Pouvoir d'achat et protection sociale : quel(s) rapport(s) ?

Philippe Coursier

▶ **To cite this version:**

Philippe Coursier. Pouvoir d'achat et protection sociale : quel(s) rapport(s) ?. Journal de droit de la santé et de l'assurance maladie, 2022, 35. hal-03990437

HAL Id: hal-03990437
https://hal.science/hal-03990437

Submitted on 15 Feb 2023

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.

Philippe Coursier
Maître de conférences HDR à l'Université Paris Cité, membre de l'Institut Droit et Santé, Université Paris Cité, Inserm, F-75006 Paris, France

Pouvoir d'achat et protection sociale : quel(s) rapport(s) ?

Adoptée dans une relative urgence – par suite du constat d'une hausse galopante des prix à la consommation[1] –, la loi du 16 août 2022 vise à protéger l'ensemble de la population contre une indéfectible érosion de son pouvoir d'achat[2]. Pour ce faire, elle instaure une série de mesures qui, égrenées dans la presse généraliste à la matière d'un « catalogue des bonnes affaires », poursuivent toutes un objectif commun alors même qu'elles s'adressent à des publics extrêmement variés (salariés, fonctionnaires, chefs d'entreprise, retraités, bénéficiaires de minima sociaux, chômeurs, etc.). En effet, tous ces dispositifs nouvellement introduits visent à limiter l'impact de l'inflation sur le budget des ménages, des travailleurs et des entreprises. Le texte – qui a été enrichi lors du débat parlementaire – comprend trois volets allant même au-delà : la protection du niveau de vie des ménages, la protection des consommateurs et la souveraineté énergétique. L'ensemble de ce premier volet de mesures d'urgence qui représente 20 milliards d'euros de dépenses, se trouve par ailleurs inscrit dans le budget rectificatif pour 2022[3]. Ce dernier ajoute également d'autres dispositifs de soutien (aide exceptionnelle de rentrée, poursuite du bouclier tarifaire sur l'énergie, remise sur les carburants, etc.). L'arsenal législatif ainsi déployé emprunte différentes voies : celles de dispositifs juridiques multiples (primes, libération anticipée de droits sociaux ou d'éléments de rémunération, assouplissement de dispositifs d'épargne, etc.) associés à des logiques économiques toutes aussi éclatées (hausses de salaires, revalorisation de retraites et d'allocations sociales, plafonnement temporaire des augmentations de loyers commerciaux, aides aux dispositifs énergétiques, etc.).

Néanmoins, il est aisé de constater qu'une partie non négligeable de l'effort d'aide et de soutien adopté s'appuie sur des mécanismes de solidarité déjà existants et ce, notamment par leur extrapolation à des cas ou des situations exclus jusque-là. Or, à défaut de pouvoir instituer ou provoquer des recettes supplémentaires en faveur des systèmes de protection sociale, il faut s'attendre à voir leurs déficits s'aggraver dans les temps à venir. Pour y remédier, l'action gouvernementale est venue proposer – quitte à les faire « adopter en force »[4] – deux textes supplémentaires qui génèrent, quant à eux, des économies sociales : une nouvelle réforme de l'assurance chômage[5] et un projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023[6]. En cours d'adoption[7], ces deux projets de loi devraient emporter un lot de changements tous destinés à faire baisser le niveau et/ou la durée de versement de certaines prestations sociales. Est-ce à dire que la

1 - Selon l'Insee, la hausse de l'inflation constatée en juillet 2022 a atteint 6,1% sur un an, soit un niveau jamais atteint depuis 1985. Une information plus récente vient confirmer cette tendance avec une inflation mesurée à 6,2 % pour octobre 2022 (Cf. https://www.insee.fr/fr/statistiques/6653898).

2 - L. n° 2022-1158, 16 août 2022, portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat : *JO* 17 août. – V. aussi, Cons. const., déc. n° 2022-843 DC, 12 août 2022 : *JO* 17 août.

3 - L. n° 2022-1157, 16 août 2022, loi de finances rectificative pour 2022 : *JO* 17 août.

