeur organique alors même qu'elle insérait un article dans un texte de valeur législative, l'ordonnance n° 96-50<sup>20</sup>. Le Conseil constitutionnel est donc compétent pour contrôler la conformité des lois (et en particulier des LFSS) à ce dispositif. Ainsi, le transfert de dette opéré par la LFSS pour 2009 a été compensé par une attribution de 0,2 point de CSG à la CADES qui était alors affecté au FSV<sup>21</sup>. Cependant, ce dispositif a rapidement connu une dérogation entraînant ainsi un nouveau report de la CADES.

## 1 La réaffirmation du cadre organique existant : une extinction annoncée de la CADES

La loi organique du 7 août 2020 réinsère une date définie de fin de l'amortissement de la dette sociale (A) et rappelle l'obligation pour le législateur de compenser tout nouveau transfert de dette à la CADES qui en prolongerait l'existence (B) marquant une volonté de confirmer le caractère temporaire de la CADES.

Comme cela a été souligné<sup>22</sup>, le dispositif visant à compenser les transferts de dette à la CADES mis en place en 2005 a été « contrarié par la crise ». En effet, la crise économique de 2009 avait conduit le législateur organique à insérer une dérogation<sup>23</sup> permettant des transferts de dette susceptibles d'allonger la durée de la CADES de quatre ans. Ont ainsi été rendus conformes au dispositif les transferts de dette effectués par les LFSS pour 2011 et pour 2012<sup>24</sup>.

Les lois organique et ordinaire du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie s'inscrivent pleinement dans cette dynamique d'extension des limites de la dette sociale puisque l'objet même de ces lois est de prévoir une nouvelle reprise de dette par la CADES et un allongement de sa durée de vie. Elles ont d'ailleurs toutes deux été rejetées par le Sénat en deuxième lecture et adoptées en lecture définitive par l'Assemblée nationale dans une version quasiment inchangée par rapport aux projets initiaux. L'adoption de ces deux lois est l'un des moyens choisis pour faire face à la « rupture sans précédent » que constitue cette crise pour la sécurité sociale<sup>25</sup> et pour couvrir la part de la « dette Covid-19 » de la sécurité sociale. Néanmoins, la délimitation de cette part n'est pas précise (cf. infra). L'adoption relativement silencieuse de ces deux lois au cours de l'été 2020 ne doit pas tromper sur leur importance pour l'avenir de la dette sociale. En effet, si les dispositions de la loi organique du 7 août 2020 n'apportent pas vraiment de modifications profondes au cadre juridique existant, comme en témoigne la décision du Conseil constitutionnel du 7 août 2020<sup>26</sup> qui réaffirme une précédente réserve d'interprétation déjà formulée en 2010 (I), les nouveaux transferts opérés par la loi ordinaire du 7 août 2020 – permis par la modification du cadre organique – apportent un changement substantiel dans les missions traditionnelles de la CADES (II).

### A. La réaffirmation de la nature temporaire de la CADES par la réinsertion d'une échéance déterminée

Afin de ne pas augmenter les contributions existantes, tout en organisant des reprises de dettes

<sup>15</sup> C. comptes, RSPFP, 2005, p. 91.

<sup>16</sup> Chadelat (J.-F.), « La dette sociale : des origines à nos jours », *Regards*, n° 42, juill. 2012, pp. 10-17.

<sup>17</sup> L., n° 97-1164 du 19 déc. 1997, art. 31.

<sup>18</sup> L., n° 2004-810 du 13 août 2004, art. 76.

<sup>19</sup> Ord., n° 96-50, 24 janv. 1996.

<sup>20</sup> Cons. const., décis. n°2005-519 DC, 29 juill. 2005, §40.

<sup>21</sup> V. Annexe B de la loi n° 2008-1330, 17 déc. 2008, Point 3.

