



**HAL**  
open science

# L'employeur dans le système du recouvrement social

Martin Abry-Durand

► **To cite this version:**

Martin Abry-Durand. L'employeur dans le système du recouvrement social. Droit. Université de Nanterre - Paris X, 2021. Français. NNT : 2021PA100008 . tel-03283311

**HAL Id: tel-03283311**

**<https://theses.hal.science/tel-03283311v1>**

Submitted on 9 Jul 2021

**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.

Membre de l'université Paris Lumières

## Martin Abry-Durand

# L'employeur dans le système du recouvrement social

Thèse présentée et soutenue publiquement le 11/01/2021  
en vue de l'obtention du doctorat de Droit privé et sciences criminelles de  
l'Université Paris Nanterre  
sous la direction de M. Cyril Wolmark  
Professeur de l'Université Paris Nanterre

### Jury :

<b>Rapporteur :</b>	<b>Christophe Willmann</b>	<b>Professeur, Université de Rouen</b>
<b>Rapporteur :</b>	<b>Morane Keim-Bagot</b>	<b>Professeur, Université de Bourgogne</b>
<b>Membre du jury :</b>	<b>Michel Borgetto</b>	<b>Professeur émérite, Université Paris 2 Panthéon-Assas</b>
<b>Membre du jury :</b>	<b>Marion Del Sol</b>	<b>Professeur, Université de Rennes 1</b>



*L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Elles doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*



## Remerciements

Alors que ce voyage au long cours s'achève, mes premiers remerciements vont naturellement à mon directeur de thèse, Monsieur le Professeur Cyril Wolmark, pour sa confiance et son écoute.

Je souhaite témoigner de mes sincères salutations au Professeur Antoine Jeammaud, qui fut mon maître lors de mon passage sur les bancs de l'IETL en tant qu'étudiant de master puis lorsque j'entrepris ce travail de thèse.

J'adresse ici mes plus profonds respects aux membres de l'IRERP et de l'ERDS-CERCRIID dont j'ai été membre en tant qu'apprenti chercheur.

Mes respects vont également à Maître Millet-Ursin, associée fondatrice de la SCP Fromont-Briens, pour le compte de qui j'ai officié en qualité de juriste-consultant. De même, vont-ils à Maître Barthélémy et à la Société Mazars avocats, structure dans laquelle je suis en exercice au moment de la rédaction de ces quelques lignes.

En ce sens, j'ai aussi une pensée pour l'équipe RSJ et le RAF de l'URSSAF du site 73 que j'ai intégré le temps d'une mission.

Je remercie du plus profond de mon cœur mes proches qui m'ont soutenu dans cette épreuve au premier rang desquels figurent ma sœur, mon père et, plus encore, ma mère qui fut ma première relectrice.

Une pensée particulière pour Kerem Coşkün et Barbara Gomes, mes deux comparses du *Purgatorium*. Une autre pour Nicolas Di Camillio, compagnon de peine dans cette quête exploratrice sans fin de la protection sociale. Une dernière, enfin, pour mon frère d'armes, Maître Wolfgang Fraisse.

Je tiens à remercier tout particulièrement Ylias Ferkane pour ses nombreux conseils et son soutien indéfectible, ainsi que tous ceux qui participèrent à la finalisation de mes travaux : Nicolas, bien sûr, mais également Valéria Illiéva et Inès Meftah.

Un grand merci, enfin, à tous ceux qui m'accompagnèrent durant ce périple, que ce soit par leurs conseils, leur soutien ou leur amitié : l'ensemble des intervenants réflexifs des séminaires de Gouttelas, le Professeur Rainer, Magalie Roussel, Lola Adamo, Laurent Willocx, Lou Thomas, Hanane Ouali, Corinne Chamalet, Sowel Saleh, Maître Margo Cavagna, Josh Noonan, Martin Eveillard, Julien Cintract, Clémentine Rougé-Biscail, Maître Diane Revil, Martyros Abdourian, Laure Camaji, Claire Magord et Carole Giraudet.

