



HAL
open science

Décision n° 2020-804 DC du 7 août 2020 sur la loi
organique relative à la dette sociale et à l'autonomie.
**LA DETTE SOCIALE, UNE DETTE PUBLIQUE
TEMPORAIRE ?**

Messaoud Saoudi

► **To cite this version:**

Messaoud Saoudi. Décision n° 2020-804 DC du 7 août 2020 sur la loi organique relative à la dette sociale et à l'autonomie. LA DETTE SOCIALE, UNE DETTE PUBLIQUE TEMPORAIRE ?. 2022. hal-03668145

HAL Id: hal-03668145

<https://hal.science/hal-03668145v1>

Preprint submitted on 25 May 2022

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.

**Décision n° 2020-804 DC du 7 août 2020 sur la loi organique relative à la dette sociale et à l'autonomie.
LA DETTE SOCIALE, UNE DETTE PUBLIQUE TEMPORAIRE ?**

Messaoud SAOUDI
Maître de conférences HDR en droit public
Université Lyon 3 Jean Moulin (CERFF EA 666)

Le juge constitutionnel, saisi le 24 juillet 2020 par le Premier ministre dans le cadre des articles 46 al.5 et 61 al.1 de la Constitution de 1958, a déclaré la loi organique relative à la dette sociale et à l'autonomie adoptée définitivement par la seule assemblée nationale¹ conforme à la Constitution en émettant toutefois une réserve sur les modalités d'application de son article premier. Le gouvernement a souhaité, à travers deux textes de loi² transférer une dette de 136 Md€ à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)³ et aussi créer un nouveau risque social lié à l'âge et au handicap et donc une cinquième branche de la sécurité sociale consacrée à l'autonomie⁴. Toutes ces mesures et leur impact sur la dette prise en charge par la CADES seront intégrées dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

L'article premier de la loi organique du 7 août 2020 prévoit un allongement de la durée d'amortissement de la dette sociale de fin 2024 à fin 2033 mais sans affectation de nouvelles ressources⁵ donnant ainsi une nouvelle rédaction à l'Art. 4 bis de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale. Une telle dérogation voulue par le législateur et justifiée selon lui par la crise sanitaire⁶ est réinterprétée par le juge dans le sens de sa jurisprudence dégagée depuis la loi constitutionnelle n°96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale. Une telle lecture imposée par le Conseil permet de préserver l'équilibre financier de la sécurité sociale⁷.

Le législateur organique ne peut donc déroger à cette « règle d'or » d'équilibre financier de la sécurité sociale même en période de crise de finances sociales provoquée par la pandémie de Covid-19. Le contenu et la portée des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) s'en trouvent ici (re)précisés par le Conseil

-
- 1 Après échec de la Commission mixte paritaire (CMP), les députés ont définitivement adopté les lois organique et ordinaire le 23 juillet 2020.
 - 2 Loi organique n°2020-991 et loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie, *JORF* n°194 du 8 août 2020. Seule la loi organique a fait l'objet d'une saisine (obligatoire) du Conseil constitutionnel.
 - 3 Art.1 de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie. Une dette transférée avec : 31Md€ de déficits passés, 13 Md€ de reprise de la dette hospitalière suite au plan d'urgence pour l'hôpital, et enfin 92Md€ de déficits prévisionnels 2020-2023 du fait de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19.
 - 4 Art. 3 de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie.
 - 5 En ce sens, l'avis rendu par le Conseil d'État sur le projet de loi organique et sur le projet de loi relatifs à la dette sociale et à l'aide pour l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap, Conseil d'Etat, Commission permanente, Section sociale, Rapporteur M. Schlesinger, Séance du mardi 26 mai 2020, n° 400188 et 400189, p.1.
 - 6 Le Conseil d'Etat relève dans son avis précité que «cette dérogation exceptionnelle aux dispositions résultant de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, prohibant l'accroissement de la durée d'amortissement de la dette sociale par un transfert de dette à la CADES intervient dans un contexte économique exceptionnel, lié à la grave crise sanitaire provoquée par l'épidémie de covid-19 » *Ibid.*, p.3..
 - 7 Le Conseil a eu l'occasion de l'affirmer dans une précédente décision (n° 2010-620 DC – 16 décembre 2010 relative à la LFSS pour 1999) : « cette lecture combinée des dispositions nouvelles de l'ordonnance de 1996 et des dispositions existantes du code de la sécurité sociale interdit que le législateur puisse, dans les LFSS, transférer à la CADES de nouvelles ressources affectées jusqu'alors aux régimes de sécurité sociale et aux organismes qui les financent sans prévoir leur compensation pour ces régimes et organismes, afin de préserver les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ».