<sup>22</sup> (IV) Bousquet (C.), « Gestion de la dette sociale : la vertu contrariée par la crise ? », *RFFP*, n° 115, 1<sup>er</sup> septembre 2011, p. 45-50.

<sup>23</sup> L. Org., n° 2010-1380, 13 nov. 2010, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>24</sup> L., n° 2010-1594, 20 déc. 2010 ; L., n° 2011-1906, 21 déc. 2011.

<sup>25</sup> HCFIPS, « 2020 : une rupture sans précédent pour la sécurité sociale », mai 2020.

<sup>26</sup> Cons. const., décis. n° 2020-804 DC, 7 août 2020, §4.

par la CADES, le prolongement de l'existence de celle-ci était inévitable. Cependant, la précision d'une date définie n'avait rien d'une évidence puisque depuis la loi n°2004-810 du 13 août 2004, la date d'extinction de la CADES correspondait à l'extinction de ses missions. Cette insertion est sans doute un moyen pour le législateur (ou le Gouvernement puisque le texte adopté est quasiment identique au projet) de ne pas donner l'impression d'une CADES éternelle en réaffirmant son caractère temporaire. Cette précision s'avère être davantage symbolique que juridiquement nécessaire, à deux égards.

En premier lieu, la loi organique du 7 août 2020 insère cette limite temporelle chiffrée à l'article 4 bis de l'ordonnance n° 96-50. Or, lorsque le législateur avait mentionné dans l'ordonnance une limite datée de la CADES, il le faisait à l'article 1 de cette même ordonnance, qui a une valeur de loi ordinaire. Désormais coexistent les deux dispositions : d'une part, le principe de la création « jusqu'à l'extinction de ses missions » de la CADES prévu par l'article 1<sup>er</sup> et d'autre part, le principe de la compensation de tout nouveau transfert afin de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale au-delà du 31 décembre 2033 de l'article 4 bis. La consécration de cette date à l'article 4 bis n'est, *a priori*, pas anodine juridiquement puisqu'elle élève au rang organique cette échéance. Le législateur ordinaire ne pourra pas prévoir des transferts de dette à la CADES qui en prolongeraient la durée de vie au-delà du 31 décembre 2033 sans prévoir une modification du cadre organique. Néanmoins, cette obligation existait déjà. C'est précisément l'objet de la réforme organique de 2010<sup>27</sup> : contraindre le législateur à ne pas prévoir des transferts de dettes de la CADES qui prolongeraient sa durée de vie. Le Conseil constitutionnel s'était d'ailleurs porté garant du respect de cette règle en affirmant que lors du contrôle des dispositions de la LFSS prévoyant les ressources affectées au remboursement de la dette sociale, il « sera mis à même de vérifier que ces ressources sont suffisantes pour que ce terme ne soit pas dépassé »<sup>28</sup>.

En second lieu, la lecture de cette limite doit être combinée avec le quatrième alinéa du même article prévoyant que « la durée d'amortissement est appréciée au vu des éléments présentés par la caisse dans ses estimations publiques. » Dans l'unique contribution extérieure déposée au Conseil constitutionnel pour son contrôle de la loi organique du 7 août 2020<sup>29</sup> une possible contradiction entre ces deux dispositions est soulevée : « Que se passe-t-il si ces informations conduisent à estimer que la durée prévisionnelle

d'amortissement de la dette s'étend au-delà du 31 décembre 2033 (...) ? ». La réponse sera apportée en temps voulu, sous réserve que la date d'échéance ne soit pas d'ici là à nouveau reportée. La matérialisation de l'échéance par une date, bien qu'elle marque une volonté d'en confirmer le caractère temporaire, ne semble pas être juridiquement nécessaire et pose davantage de questionnements qu'elle n'en résout.