Parce que les rencontres et le travail de recherche s'incarnent dans des lieux, je tiens à faire référence ici, de manière peu commune, à ces lieux que j'ai occupés durant ce périple : la salle Viollet, la « 524 » et la « 525 » de l'IRERP, les sous-sols de Cujas, la salle du juge du château de Gouttelas et celle de recherche de l'IETL, la table sans fin de l'IFS, le bureau du fond et celui de basse-ville.



# Sommaire

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>5</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>7</b>
<b>LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS</b> .....	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>15</b>
<b>PARTIE 1 - LA STRUCTURATION DU RECOUVREMENT SOCIAL</b> .....	<b>55</b>
TITRE 1 L'ORIGINALITE DU RECOUVREMENT SOCIAL.....	57
Chapitre 1 Une créance assise sur les revenus du travail .....	59
Chapitre 2 Un système dédié au recouvrement de la créance sociale .....	129
TITRE 2 L'EMPLOYEUR, AGENT DE SUBSTITUTION DE L'URSSAF.....	237
Chapitre 1 L'objet de la substitution .....	238
Chapitre 2. Une substitution liée à la technique de la déclaration contrôlée.....	301
<b>PARTIE 2 - LE FONCTIONNEMENT DU RECOUVREMENT SOCIAL</b> .....	<b>345</b>
TITRE 1 - LE PRECOMPTE, MECANISME DETERMINANT DU FONCTIONNEMENT DU RECOUVREMENT SOCIAL .....	347
Chapitre 1. Le précompte, un mécanisme légal <i>ad hoc</i> dédié au recouvrement social..	349
Chapitre 2. Le précompte, un mécanisme qui demeure inscrit dans le rapport d'emploi .....	404
TITRE 2 UN SYSTEME DU RECOUVREMENT FONDE SUR L'EXECUTION SPONTANEE DU COLLECTEUR-INTERLOCUTEUR .....	443
Chapitre 1 Le fait générateur de la créance sociale, condition d'assujettissement.....	449
Chapitre 2 L'automatisme de l'exigibilité de la contribution sociale .....	492
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	<b>571</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>574</b>
<b>INDEX</b> .....	<b>645</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>652</b>





## Liste des principales abréviations

ACOSS	Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale
AGS	Assurance Générale des Salaires
AJDA	Actualité juridique Droit administratif
Al.	Alinéa
ANI	Accord National Interprofessionnel
ARE	Allocation de Retour à l'Emploi
ARRCO	Association des Régime de Retraite Complémentaire
Art.	Article
Ass.	Assemblée plénière de la Cour de Cassation
Ass. Nat.	Assemblée Nationale
AT-MP	Accident du Travail – Maladie Professionnelle
BOFIP	Bulletin Officiel des Finances Publiques
BOSS	Bulletin Officiel de la Sécurité Sociale
Bull. civ.	Bulletin civil
CA	Cour d'Appel
CAF	Caisses des Allocations Familiales
Cass.	Cour de Cassation
CAROM	Caisse Autonome de Retraite des Ouvriers Mineurs
CCMSA	Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole
CCSF	Commission des Chefs des Services Financiers
CDC	Caisse des Dépôts et des Consignations
CE	Conseil d'Etat
CE, ass.	Conseil d'Etat, assemblée du contentieux
CE, sect.	Conseil d'Etat, section du contentieux
CESU	Chèque Emploi Associatif
Cf.	Voir
CFE	Centre de Formalité des Entreprises
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CGI	Code Général des Impôts
Chron.	Chronique
Civ.	Chambre Civile de la Cour de Cassation