constitutionnel. La « constitutionnalisation des finances sociales »⁸, phénomène prégnant depuis la LOLFSS⁹ de 1996 semble se confirmer avec cette décision qui par ailleurs renforce l'information du Parlement sur le détail de transferts de dette sociale à la CADES. Bien que seule la loi organique ait fait l'objet d'une saisine (obligatoire) du Conseil constitutionnel, il est utile de l'éclairer en évoquant la loi ordinaire relative à la dette sociale et à l'autonomie adoptée définitivement le même jour par l'Assemblée nationale¹⁰.

La loi organique dont est saisie le Conseil comprend deux articles : le premier vise à prolonger la durée d'amortissement de la dette sociale jusqu'au 31 décembre 2033, le second à étendre le contenu et la portée des lois de financement de la sécurité sociale afin de rendre possible la création d'une cinquième branche au sein du régime général de sécurité sociale pour couvrir les dépenses d'aide à l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap. Cette décision a le mérite de rappeler le cadre constitutionnel de l'amortissement de la dette sociale tout en ouvrant la possibilité de création d'un nouveau risque social et de reprise de dette hospitalière par la CADES au moyen d'un financement original qu'est le recours à l'emprunt à impact social.

I. Une décision rappelant le cadre constitutionnel de l'amortissement de la dette sociale

Partie intégrante de la dette publique française au sens du traité européen de Maastricht de 1993, la dette sociale¹¹ connaît un régime particulier¹² défini par la LOLFSS de 2005 et précisé par les LFSS dont le contenu et la portée sont encadrés par l'objectif constitutionnel d'équilibre financier de la sécurité sociale¹³ même en période de crise majeure comme celle provoquée par la pandémie de Covid-19. On l'observe à l'analyse du cadre constitutionnel matériel et organique de l'amortissement de la dette sociale.

1. Le cadre constitutionnel matériel de l'amortissement de la dette sociale

La LOLFSS de 2005, dont les principales dispositions sont codifiées dans le Code de la sécurité sociale (CSS), prévoit en son article 20 que « tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale ». Cette dernière disposition a été introduite à l'Art. 4 bis de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, disposition qui revêt selon le Conseil un caractère organique (Décision n°2005-519 DC du 29 juillet 2005 relative à la LOLFSS de 2005). Le juge ajoute que les recettes affectées à la CADES doivent être suffisantes et pérennes.

8 En ce sens, D. Ribes, « La formation d'un droit constitutionnel financier de la sécurité sociale », *RFDC*, n°50, 2002, pp 389-410.

9 Loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

10 Le Sénat, en adoptant par deux fois une question préalable, a rejeté ces textes.

11 La dette sociale au sens des déficits cumulés des organismes de sécurité sociale (OSS) résulte principalement du régime général et du fonds solidarité vieillesse (FSV). Elle s'élève au 31 décembre 2017, à 226,2 Md€ soit 9,9% de la dette publique contre 77,2% pour l'Etat et 8,8% pour les collectivités territoriales (dette publique d'un montant total de 2257,8Md€).

12 En effet, la dette sociale est bien distinguée de la dette de l'Etat et de la dette locale pour préserver son caractère en principe temporaire afin de responsabiliser chaque acteur; elle est gérée par des agences spécialisées (Agence centrale des organismes de sécurité sociale ou ACOSS pour la gestion de la trésorerie et la CADES pour la gestion de la dette), enfin elle bénéficie d'une ressources fiscale propre, la contribution au remboursement de la dette sociale ou CRDS créée à cet effet en 1996 sans oublier d'autres impôts et taxes affectés (ITAF) comme une part de contribution sociale généralisée (CSG).