4 - Les deux textes ont été adoptés en première lecture à l'Assemble nationale dans le cadre de la procédure prévue à l'article 49, al. 3 de la Constitution.

5 - Alors que la dernière réforme de l'assurance chômage date de 2019 est entrée en vigueur de façon relativement poussive. Plusieurs fois reportée (du fait de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 et à des recours juridiques), elle est pleinement applicable depuis le 1er septembre 2022, mais nombre de ses mesures doivent s'éteindre au 1er novembre 2022... alors qu'elles n'ont pas encore pu produire leurs effets. C'est pourquoi le Gouvernement a présenté un projet de loi destiné à prolonger les règles actuellement applicables, le temps aussi de préparer une nouvelle réforme.

6 - Le nouveau PLFSS – qui s'inscrit dans un contexte de deux années de crise sanitaire ayant grandement affecté le déficit de l'Assurance maladie (17,8 milliards d'euros en 2022) – tente d'organiser un retour progressif à l'équilibre des comptes sociaux. A cet effet, il fixe pour 2023 un objectif de déficit de 6,8 milliards d'euros et ce, en proposant diverses mesures destinées à générer des économies et à améliorer la lutte contre toutes les sortes de fraude.

7 - Après avoir été adopté le 12 octobre dernier en première lecture par l'Assemblée nationale, le texte portant réforme de l'assurance chômage a été validé, mais également amendé, en première lecture au Sénat le 25 octobre 2022. Son examen se poursuit donc. Le PLFSS pour 2023 a, quant à lui, été adopté le 2 décembre dernier et ce, en application de la procédure de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution. Après le rejet de la motion de censure élevée contre le Gouvernement par une partie de l'opposition, le texte est actuellement examiné par le Conseil constitutionnel régulièrement saisi par une soixantaine de députés.

protection sociale se retrouve sacrifiée sur l'autel dédié au pouvoir d'achat ? Si tel était le cas, n'y aurait-il pas là une sorte de contradiction, voire de raisonnement par l'absurde, à vouloir s'attaquer aux prestations sociales alors que celles-ci participent au pouvoir d'achat de leurs bénéficiaires ? Sans doute, la finalité en même temps que l'articulation de toutes ces réformes sont-elles plus subtiles.

Dès lors, outre les explications qu'appelle l'étude détaillée de ces textes, notamment quant à la réalité de leurs effets bénéfiques vis-à-vis de leurs « publics-cibles » respectifs **(1)**, il convient de s'attacher aux critiques susceptibles d'être élevées au regard des conséquences qu'ils emportent pour notre système de protection sociale **(2)**.

1- Les mesures de protection sociale appelées au soutien du pouvoir d'achat

Alors qu'un débat semble aujourd'hui s'ouvrir sur la nécessité d'augmenter les salaires, ce n'est pas la voie qu'ont choisi d'emprunter les auteurs de la loi du 16 août 2022 sur le pouvoir d'achat. Souhaitant développer un soutien très rapide en direction des ménages **(A)** et des travailleurs **(B)**, ils ont préféré faire porter l'essentiel des efforts sur un élargissement de mécanismes de solidarité déjà existants.

A) Le soutien au pouvoir d'achat des ménages

Pour tenter de compenser la hausse des prix au profit du plus grand nombre, la loi pouvoir d'achat a procédé à la revalorisation anticipée d'un certain nombre de prestations sociales et ce, pour un montant de 4 % et avec effet rétroactif au 1er juillet 2022[8]. Ont été concernées par cette mesure les pensions légales de retraite et d'invalidité (alors que celles-ci avaient déjà bénéficié d'un relèvement de 1,1 % en janvier 2022) et les allocations familiales (après une précédente augmentation de 1,8 % intervenue en avril 2022). Cette action de revalorisation a par ailleurs bénéficié aux récipiendaires de minima sociaux, comme les titulaires de la prime d'activité. Sont également concernés par une majoration de 4 % de leurs droits les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Notons que le RSA et l'AAH avaient déjà été augmentés de 1,8 % au mois d'avril dernier. A l'initiative des députés, a été également votée la « déconjugalisation » de l'allocation aux adultes handicapés et ce, avec une entrée en vigueur au plus tard le 1er octobre 2023[9]. Le débat sur ce point était ancien[10], certains ayant déjà dénoncé une forme d'injustice sociale à l'égard des personnes en situation de handicap qui vivent en couple. Dans l'urgence d'agir en faveur du pouvoir d'achat des ménages, il a donc été décidé de permettre aux personnes handicapées de désormais vivre en couple sans avoir à subir une diminution de leur allocation[11].