## B. La réaffirmation de la nécessité d'une réforme organique pour prolonger la durée de vie de la CADES

Le législateur organique a réaffirmé, quasiment dans les mêmes termes, l'obligation de compenser tout nouveau transfert de dette à la CADES par une augmentation de ses recettes. La contrainte organique est préservée, bien qu'elle ne soit pas en l'occurrence respectée. En effet, l'objectif même de la réforme est de permettre le transfert de dette de 136 Mds€ sans augmenter les ressources de la CADES. À la différence de la réforme organique de 2010 précitée, le législateur organique en 2020, n'a pas permis l'affectation de nouvelles recettes à la CADES, bien qu'il ait opéré une modification des termes de l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50 dans ses dispositions relatives aux ressources pouvant compenser les nouveaux transferts. Lors de l'insertion de l'obligation de compensation de tout nouveau transfert de dette en 2005<sup>30</sup>, les ressources pouvant être augmentées n'étaient pas spécifiées. Il s'agissait donc, *a priori*, des ressources existantes. Avec la réforme organique de 2010<sup>31</sup>, deux catégories de recettes peuvent compenser ces transferts : d'une part, le produit d'imposition de toute nature dont l'assiette porte sur l'ensemble des revenus perçus par les contribuables personnes physiques – concrètement la CSG et la CRDS – et d'autre part, « la réalisation d'actifs affectés à la caisse ».

Concernant la première catégorie de recettes, en 2010, cela constituait un réel durcissement du cadre organique puisque « seules la CSG ou la CRDS pourront désormais venir financer les transferts de dette » (IV. 49). La loi organique du 7 août 2020 réaffirme cette disposition. De plus, le Conseil constitutionnel avait, lors du contrôle de la loi organique de 2010 (V. §5), par une réserve d'interprétation, ajouté une nouvelle exigence qu'il a réitérée dans son contrôle de la loi organique de 2020<sup>32</sup>. Il avait ainsi considéré, sur le fondement de l'article LO 111-3 du CSS, que les LFSS ne pouvaient pas prévoir un transfert sans compensation de recettes affectées aux régimes de sécurité sociale et aux organismes

<sup>27</sup> L. Org., n° 2010-1380, 13 nov. 2010.

<sup>28</sup> (V) Cons. const., décis. n° 2010-616 DC, 10 nov. 2010, §4.

<sup>29</sup> Club PLFSS, « Contribution extérieure sur la loi organique relative à la dette sociale », enregistrée au greffe du Cons. const. le 24 juill. 2020.

<sup>30</sup> L. Org., n° 2005-881, 2 août 2005.

<sup>31</sup> L. Org., n° 2010-1380, 13 nov. 2010.

<sup>32</sup> Cons. const., décis. n° 2020-804 DC, 7 août 2020, §4.

concourant à leur financement car cela conduirait à une dégradation « *des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale de l'année à venir.* » (V. §5). Ainsi, le législateur ne pouvait, par exemple, affecter des points de CSG à la CADES initialement affectés à un organisme de sécurité sociale, sans en prévoir une compensation puisqu'à défaut, cela priverait l'organisme de sécurité sociale concerné d'une recette. C'est d'ailleurs ce qui a conduit le législateur à renoncer au transfert de dette de l'ACOSS à la CADES de 15 Mds€ avec l'affectation de nouvelles recettes de CSG prévue par la LFSS pour 2019<sup>33</sup>. Cette disposition risquait la censure du Conseil constitutionnel puisqu'elle ne prévoyait pas de compensation de l'affectation des points de CSG à la CADES pour les branches famille et maladie. Les nouvelles dispositions organiques et leur interprétation par le Conseil constitutionnel n'ont donc pas modifié le cadre juridique pour cette première catégorie de recettes pas plus que pour la seconde.