13 Un tel objectif a été dégagé par le Conseil dans sa décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 à l'occasion de l'examen d'une validation relative au calcul des allocations familiales (cons. 25) ; de même dans sa décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 (cons. 18) concernant le régime de remboursement de médicaments.

Il réitère cette exigence d'un montant prévisible des ressources dans sa décision du 7 août 2020 en précisant que «la loi de financement de la sécurité sociale doit prévoir l'ensemble des ressources affectées au remboursement de la dette sociale jusqu'au terme prévu pour celui-ci. Le Conseil constitutionnel sera ainsi mis à même de vérifier que ces ressources sont suffisantes pour que ce terme ne soit pas dépassé ». En d'autres termes, l'allongement de la durée d'amortissement de la dette sociale, suite notamment à la crise sanitaire de 2020 comme lors de la crise financière de 2008, est admis sous condition de respect de l'objectif constitutionnel d'équilibre financier de la sécurité sociale. L'Art. LO 111-3 I C 2° b) du CSS dispose quant à lui que toute LFSS «détermine l'objectif d'amortissement au titre de l'année à venir des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et elle prévoit, par catégorie, les recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes à leur profit ».

Le législateur, notamment suite à la crise financière de 2008, a déjà été contraint de modifier ce même article 4 bis de l'ordonnance du 24 janvier 1996 afin d'allonger la durée de remboursement de la dette en adoptant la loi organique n°2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale, aucun principe constitutionnel ne s'oppose en effet à un tel allongement de la durée d'amortissement. Dans sa décision relative à la loi organique précitée, le Conseil constitutionnel a élargi son pouvoir de vérification de tout transfert de dette sociale à la CADES en s'assurant qu'une recette définitive lui est également automatiquement affectée (Décision n°2010-616 DC du 10 novembre 2010, cons. 4 à 6). Tout transfert de dette à la CADES doit être compensée par un transfert de ressources définitives notamment à caractère fiscal pour garantir sa qualité de caisse d'amortissement, son autonomie et son indépendance dans son activité technique et assez complexe d'émission de tires d'emprunt sur les marchés internationaux de capitaux. Le Conseil constitutionnel, à maintes occasions, a du rappeler cette exigence.

Ce transfert de dette à la CADES peut ainsi s'opérer à travers une LFSS, c'était l'objet de la loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011 prise sur le fondement de la loi organique précitée du 13 novembre 2010 (Décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010, cons. 3 à 11)¹⁴. Il en sera de même pour la future loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. Pour ce faire, la reprise de dette par la CADES prévue par les LFSS successives¹⁵ doit être compensée par une augmentation de ressources de montant suffisant comme l'exige l'Art. 20 de la LOLFSS tel qu'interprété par le Conseil. Ce dernier a le souci de préserver le statut et le rôle de la CADES c'est-à-dire le cadre constitutionnel organique de l'amortissement de la dette sociale.

2. Le cadre constitutionnel organique de l'amortissement de la dette sociale

Au regard de son statut de caisse d'amortissement, la CADES a dès l'origine été créée pour éteindre *via* une recette affectée (CRDS), la dette sociale née des déficits sociaux cumulés. Par ailleurs, l'exigence constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale ne peut que conduire à l'extinction de cette dette et donc à la disparition de cette institution spécialisée. Mais le lien complexe entre dette sociale et dette publique en général et dette de l'Etat en particulier soulève la question du caractère temporaire de la dette

14 Commentaire Cons. const, n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010, *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n°30, 11 p.