Afin de tenter de compenser les hausses de loyer, l'aide personnalisée au logement (APL) a également été revalorisée avec effet rétroactif au 1er juillet 2022. Cette revalorisation de 3,5 % était à l'origine prévue au 1er octobre 2022 et au 1er janvier 2023[12]. Un bouclier a par ailleurs été mis en place par la loi pour plafonner temporairement la hausse des loyers à 3,5 % maximum[13]. Cette mesure a été votée pour un an, soit jusqu'au 30 juin 2023. L'action des députés est venue abaisser ce plafond à 2,5 % pour les loyers appliqués en outre-mer ; elle a également permis la mise en œuvre d'un dispositif particulier pour la Corse. Les parlementaires ont enfin interdit les surloyers pour certains logements, notamment ceux ayant des sanitaires sur le palier ou un niveau de performance énergétique de « classe F » ou de » classe G »[14]. Même si nombre de ces mesures ne concernent que la fraction de la population économiquement faible, notamment celle des bénéficiaires de minima sociaux, il faut néanmoins reconnaître que d'autres prestations sont plus universelles et donc davantage impactantes pour les finances de la Sécurité sociale. Dans tous les cas, il est permis de comprendre qu'une partie très importante du soutien au pouvoir d'achat des ménages repose clairement sur les systèmes de protection sociale. Dans ces conditions, il ne faudra pas s'offusquer de constater dans les temps à venir une dégradation des comptes sociaux. Il s'agit-là d'un choix politique clair de la part du pouvoir en place.

8 - L. n° 2022-1157, 16 août 2022, loi de finances rectificative pour 2022, art. 9 : *JO* 17 août.

9 - L. n° 2022-1158, 16 août 2022, portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, art. 10 : *JO* 17 août.

10 - La question de « l'individualisation de l'AAH » a fait l'objet de vifs débats lors d'une proposition de loi discutée en 2020 et en 2021, une pétition ayant été déposée en ce sens au Sénat.

11 - Un mécanisme transitoire est même prévu pour les éventuels ménages «perdants».

12 - L. n° 2022-1158, 16 août 2022, portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, art. 12 : *JO* 17 août.

13 - *Ibid*., art. 12.

14 - *Ibid*., art. 13.

B) Le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs salariés et indépendants

D'autres dispositifs issus du texte de loi intéressent les salariés et reposent également très largement sur un accompagnement décisif des finances de la sécurité sociale. Ainsi, la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, dite « prime Macron » – initialement instaurée en 2019 à la suite de la crise dite des « gilets jaunes » – est désormais remplacée par une « prime de partage de la valeur » (PPV)[15]. Le principe de cette prime reste néanmoins le même que précédemment. Destinée à compléter le salaire des bénéficiaires, son versement est laissé à la discrétion des employeurs mais largement incité par les pouvoirs publics grâce à un régime d'exonération sociale favorable aux entreprises. De plus, outre le fait que le dispositif devienne pérenne, il répond à des conditions évolutives. À compter du 1er juillet 2022 et en 2023, les entreprises peuvent allouer à leurs salariés une prime de 3.000 euros maximum, voire de 6.000 euros si un accord d'intéressement a été conclu, la prime versée étant exonérée de cotisations sociales dans la limite de tels montants[16]. Par ailleurs, les salariés gagnant jusqu'à trois fois le SMIC ouvrent droit à une exonération d'impôt sur le revenu pour la prime reçue dans la limite de ces montants[17]. En revanche, à partir de 2024, la PPV sera ouverte à tous les salariés dans les mêmes limites. Bien que toujours exonérée de cotisations sociales, elle sera soumise à l'impôt sur le revenu. La prime pourra être versée en une ou plusieurs fois. Cependant, afin d'éviter le risque qu'une telle prime remplace de potentielles augmentations de salaire, les sénateurs ont limité le nombre de versements à une fois par trimestre.