Concernant cette seconde catégorie, la loi organique du 7 août 2020 substitue à la possibilité de compensation par « la réalisation d'actifs affectés à la caisse », la possibilité de compensation par « des prélèvements sur les fonds des organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale »<sup>34</sup>. Deux remarques peuvent être formulées sur cette modification. D'une part, par cette disposition, le législateur organique confirme la possibilité d'aller au-delà des recettes créées spécifiquement pour la CADES. En ce sens, cela

confirme la contradiction avec le but initial de cette limite en 2005, à savoir un « retour, par le droit, de la conception originelle du dispositif de cantonnement de la dette sociale au sein d'un organisme financé par une imposition exceptionnelle » (IV. 46). D'autre part, cette modification ne constitue en réalité qu'une précision terminologique, les dispositions issues de la loi organique du 13 novembre 2010 précitée permettant de prévoir une telle affectation<sup>35</sup>. Ces dispositions visent la même catégorie de recettes : les versements opérés par le fonds de réserve des retraites (FRR). La LFSS pour 2011<sup>36</sup> prévoyait que le FRR verserait à la CADES, à compter de 2011 et jusqu'en 2024, chaque année 2,1 Mds€ correspondant au financement des déficits de l'assurance vieillesse et du FSV au titre des exercices 2011 à 2018. La loi du 7 août 2020 vient ajouter qu'à compter de 2025, il versera annuellement à la CADES, 1,45 Mds€ au titre du financement de l'amortissement de cette dette résultant des exercices postérieurs à 2018.

Les deux objectifs des modifications de cet article sont donc louables puisqu'il s'agit d'une part de maintenir l'obligation de compensation de tous nouveaux transferts de dette à la CADES et d'autre part de clarifier les recettes pouvant opérer cette compensation participant par là même à l'objectif d'intelligibilité de la loi. Cependant, le législateur organique ne s'est pas pleinement saisi de l'opportunité de la modification pour entreprendre la clarification des questions que pose la dette sociale.

## 2 La souplesse du cadre organique démontrée : l'illusion confirmée d'une extinction de la CADES

La réforme entreprise par les lois du 7 août 2020 a été justifiée, plus ou moins à juste titre, par la crise, et a permis une extension inédite de la CADES (A). Elle a conduit également à amorcer la création d'une cinquième branche du régime général « destinée à faire passer la pilule »<sup>37</sup>. Il est regrettable que cela n'ait pas été l'occasion d'une prise en compte des critiques formulées de longue date par la doctrine et la Cour des comptes sur le cadre organique des finances sociales (B).

### A. Le prétexte de la crise pour l'extension inédite des missions de la CADES

La reprise de dette historique de 136 Mds€ par la CADES se divise en trois reprises et vient s'ajou-

ter à celles organisées par les réformes précédentes en insérant un septies au II de l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50. L'étude du contenu de ces trois reprises démontre la variabilité du lien avec la crise sanitaire. Celle-ci devient « une bonne raison pour reprendre des dettes sans rapport direct avec [elle] » (VI). Malgré la volonté de la cantonner, la répartition de la « dette covid » entre l'État et la sécurité sociale n'est pas claire. Le programme de stabilité 2021-2027 illustre ce manque de lisibilité en prévoyant que la « dette covid de la sécurité sociale » constitue « une majeure partie des 136 Mds€ »<sup>38</sup>.

Une des trois reprises consiste à couvrir les déficits cumulés des exercices 2020 à 2023 des branches du régime général de la sécurité so-

<sup>33</sup> L., n° 2018-1203, 22 déc. 2018.

<sup>34</sup> Ord., n° 96-50, 24 janv. 1996, art. 4 bis.

<sup>35</sup> Cons. const., commentaire de la décis. n°2010-616 DC du 10 nov. 2010, p.5.

<sup>36</sup> L., n°2010-1594, 20 déc. 2010.

<sup>37</sup> (VI) Douat (E.), « Finances sociales et Covid-19 », *Revue générale du droit*, 2020.