15 En application de la loi organique du 13 novembre 2010 telle qu'interprétée par le juge constitutionnel, la LFSS pour 2011 a prévu un transfert de dette à la CADES de 68 Md€ du régime maladie et vieillesse et du FSV principalement (avec reprise de 62 Md€ entre 2012 et 2018). En contrepartie de ce transfert, des recettes nouvelles lui sont affectées : part de 0,28 % de CSG, 1,3% du prélèvement social sur les revenus sur le capital et versement du Fonds de réserve des retraites (FRR). La LFSS pour 2012 prévoit un transfert de dette de 2,5 Md€ avec attribution de 220 Md€ de ressources pérennes. La LFSS pour 2019 prévoit (avant la crise sanitaire de 2020!) une reprise de dette par la CADES de 15 Md€ entre 2020 et 2022 avec attribution de nouvelles recettes : part de 0,33 % de CSG supplémentaire sur cette période soit une part totale de CSG de 0,48% affectée à la CADES. On sait que la pandémie de Covid-19 a accru le besoin de financement par l'emprunt donc de la dette sociale.

sociale. Bien qu'inscrit dans un texte à valeur législative (ordonnance de 1996 relative au remboursement de la dette sociale et créant la CADES), l'Art.20 de la LOLFSS de 2005 soumet le législateur à une obligation de déterminer en LFSS la durée et le terme précis d'amortissement. Il s'agit pour le juge constitutionnel de garantir un régime protecteur à la CADES en s'assurant du maintien de son caractère temporaire. Elle doit demeurer une caisse d'amortissement c'est-à-dire un organisme financier alimenté par des ressources pérennes notamment fiscales afin de préserver les conditions générales d'équilibre financier de la sécurité sociale. La CADES appartient à la catégorie des organismes de sécurité sociale (OSS) et entre par conséquent dans le périmètre des LFSS. La CADES est placée sous la double tutelle du ministre de l'Action et des Comptes publics et du ministre des Solidarités et de la Santé. Ces autorités politiques nomment les membres des organes dirigeants (conseil d'administration composés de représentants de l'Etat et représentants des OSS) et exercent un contrôle étroit sur son activité (actes budgétaires et financiers exécutoires après approbation de la tutelle, comptes de la CADES tenus par un agent comptable soumis au contrôle de la Cour des comptes). Le programme d'emprunt de la CADES doit recevoir l'accord préalable des ministres de tutelle ; le gouvernement rédige un rapport annuel d'activité de la CADES soumis au Parlement lors de son examen et adoption des lois de financement de la sécurité sociale. Le Conseil, saisi d'une LFSS s'assure du terme de remboursement de la dette sociale reprise par la CADES ainsi que du montant suffisant des ressources qui lui sont affectées afin de garantir le respect de l'objectif constitutionnel d'équilibre financier de la sécurité sociale..

Dès l'origine, la CADES, créée pour une durée limitée car elle devait disparaître en 2009, semble liée au rééquilibrage des comptes sociaux. On peut s'interroger sur le caractère temporaire de la dette sociale au vu de sa durée sans cesse prolongée par les LFSS successives prises sur le fondement des différentes lois organiques soumises au contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel. Des textes de loi viennent prolonger sa durée d'existence, ainsi la LFSS pour 2011 a allongé sa durée de vie à 2025. Dans cette perspective d'extinction de la dette sociale, un rapprochement avec l'AFT¹⁶ est initié depuis 2017. La mutualisation des missions opérationnelles de la CADES et l'AFT, est établie sur la base de l'Art. 5 II de l'ordonnance du 24 janvier 1996 modifiée relative au remboursement de la dette sociale et de l'Art.8 du décret n° 96-353 du 24 avril 1996 modifié relatif à la Caisse d'amortissement de la dette sociale. Comme le relève le Conseil constitutionnel, « la CADES est un établissement public national à caractère administratif créé par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale. Chargée de reprendre la partie de la dette de la sécurité sociale qui lui est transférée, elle doit en assurer la gestion, l'amortissement du capital et le paiement des intérêts »¹⁷.

A la date de sa création en 1996, la CADES a repris une dette de 23,2 Md€ avec un amortissement annuel c'est-à-dire un remboursement annuel de 2,2 Md€, on note que sur l'année 2019 la dette reprise cumulée s'élève à 260,5 Md€ avec un amortissement annuel de 16 Md€, elle aura remboursé à la date du 31 décembre 2019 près de 171,1 Md€ et lui reste à rembourser 89,4 Md€. Les loi organique et ordinaire du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie prévoient une reprise de dette de 136M€ conduisant à prolonger la durée de vie de la CADES jusqu'en 2033. La décision du Conseil valide cette durée et ouvre aussi désormais la possibilité de création d'un nouveau risque social et autorise par ailleurs la reprise de la dette hospitalière au moyen d'un financement original. La décision du Conseil a ainsi le mérite de répondre à de nouveaux besoins de financement révélés par la crise sanitaire de 2020.