D'autres mesures issues de la loi viennent par ailleurs assouplir les conditions dans lesquelles un accord d'intéressement peut être mis en œuvre, notamment dans les petites et moyennes entreprises (PME). C'est également un assouplissement des règles applicables qui a été adopté en faveur des bénéficiaires de titres restaurants, lesquels pourront être utilisés jusqu'à fin 2023 pour tous les produits alimentaires (directement ou non consommables)[18]. De même, se trouve facilité le déblocage anticipé de l'épargne salariale en cas d'achat d'un bien ou de fourniture de services. Avant le 31 décembre 2022, les salariés peuvent ainsi demander le déblocage de leur épargne dans la limite de 10.000 euros et ce, sans que cette somme soit imposée[19]. Notons que tous ces assouplissements apportés par le législateur se rapportent à des éléments de rémunération qui bénéficient d'un régime social grandement exonératoire. A ce titre, c'est la même logique qui anime la loi de finances rectificative du 16 août 2022 lorsque celle-ci ouvre aux salariés la possibilité de « racheter » leurs jours de réduction de temps de travail (RTT) avec l'accord de leur employeur[20]. En effet, les jours de RTT ainsi rachetés entre le 1er janvier 2022 et jusqu'au 31 décembre 2025 sont exonérés d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales.

Bien sûr, il est permis de mettre en avant le fait qu'un outil de restructuration des branches professionnelles est organisé afin d'inciter les partenaires sociaux à rehausser régulièrement le niveau des *revenus minima* de branche en rapport avec le niveau du SMIC… mais, bien qu'utile, il faut craindre que ce dispositif ne constitue pas la mesure phare permettant de préserver dans l'urgence le pouvoir d'achat des salariés[21]. A l'inverse, et sur la base d'un amendement en provenance du Sénat, a été immédiatement organisée une réduction de cotisations patronales sur les heures supplémentaires réalisées à partir du 1er octobre 2022 et ce, pour les entreprises de 20 à 249 salariés[22]. Même si un décret cantonne le montant exact de cette réduction forfaitaire[23], il est permis de comprendre que les finances de la sécurité sociale vont être une nouvelle fois mises à l'épreuve. Une logique rigoureusement identique est mise en œuvre au soutien des travailleurs indépendants (commerçants, artisans, professions libérales, autoentrepreneurs, etc.). Afin de ne pas contraindre ces derniers à une hausse de leurs tarifs, laquelle contribuerait sans doute à aggraver l'inflation déjà présente, ils bénéficient d'une baisse de leurs cotisations sociales[24]. Cette baisse sera d'environ 550 euros pour des revenus nets d'activité proches du SMIC.

15 - L. n° 2022-1158, 16 août 2022, portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, art. 1er : *JO* 17 août.

16 - *Ibid*., art. 1er, V.

17 - *Ibid*., art. 1er, VI.

18 - *Ibid*., art. 6.

19 - *Ibid*., art. 5.

20 - L. n° 2022-1157, 16 août 2022, loi de finances rectificative pour 2022, art. 5 : *JO* 17 août. – V. aussi, sur les modalités pratiques de mise en œuvre de ce dispositif, Instr. min. (Q/R), 27 oct. 2022 sur le site www.travail-emploi.gouv.fr.

21 - L. n° 2022-1158, 16 août 2022, portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, art. 4, 7 et 8 : *JO* 17 août.

22 - *Ibid*., art. 2.

23 - D. n° 2022-1506, 1er déc. 2022, relatif à la déduction forfaitaire des cotisations patronales sur les heures supplémentaires pour les entreprises d'au moins vingt et de moins de deux cent cinquante salariés : *JO* 3 déc.