<sup>38</sup> Programme de stabilité 2021-2027, p. 47.

ciale, du FSV et de la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles. Il s'agit donc de déficits *prévisionnels*, qui prennent acte de la dégradation de l'état des comptes de ces organismes, conséquence de la crise sanitaire. Le Gouvernement estime dans le PLFSS pour 2021, un déficit record de 46,6 Mds€ pour 2020 pour le régime général et le FSV. Cependant, le rapport Vanlerenberghe sur le PLFSS pour 2021<sup>39</sup>, rappelle que parmi les dépenses incluses dans ce déficit, il y a non seulement les dépenses découlant de la crise de la Covid-19 mais également des dépenses d'investissement telles que celles visant à la mise en œuvre du Ségur de la Santé.

La deuxième reprise prévoit la couverture des déficits cumulés au 31 décembre 2019, dans la limite de 31 Mds€ de la branche « Maladie, maternité, invalidité et décès » du régime général, du FSV, de la branche « Vieillesse et veuvage » du régime des personnes non salariées des professions agricoles, du régime retraite des services publics des départements et communes et de leurs établissements publics. Ces déficits d'un montant de 31 Mds€ sont préexistants à la crise. Ces deux premières reprises visent, surtout, à alléger le poids de la dette portée par l'ACOSS qui a été significativement accru par la crise<sup>40</sup>. Si « d'un point de vue comptable, rien ne l'empêche de conserver le déficit dans ses comptes, la traduction en trésorerie de ce déficit alourdit cependant ses charges financières »<sup>41</sup> et comme le rappelle Yves Terrasse, la mission de l'ACOSS n'est pas de couvrir des déficits structurels<sup>42</sup>. De plus, le rapport du sénateur Jean-Marie Vanlerenberghe interpelle : « *avant même la crise actuelle, la dette sociale détenue par l'Acoss risquait d'atteindre en 2024, date prévue de l'extinction de la CADES, le même niveau que lors de la création de la caisse, en 1996* » (B. 6). Cela démontre certes la nécessité de ces reprises mais aussi qu'elles auraient sans doute été nécessaires, même en l'absence de crise. D'ailleurs, la LFSS pour 2019 prévoyait initialement une reprise de dette de l'ACOSS par la CADES (cf. *supra*).

La troisième reprise prévue a été l'une des sources du rejet du projet de loi par le Sénat. Elle est inédite. En effet, depuis 1996, le législateur s'est toujours borné à prévoir des reprises de déficits cumulés et prévisionnels des organismes de sécurité sociale. Avec la loi du 7 août 2020, la CADES assurera par des transferts à l'ACOSS, la couverture des dotations de la branche « Maladie, maternité, invalidité et décès » du régime général couvrant une partie des échéances des emprunts contractés au 31 décembre 2019 par les établissements de santé relevant du service

public hospitalier. Autrement dit, le législateur organise ici la reprise par la CADES d'une partie de la dette de ces établissements. La justification par la crise de cette reprise interroge d'autant plus que le Gouvernement avait annoncé dès 2019 lors de la présentation du Plan d'urgence pour l'hôpital, une reprise de dette dès 2020 de 10 Mds€ sur trois ans (3,3 Mds€ par an) sans préciser que cela relèverait de la dette sociale et non de celle de l'État.

Ainsi, cette disposition étend incontestablement les catégories de transferts effectués à la CADES, puisque jusqu'ici il ne s'est toujours agi que de déficits cumulés existants ou prévisionnels. Le Sénat voit précisément dans cette disposition un risque de « *précédent regrettable qui pourrait être suivi, à l'avenir, d'autres transferts susceptibles de détourner la CADES de sa mission* »<sup>43</sup>. Pour Jean-Louis Rey, Président du Conseil d'administration de la CADES (B. 115), c'est le caractère exceptionnel de la mesure qui justifierait sa présence. Dans le même sens, le Conseil d'État met en garde le Gouvernement sur cette extension qui « *ne peut se justifier qu'à raison de conditions économiques, démographiques et structurelles particulières et au regard des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale* » (II. §13). Le caractère exceptionnel n'est cependant pas juridiquement consacré par la réforme et le Conseil d'État l'a rappelé (II. §13), le cadre organique n'empêchait pas une telle reprise de dette. Les extensions opérées éloignent encore davantage la perspective d'une fin de la CADES et donc d'une fin de la CRDS. Selon l'hypothèse du Professeur Pellet, c'est précisément pour cela que la CADES aurait été prolongée<sup>44</sup>. Cela traduit incontestablement un changement de conception de la dette sociale qui aurait pu être clarifiée.