16 L'Agence France Trésor (AFT) est un service à compétence nationale (SCN) créée en 2001 et rattaché à la Direction générale du Trésor (DGT) . L'AFT est chargé de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat.

17 Commentaire Cons. const, n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010- loi organique relative à la gestion de la dette sociale, *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, p. 2.

II. Une décision permettant de répondre à de nouveaux besoins de financement

La CADES a pour mission de couvrir par l'emprunt les déficits successifs des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS) notamment du régime général. Elle se voit attribuer désormais une mission de financement d'un nouveau risque social outre la reprise de la dette hospitalière.

1. Le financement par la CADES d'un nouveau risque social

L'article 2 de la loi organique du 7 août 2020 prévoit de modifier le code de la sécurité sociale afin de permettre la création, par une LFSS ou une loi ordinaire, d'un nouveau risque ou une nouvelle branche au sein du régime général de sécurité sociale. Une telle mesure entre dans le domaine des LFSS et vise à instituer un régime de prise en charge des dépenses d'aide à l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap.

Le Conseil constitutionnel a déjà relevé dans une précédente décision que « l'existence de branches de la sécurité sociale est reconnue par l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale » et que « si l'autonomie financière des branches ne constitue pas, par elle-même, un principe de valeur constitutionnelle, le législateur ne saurait décider des transferts de ressources et de charges entre branches tels qu'ils compromettraient manifestement la réalisation de leurs objectifs et remettraient ainsi en cause tant l'existence des branches que les exigences constitutionnelles qui s'attachent à l'exercice de leurs missions » (Décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001 relative à la LFSS pour 2002, cons. 61 à 65). Ainsi, une loi organique est nécessaire dès lors que la création d'un nouveau régime conduit à modifier le périmètre des LFSS. Ce qui semble ici le cas. En effet, il s'agit de réduire de cinq à trois le nombre minimal de sous-objectifs de l'Objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) fixé par toute LFSS et aussi d'introduire au sein d'une LFSS des mesures ayant un impact sur la dette des ROBSS.

Le Conseil relève, pour déclarer l'article 2 de la loi organique du 7 août 2020 conforme à la Constitution que, d'une part, « le 1° de l'article 2 modifie l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui définit le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année. D'une part, il fixe à trois, au lieu de cinq, le nombre minimal de sous-objectifs de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie fixé par la loi de financement de la sécurité sociale. D'autre part, il élargit aux mesures ayant un effet sur la dette des régimes obligatoires de base de sécurité sociale les dispositions susceptibles de figurer, sous certaines conditions, dans une loi de financement de la sécurité sociale », et, d'autre part, que « le 2° de l'article 2 modifie l'article L.O. 111-4 du même code, afin d'ajouter, dans les annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, des informations sur les dépenses relatives au soutien à l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap ».

Ainsi, dès lors que des modifications ont été apportées aux articles L.O. 111-3 et L.O. 111-4 du CSS, une LFSS permet de créer une nouvelle branche du régime général couvrant le risque de perte d'autonomie. Les LFSS actuelles contiennent d'ailleurs les dépenses liées à l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap inscrites au sein de deux sous-objectifs de l'ONDAM¹⁸ ; quant aux recettes affectées à la Caisse nationale pour la solidarité et l'autonomie (CNSA) elles sont déjà déterminées en LFSS. La nouveauté tient à l'autonomie juridique et financière de la CNSA. Si depuis 1996, on connaissait quatre branches - maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, vieillesse et famille, la LFSS pour 2021 envisage de créer, suite à cette décision du Conseil, une cinquième branche consacrée à l'autonomie et au handicap. La CNSA, pour mener à bien sa mission, bénéficiera d'une part de CSG jusque là affectée à la

18 Respectivement sous-objectifs intitulés « contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes âgées » et « contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes handicapées ».