24 - *Ibid*., art. 3. – Rappr. D. n° 2022-1529, 7 déc. 2022, relatif aux modalités de calcul des cotisations sociales des travailleurs indépendants, aux modalités de répartition entre les risques des montants de cotisations et contributions recouvrés en application du dispositif prévu à l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale et aux modalités de mise en œuvre de l'option prévue au second alinéa de l'article L. 731-13 du code rural et de la pêche maritime : *JO* 9 déc.

En deçà, les travailleurs indépendants seront exonérés de cotisations. Par ailleurs, afin de protéger les commerçants, une proposition présentée au Sénat a permis l'adoption d'un plafonnement de la hausse des loyers commerciaux des PME[25]. Pendant un an, ces dernières sont ainsi plafonnées à 3,5 %. Une nouvelle fois, la compétitivité des entreprises se trouve au cœur de l'essentiel des dispositifs mis en œuvre.

2- Les financements de protection sociale dédiés au soutien du pouvoir d'achat

En dehors de tout esprit polémique, il convient de saluer la mobilisation de plusieurs dispositifs de protection sociale qui, sur fond de crise et de nécessaire soutien du pouvoir d'achat, sert les intérêts de l'économie. Pourtant, outre la prise de conscience qu'une telle voie suscite au regard des finances de la protection sociale **(A)**, un tel constat ne doit pas effacer l'absolue nécessité de faire évoluer le système sur le long terme **(B)**.

A) La volonté de recourir aux finances de la protection sociale

Sans doute faut-il ni s'étonner, ni s'offusquer de voir les systèmes de protection sociale être une nouvelle fois sollicités pour venir au soutien non seulement de la population, mais aussi des acteurs économiques, afin de leur permettre de traverser cette nouvelle période de crise. Après leur rôle salvateur lors des précédentes périodes de crise économique (crise financière de 2008-2009), sociale (mouvement des « gilets jaunes » de 2018-2019) et sanitaire (pandémie liée à la Covid-19), il paraissait logique de les actionner à nouveau. La fonction d'amortisseur social que remplissent tous les mécanismes de protection sociale ne correspond-t-elle pas précisément à leur raison d'être ?[26] Il est donc normal de les solliciter à nouveau. Dans l'urgence, il faut même saluer l'action des pouvoirs publics qui renouvellent ou élargissent des dispositifs sociaux afin que ceux-ci répondent immédiatement aux besoins que peut faire apparaître la nouvelle « période de crise » traversée par le pays et ce, quelles que soient leurs causes. Cela ne fait aucun doute que le système de protection sociale est inscrit de façon fondamentale au cœur du « contrat social » qui cimente la société française[27]. Il doit par conséquent remplir la mission à laquelle il est destiné.

Dans ces conditions, ne sauraient être niées les conséquences financières qu'emportent sur les comptes sociaux bon nombre des mesures adoptées par la loi pouvoir d'achat telles que précédemment exposées (majoration de certaines prestations et élargissement de dispositifs conduisant à une augmentation des exonérations sociales). Si de telles mesures soutiennent sans conteste le pouvoir d'achat des ménages et des travailleurs, elle contribue dans le même temps à une dégradation des comptes sociaux. Cet aspect a d'ailleurs été expressément pris en compte par le vote d'une loi de finances rectificative du même jour. Cette dernière ouvre 20 milliards d'euros de crédits supplémentaires pour financer les mesures du premier volet de la loi pouvoir d'achat (non seulement la revalorisation de 4 % des retraites, des prestations sociales et de la prime d'activité, mais aussi la hausse de 3,5 % des allocations logement au 1er juillet 2022, la baisse des cotisations des indépendants, etc.). De même, a été votée une compensation financière de 600 millions d'euros au bénéfice des collectivités locales qui, outre le fait d'être impactées par la hausse du point d'indice des fonctionnaires et l'inflation, sont par ailleurs touchées, pour les départements, par la revalorisation de 4 % du RSA à compter du 1er juillet 2022. Dans le même temps, la loi de finances rectificative du 16 août 2022 adopte des mesures plus générales visant à soutenir une bonne gestion des moyens de la sécurité sociale et de l'aide sociale départementale. Ainsi, à l'initiative du Sénat, elle dédie une enveloppe de 20 millions d'euros pour lancer le chantier de la « carte vitale biométrique » dans le but de lutter demain de façon plus efficace contre la fraude sociale.