## B. L'occasion manquée de la clarification du champ de la dette sociale et des LFSS

Comme le relève le rapporteur Paul Christophe, les modifications organiques des LFSS sont rares (C. 5). C'est pourquoi, deux regrets peuvent être formulés dans cette réforme : d'une part, le législateur aurait pu se saisir de celle-ci pour clarifier ce que recouvre la dette sociale et d'autre part, il aurait pu, enfin, prendre en compte les recommandations de la Cour des comptes et de la doctrine relatives au champ des LFSS.

La CADES est chargée de l'amortissement de la dette dite « sociale ». Cependant, c'est bien le législateur qui est chargé de définir ce qui relève de cette dette, la seule limite étant celle de

<sup>39</sup> Vanlerenberghe (J.-M.), Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le PLFSS, adopté par l'AN, pour 2021, t. 1, p. 15.

<sup>40</sup> Étude d'impact sur le projet de loi relatif à la dette sociale et à l'autonomie, 26 mai 2020, p. 10.

<sup>41</sup> Pellet (R.), « La réforme des finances sociales : contribution au débat », RDSS, n° 6/2009, nov.-déc. 2009, p. 1129.

<sup>42</sup> Terrasse (Y.), « Le financement des déficits et de la trésorerie de la Sécurité sociale (2005-2014) », GFP, n° 2-2016, mars-avril 2016, p. 32.

<sup>43</sup> Projet de loi relatif à la dette sociale et à l'autonomie, texte rejeté en nouvelle lecture par le Sénat le 22 juillet 2020.

<sup>44</sup> Pellet (R.), « Le financement de la protection sociale », intervention au colloque du CE, « Gouvernance et protection sociale », 12 fév. 2021, p. 40.

compenser tous nouveaux transferts de dette à la CADES susceptibles d'allonger sa durée de vie ou de passer par une réforme organique. Juridiquement donc, il ne semble pas y avoir matière à censure sur le seul fondement que certains transferts ne relèveraient pas de la dette « sociale » pouvant être amortie par la CADES bien que cela ne soit pas sa fonction historique (III). Le Professeur Rémi Pellet, va au-delà de cet argument de la « dénaturation » de la CADES pour critiquer la mutation opérée par la réforme du 7 août 2020. En effet, pour lui, cette reprise de dette des établissements de santé par la CADES est d'autant peu justifiée que l'assurance maladie bien que prenant « en charge plus de 90 % de la dépense hospitalière » et que « plus de 70 % de la dépense hospitalière est de la dépense de personnel ; l'assurance maladie n'a donc pas son mot à dire [sur le financement des hôpitaux]. » (B. 98-99). La question du traitement de la dette des établissements publics de santé était déjà posée par le rapport Vasselle et Cazeau en 2006 (D. 9). La définition de la dette sociale évolue au rythme des modifications législatives et elle semble devenir la dette des ASSO intégrant ainsi celles des établissements de santé. Dans ce cas, la distinction de la dette de l'État et la dette sociale doit être clarifiée. En effet, la particularité de la dette sociale par rapport à celle de l'État est qu'elle ne couvre pas des dépenses d'investissement<sup>45</sup> et qu'à ce titre, doivent être remboursés le capital et les intérêts. Or, la reprise des emprunts formés par les établissements publics entraîne un changement de perspectives puisque ces emprunts résultent majoritairement de plans d'investissement<sup>46</sup>.