CADES¹⁹. Le Conseil admet un tel transfert de recette et/ou charge entre branches du régime général dès lors que chaque branche a une capacité d'exercer correctement sa mission (Décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001 relative à la LFSS pour 2002, cons. 61 à 65)²⁰.

La question du financement de la CNSA se pose dès lors²¹ comme celle d'ailleurs de la prise en charge par la CADES de la dette hospitalière ce qui interroge sur la nature et la portée de la dette sociale.

2. Le financement par la CADES d'une nouvelle forme de dette sociale ?

Une telle interrogation se justifie car une nouvelle définition de la dette sociale semble en effet émergée à la lecture des lois organique et ordinaire du 7 août 2020 et lecture validée par la décision du Conseil constitutionnel. La loi organique du 7 août 2020 prévoit en son article 2, et ce sur le fondement de l'Art. LO 111-3 V B 5° du CSS qui définit le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, qu'une LFSS peut contenir toute disposition « ayant un effet sur la dette des régimes obligatoires de base de sécurité sociale » et non plus seulement celle relative à un simple « transfert » de dette. Sur ce point, le Conseil a déclaré cette disposition conforme à la LOLFSS de 2005 et donc indirectement à la Constitution et ce dans la lignée de sa décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 relative à la LOLFSS (cons. 39 et 40). Ainsi les mesures relatives à la gestion de la dette sociale entrent dans le champ d'application d'une LFSS comme énoncé à l'Art. 34 al. 19 de la Constitution (Décision n°98-404 DC du 18 décembre 1998 relative à la LFSS pour 1999).

La LFSS pour 2011 a marqué une nouvelle étape dans le financement par la CADES des déficits prévisibles des ROBSS. Il s'agit avec l'article 2 de la loi organique du 7 août 2020 d'introduire une disposition dans le CSS pour couvrir non plus un déficit prévisionnel « mais une dotation versée à un régime obligatoire de base de sécurité sociale (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 que les LFSS doivent déterminer en application des dispositions du 2° du C du I de l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale »²². Cette dotation vise à couvrir les emprunts souscrits par les établissements de santé qui assurent le service public hospitalier défini aux articles L. 6112-1 à L 6112-3 du Code de la santé publique (CSP). Une telle mesure permet une reprise par la CADES d'environ un tiers de la dette hospitalière dans le cadre du plan d'urgence de l'hôpital et aussi de financer les futurs investissements dans le système de santé décidés dans le cadre du « Ségur de la santé ». En pratique, la CADES emprunte sur les marchés internationaux de capitaux et verse ensuite la somme empruntée à la Caisse nationale d'assurance-maladie (CNAM) ; cette dernière attribuant enfin aux établissements de santé sous forme de dotation la somme obtenue grâce à l'emprunt souscrit par la CADES. Une LFSS vient chaque année préciser ce circuit financier passablement complexe.

Cette nouvelle mission de la CADES interroge la notion de dette sociale : cette dernière finance désormais les dépenses hospitalières d'investissement voire celles liées à la revalorisation de traitement du personnel instituée suite à la pandémie de Covid-19. Jusque là limitée à la couverture des déficits cumulés

19 Soit 0,15% de la CSG soit environ 2,3 Md€ chaque année et ce à compter du premier janvier 2024.

20 Le Conseil relève ainsi que « si l'autonomie financière des branches ne constitue pas, par elle-même, un principe de valeur constitutionnelle, le législateur ne saurait décider des transferts de ressources et de charges entre branches tels qu'ils compromettraient manifestement la réalisation de leurs objectifs et remettraient ainsi en cause tant l'existence des branches que les exigences constitutionnelles qui s'attachent à l'exercice de leurs missions » .

21 Dans son étude d'impact, le gouvernement prévoit un montant de recettes affecté à la CADES de 256 Md€ sur la période 2020-2033 (112 Md€ pour la CSG, 121 Md€ pour la CRDS et 23 Md€ provenant du Fonds de réserve des retraites ou FRR).