Est-ce à dire que l'État a vocation à compenser intégralement le surcoût lié aux mesures issues du premier volet de la loi pouvoir d'achat ? Une réponse positive devrait s'imposer dans la mesure où, aux termes du IV de l'article L.O. 111-3 du Code de la sécurité sociale, seules les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) peuvent créer ou modifier, sans compensation, des mesures de réduction, d'abattement ou d'exonération relatives à des cotisations ou à des contributions affectées à la sécurité sociale… ce qui implique que les LFSS reprennent les nouvelles mesures d'exonération ou d'abattement intervenues en cours d'année afin de prévoir qu'elles ne sont pas compensées par l'État et ce, afin de

25 - *Ibid*., art. 14.

26 - V. sur la notion de « droit fondamental à la protection sociale », Ph. Coursier, *Leçons de droit de la protection sociale*, éd. Les 3 Colonnes 2021, spéc. Leçon n° 1, pp. 16 et s.

27 - Cf. R.-P. Droit, *Propos introductifs : Pourquoi Rousseau n'est pas désuet* in *Le renouveau du contrat social*, 2e éd., LexisNexis 2019.

tenir compte de leur incidence sur les conditions de l'équilibre financier de la Sécurité sociale. En effet, depuis la loi Veil de 1994[28], un principe organise une « compensation intégrale » des pertes de recettes ou de transferts de charges entre l'État et la Sécurité sociale, ce principe étant désormais codifié à l'article L. 131-7 du Code de la sécurité sociale. Normalement, il doit en découler une compensation à l'euro près, année par année, des pertes de recettes de la Sécurité sociale résultant d'une réduction ou exonération de cotisations et, depuis 2004, de celles liées aux pertes de recettes résultant d'une réduction ou exonération de contributions sociales, ou encore d'une réduction ou abattement de l'assiette de cotisations ou contributions sociales. Ce principe concerne, toujours depuis 2004, les transferts de charges entre l'État et la Sécurité sociale et s'applique à ce titre de manière réciproque (à ce titre, il vaut également pour les charges transférées de la Sécurité sociale vers l'État). Sur ce point, il convient de s'attacher au contenu du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023 en cours d'adoption. Dans la mesure où l'application de plusieurs des mesures prévues par la loi pouvoir d'achat du 16 août 2022 est organisée pour plusieurs années, il conviendra de se montrer également vigilant à l'égard du contenu des futures LFSS quant aux mesures de compensation contenues par elles. En effet, le principe de « compensation intégrale » étant de niveau législatif, le législateur peut y déroger dès lors qu'il l'organise expressément dans la LFSS. A plusieurs reprises, il a d'ailleurs instauré des compensations dites pour « solde de tout compte » par dérogation à l'article L. 131-7 du Code de la sécurité sociale de sorte que, dans les faits, le principe de compensation intégrale ne concerne plus que les dispositifs d'exonérations ciblées de cotisations sociales[29]. Une certaine vigilance est donc de mise afin que la Sécurité sociale ne soit pas contrainte de financer les conséquences des choix politiques opérés par l'État dans d'autres domaines que celui des prestations sociales.