Enfin, cette modification n'a pas permis la prise en compte des recommandations réitérées de la Cour des comptes<sup>47</sup> sur un réel élargissement du champ des LFSS et en particulier, sur la nécessité d'inclure dans le champ des LFSS, pour en faire de réelles lois de financement de la protec-

tion sociale, l'assurance chômage – particulièrement sollicitée durant cette crise – et les régimes complémentaires de retraite. La loi organique du 7 août 2020 modifie pourtant le champ des LFSS défini à l'article LO 111-3 du CSS. Dans le contenu facultatif de la partie sur les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir des LFSS, peuvent désormais figurer, toutes dispositions « ayant un effet sur la dette des régimes obligatoires de base » et non plus seulement celles « relatives au transfert (...) de la dette des régimes obligatoires de base ». Cette extension est justifiée par la crainte du Gouvernement que la LFSS ne puisse pas intégrer le transfert des dettes des établissements publics de santé à la CADES (C. 14 ; B. 75). Ainsi, elle apparaît davantage comme la traduction de l'élargissement des missions de la CADES et donc du contenu de la dette sociale que comme une volonté de prendre en compte les critiques formulées de longue date par la Cour des comptes, la doctrine<sup>48</sup> mais aussi par la Commission pour l'avenir des finances publiques<sup>49</sup>.

Pour conclure, les perspectives d'une extinction de la CADES ainsi que les frontières de la dette qu'elle doit amortir se dissipent, ce qui ne permet pas de garantir comme mettaient déjà en garde Alain Vasselle et Bernard Cazeau une protection contre le châtime de Sisyphe éternellement condamné à reproduire ses efforts (D. 8). Mais, selon une citation attribuée à Jean Jaurès « Il ne faut avoir aucun regret pour le passé, aucun remords pour le présent, et une confiance inébranlable pour l'avenir ». À défaut de ne pas avoir de regrets dans cette occasion manquée, l'espoir peut être fondé sur la réforme organique des finances publiques annoncée pour le vingtième anniversaire de la LOLF qui pourrait être une occasion à saisir pour une clarification profonde des relations entre l'État et la Sécurité sociale. ■

<sup>45</sup> Pellet (R.), *Droit financier public*, PUF, p. 682.

<sup>46</sup> C. Comptes, « La dette des établissements publics de santé », Communication à la commission des affaires sociales et à la MECSS de l'AN, avril 2014.

<sup>47</sup> C. Comptes, Rapport sur la sécurité sociale, 17 sept. 2014 ; « Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance », Rapport public thématique, nov. 2020.

<sup>48</sup> Baudu (A.), *Droit des finances publiques*, 2<sup>e</sup> éd., Dalloz, coll. « Hypercours », 2018, p. 743 ; Douat (E.), « Les finances sociales et la Constitution : faut-il aller plus loin ? » *RFFP*, mai 2020, n° 150, p. 133 ; Prétot (X.), « Le financement de la sécurité sociale », *RFFP*, n° 88, 2004, p. 67.

<sup>49</sup> Commission pour l'avenir des finances publiques, « Nos finances publiques post-Covid 19 : pour de nouvelles règles du jeu », mars 2021, p. 52.

## Bibliographie

- A. Douat (E.) et Badin (X.), « Finances publiques », 3<sup>e</sup> éd., PUF, 2006.
- B. Vanlerenberghe (J.-M.), Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi organique adopté par l'AN après engagement de la procédure accélérée, relatif à la dette sociale et à l'autonomie et sur le projet de loi adopté par l'AN après engagement de la procédure accélérée relatif à la dette sociale et à l'autonomie, Sénat, n° 555, 24 juin 2020.
- C. Christophe (P.), « Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie », AN, n° 3066, 9 juin 2020.
- D. Vasselle (A.) et Cazeau (B.), Rapport d'information fait au nom de la MECSS de la commission des Affaires sociales sur la dette sociale, Sénat, 2006.