22 Avis du Conseil d'Etat du 26 mai 2020 précité.

des ROBSS et des organismes qui concourent à leur financement (FSV), la dette sociale tend à s'élargir à d'autres besoins qui pourraient être pris en charge par l'Etat comme la dette hospitalière ce d'autant que cette dernière est liée pour l'essentiel aux investissements immobiliers qu'aux dépenses d'assurance maladie²³.

Comme le souligne le Conseil constitutionnel, « dans un premier temps, la CADES, créée pour treize ans et un mois à compter du 1er janvier 1996, s'est vu transférer à partir de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) l'équivalent d'environ 21 milliards d'euros de dette. Pour les rembourser, elle s'est vu affecter, notamment, la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) créée à cet effet »²⁴. On peut schématiser le mécanisme de reprise de dette par la CADES de la manière suivante : le gouvernement décide un transfert de dette inscrit dans le PLFSS, le parlement adopte la LFSS contenant une disposition prévoyant un tel transfert avec l'affectation d'une nouvelle recette à la CADES comme exigé par les lois organiques de 2005 et 2010 telles qu'interprétées par le Conseil constitutionnel ; cette dernière prend en charge la dette transférée et bénéficie de la recette affectée ; elle émet sur les marchés internationaux de capitaux des titres d'emprunt à court terme (pour son besoin de trésorerie), et aussi à moyen et long terme (pour couvrir les déficits cumulés des OSS du régime général et organismes concourant à leur financement tel le FSV) Elle procède à l'échange de titres et/ou taux d'intérêt pour réduire le coût de la dette sociale. Elle lève des fonds à court terme notamment au profit de l'ACOSS dans le cadre fixé par la LFSS. En effet, une partie de la dette de l'ACOSS peut être transférée sur décision du législateur à la CADES. Le législateur de 2019 a pris la décision de transférer entre 2020 et 2022 le solde de dette sociale encore détenu par l'ACOSS. La gestion de la dette sociale à long terme composante de la dette publique relève en effet de la CADES car elle s'inscrit dans un cadre pluriannuel.

L'article 2 de loi du 7 août 2020 dispose : « au plus tard le 31 décembre 2020, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les opportunités pour la Caisse d'amortissement de la dette sociale ainsi que pour tout organisme ou établissement public concerné de contracter des emprunts à impact social. Ce rapport précise les conditions juridiques et financières nécessaires pour émettre de tels emprunts dans le respect des standards internationaux les plus exigeants ainsi qu'un état des lieux sur la situation du marché et l'appétence des investisseurs pour ce type de produits financiers ». Le recours à des emprunts à impact social vise à accroître et à diversifier les sources de financement de la CADES.

Un emprunt à impact social (*social bond*), est un produit financier sous forme d'une obligation destinée à financer des projets d'investissement à impact social pour ses bénéficiaires, impact mesuré par un comité indépendant d'évaluation (analyse coût-avantage). La pandémie de Covid-19 a vu un accroissement net du volume d'émissions de ces titres d'emprunt si bien qu'on les qualifie d'obligations Covid-19 (*Covid-19 Response Bonds*). La CADES, dans son rôle de gestionnaire de la dette sociale, semble satisfaire aux standards internationaux que sont notamment les *Social Bond Principles* (SBP) publiés en 2017 par l'*International Capital Market Association* (ICMA). La CADES est dans la capacité d'émettre des emprunts à impact social. La crise sanitaire semble ainsi redéfinir les contours de la dette sociale en l'inscrivant dans la durée. La décision du Conseil interroge le caractère temporaire de la dette sociale et donc de la CADES.

23 Le Sénat, dans son avis sur le projet de loi relatif à la dette sociale et à l'autonomie note que « il aurait pu paraître opportun de cantonner la dette Covid-19 et de la porter à la charge directe de l'État. Le montant, soit 50 milliards d'euros environ, peut en effet paraître limité au regard de la dette de l'État et les conditions de son apurement plus satisfaisantes, l'État bénéficiant aujourd'hui de meilleures conditions sur les marchés financiers que la CADES », Avis n°551 présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la dette sociale et à l'autonomie, et sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la dette sociale et à l'autonomie, par M. le Sénateur A. Joyandet, Sénat, 24 juin 2020, p.27.

24 Décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001 relative à la LFSS pour 2002.