B) La nécessité de revisiter notre système de protection sociale

Au regard de ce qui précède, certains décideurs n'hésiteront pas à appeler de leurs vœux la simplification de l'arsenal législatif mis à la disposition de l'État afin de permettre à celui-ci une plus grande liberté, afin d'opérer à sa guise et ce, quelles que soient les conséquences de ses décisions politiques sur les comptes sociaux[30]. Sans doute certains iront-ils jusqu'à préconiser la fusion pure et simple entre lois de finances avec lois de financement de la sécurité sociale[31]. Mais tout n'est pas aussi simple. Les développements qui précèdent montrent, en même temps que la nouvelle période de crise qui s'est présentée à nous, à quel point il est primordial que s'ouvre un véritable débat de société, sinon une réflexion approfondie et partagée, sur la place et le rôle des systèmes sociaux[32]. À l'appui de cette affirmation, le juriste fera observer la place sans cesse grandissante qu'occupent les textes législatifs et réglementaires les plus récents en la matière et ce, même lorsque ceux-ci se rapportent à d'autres domaines du droit. Le sociologue relèvera, quant à lui, l'attachement de la population française à une institution fondée sur le principe de la « solidarité nationale »[33]… à une époque où l'individualisme gagne pourtant chaque jour un peu plus de terrain sur celui de la solidarité et de l'entraide. Il convient de ne pas oublier le caractère impératif des dispositions qui commandent à l'application des systèmes légaux et complémentaires mis en place.

Le choix de la norme juridique se présente comme le garant du succès des différentes formes de solidarité appelées de nos vœux. Que les régimes en cause soient d'origine légale ou qu'ils résultent de négociations collectives intervenues dans les entreprises, les groupes ou les branches professionnelles, il est aujourd'hui nécessaire de redéfinir leur(s) rôle(s) en même temps que les moyens financiers qui leur sont dédiés. Certes, ils participent utilement au quotidien des assurés sociaux, notamment en accentuant – fortement pour certains – le pouvoir d'achat de ceux-ci. Mais il faut également constater qu'ils participent à l'économie générale du pays, en pesant par exemple par des prélèvements obligatoires en même temps que sur les dépenses publiques. En procédant à une vaste redistribution financière entre les membres de la nation, ils entretiennent de très subtils équilibres. De ce point de vue, si le droit de la protection sociale s'inscrit au cœur de telles préoccupations, l'usage qui en est fait par la loi pouvoir d'achat est extrêmement illustratif de ce phénomène. Or, malgré les nombreuses réformes qui l'ont affectée, l'organisation de nos systèmes légaux de protection sociale se

28 - L. n° 94-637, 25 juillet 1994, relative à la sécurité sociale : *JO* 27 juill.

29 - Cf. Rapport annexé au PLFSS pour 2022, « Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale », p. 31.

30 - V. les propositions de F. Ecalle, *Comment améliorer les lois de finances et de financement de la sécurité sociale ? : FIPECO*, 23 nov. 2020.

31 - Rapport de la Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, 18 nov. 2020, spéc. p. 98.

32 - Rappr. F. Ecalle, *Comment améliorer les lois de finances et de financement de la sécurité sociale ? : préc.*

33 - CSS, art. L. 111-1.

présente comme régulièrement déficitaire et très souvent mal adaptée[34]. N'est pas davantage enviable le sort des régimes complémentaires qui accompagnent les travailleurs et les membres de leur famille en matière de santé, de prévoyance et de retraite[35]. Aujourd'hui, au regard des sollicitations grandissantes à son égard, c'est donc une réforme structurelle d'ampleur qu'il faut entreprendre[36]. Même si cet ambitieux chantier n'est pas simple, il faut se presser de l'ouvrir afin d'adapter l'ensemble du système de sécurité sociale aux besoins dont témoignent les usagers de ce service public. Il est en effet urgent de mettre l'institution publique – son organisation, ses financements et ses prestations – en parfaite résonnance avec les aléas sociaux rencontrés par la population se trouvant sur son territoire d'application, donc sous sa protection[37]. A ce titre, il paraît nécessaire de mettre en œuvre un système recentré sur les fonctions de l'État en termes de santé, d'une part, et de garantie de ressources, d'autre part[38]. Pour le surplus, il conviendra de renforcer les systèmes de protection sociale complémentaire déjà à l'œuvre dans la quête d'un juste équilibre entre droit public et droit privé[39]. Dans ce vaste mouvement de refonte globale du système, c'est à dire dans toutes ses branches, sans doute sera-t-il nécessaire d'envisager la création d'une ressource universelle[40]. Si l'idée pouvait paraître trop originale – voire ubuesque aux yeux de certains –, force est de reconnaître qu'elle progresse tout doucement dans les esprits[41]. Sans doute que non seulement les déconvenues que notre pays a déjà rencontrées, mais aussi celles auxquelles il ne manquera pas de se heurter au cours de ce XXI^{ème} siècle contribueront à faire évoluer les idées dans le bon sens… celui d'un soutien intelligent au pouvoir d'achat de tous.

Philippe Coursier

34 - Ph. Coursier, *Protection sociale : à quand la fin des réformes paramétriques ? : JCP* S 2018, 1404.

35 - J. Peyrelevade, *Dépenses sociales : un refus collectif de voir la réalité en face : Les Echos*, 25 oct. 2022.

36 - Cf. Ph. Coursier, *Protection sociale : à quand la fin des réformes paramétriques ? : préc.*

37 - Rapport du HCAAM, *Quatre scénarios polaires d'évolution de l'articulation entre Sécurité sociale et Assurance maladie complémentaire*, Janvier 2022. – V. aussi, le document de travail annexé, HCAAM, *La place de la complémentaire santé et prévoyance en France*, Janvier 2021.

38 - V. en ce sens, la proposition de 2IES, Manifeste pour une protection sociale du XXI^{ème} siècle, éd. Les Ozalids d'humensis 2021 et sur le site de 2IES : https://2ies.fr/publication/manifeste-pour-une-protection-sociale-du-xxieme-siecle-nouvelle-publication.

39 - V. sur cette question, Ph. Coursier, *De l'influence du droit public en matière de protection sociale* in *Les métamorphose de la loi - En hommage à Jean Foyer*, ed. Panthéon-Assas 2022, pp. 119 et s. – Rappr. des travaux du CERCID UMR 5137-Université Jean Monnet de Saint-Etienne, sous la dir. de B. Bonnet été P. Deumier (sous la dir.), *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé ?*, Coll. Actes, Thèmes & commentaires, 2010, 297 pages. – V. aussi, la thèse de doctorat en droit public de A. Siffert, *Libéralisme et service public*, Université du Havre 2015.

40 - V. par exemple, G. Bargain, *L'économie du revenu universel* : *Dr. soc.* 2017, p. 299. – A. Bozio et C. Leroy, *Enjeux et implications économiques d'un revenu de base : Dr. soc.* 2020, p. 775. – J.-P. Chauchard, *Les prémices d'un droit au revenu universel : Dr. soc.* 2017, p. 305. – D. Chauffaut, *Le revenu universel d'activité : évolution ou révolution des minima sociaux ? : RD sanit. soc.* 2018, p. 975. – C. Collombet, *Le revenu universel, un masque simple pour des enjeux complexes : RD sanit. soc.* 2017, p. 1044. – J. Damon, *Le revenu universel pour de vrai : Dr. soc.* 2017, p. 338. – F. Douet, *Revenu universel, impôt sur le revenu et prélèvements sociaux : Dr. soc.* 2017, p. 309. – J.-P. Laborde, *Le revenu universel, un objet complexe : Dr. soc.* 2017, p. 287. – C. Nivard, *Revenu universel et droit du Conseil de l'Europe : Dr. soc.* 2017, p. 329. – L.-Ch. Viossa, *Le revenu universel au prisme de la Silicon Valley : RD sanit. soc.* 2020, p. 284. – Ch. Willmann, *Revenu universel : la grande défaillance : Dr. soc.* 2017, p. 93 ; *Mal nommer le revenu universel, c'est ajouter au malheur de ce monde : Dr. soc.* 2017, p. 280. – Rappr. Ph. Coursier et B. Serizay, *Vers un renouvellement des systèmes de protection sociale ? : JCP* S 2017, 1323.

41 - M. Badel, *Revenu universel d'activité : pour un point d'étape : Dr. soc.* 2020, p. 768 ; *Demain, un revenu universel d'activité ? : Dr. soc.* 2020, p. 791. – Rappr. J. Damon, *Tour du monde du revenu universel : Dr. soc.* 2020, p. 811.