CICE	Crédit Impôt Compétitivité
CJA	Code de justice Administrative
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union Européenne
CMF	Code Monétaire et Financier
CMU	Couverture maladie universelle
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAF	Caisse Nationale des allocations familiales
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CPAM	Caisses Primaires d'Assurances Maladies
CNAA	Caisse Nationale d'Assurances en cas d'Accident
CNAD	Caisse Nationale d'Assurance en cas de Décès
CNAM	Caisse Nationale de l'Assurance Maladie
CNAV	Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse
CNRV	Caisse National des Retraites pour la Vieillesse
CRV	Caisse de Retraite pour la Vieillesse
CSE	Comité Social et Economique
Cod. Ass.	Code des Assurances
Cod. Trav.	Code du travail
Coll.	Collection
COG	Convention d'Objectifs et de Gestion
Com.	Chambre commerciale de la Cour de Cassation
Comm.	Commentaire
Concl.	Conclusions
Cons. Const.	Conseil Constitutionnel
CEDH	Convention Européenne des Droits de l'Homme
CRDS	Contribution au Remboursement de la Dette Sociale
CRPA	Code des Relations entre le Public et l'Administration
CSS	Code de la Sécurité Sociale
CSG	Contribution Sociale Généralisée
D.	Recueil Dalloz
DADS	Déclaration Annuelle des Données Sociales
Deb. Parl.	Débats Parlementaires
DFS	Déduction Forfaitaire Spécifique
Dir.	Direction

DPAE	Declaration Préalable à l'Embauche
Dr. Soc.	Revue Droit Social
Dr. Ouvr.	Droit Ouvrier
DSS	Direction de la Sécurité sociale
DUCS	Déclaration unifiée de cotisations sociales
DUE	Déclaration Unique à l'Embauche
Éd.	Édition
Fasc.	Fasicule
GADSS	Grands Arrêts du Droit de la Sécurité Sociale
GAJA	Grands Arrêts du Droit Administratif
Gaz. Pal.	La Gazette du Palais
GUSO	Guichet unique du spectacle occasionnel
HCFPS	Haut Conseil du Financement de la Protection Social
Ibidem, ibid.	Au même endroit
Idem, id.	Même ouvrage, page différente
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
Infra	Ci-dessous
IR	Impôt sur le Revenu
IRCANTEC	Institution de Retraite Complémentaire des Agents non Titulaires de l'État et des Collectivités publiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISU	Interlocuteur Social Unique
ITAF	Impôts et Taxes Affectées
JCP A	La semaine juridique édition administrative
JCP E	La semaine juridique édition Entreprise et affaires
JCP G	La semaine juridique édition générale
JCP S	La semaine juridique édition Sociale
JCL	Jursiclasqueur
J.O.	Journal officiel de la République française
JSL	Jurisprudence Sociale Lamy
LCTI	Lutte Contre le Travail Illégal
LFSS	Loi de Financement de la Sécurité Sociale
LPA	Les petites affiches

MNC	Mission Nationale de Contrôle et d’audit des organismes de Sécurité sociale
MSA	Mutualité Sociale Agricole
Obs.	Observation
Op. cit.	Opus citatum
OSS	Organismes de Sécurité sociale
OTD	Opposition à tiers détenteur
Ouvr. préc.	Ouvrage précité
LGDJ	Librairie Générale du Droit et de la Jurisprudence
L.O.	Loi Organique
PER	Plan d’Epargne Retraite
PERCO	Plan d’Epargne pour la Retraite Collectif
PCG	Plan Comptable Général
PLFSS	Projet de Loi de Financement de la Sécurité sociale
Préc.	Précité
PUAM	Presses Universitaires d’Aix-Marseille
PUF	Presses Universitaires de France
PUG	Presses Universitaires de Grenoble
PUN	Presse Universitaire de Nancy
PUR	Presses Universitaires de Rennes
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAF	Recouvrement Amiable et Forcé
RDSS	Revue de droit sanitaire et social
RDT	Revue de droit du travail
Rec.	Recueil des décisions du Conseil Constitutionnel
Rec.	Recueil Lebon des décisions du Conseil d’État
Rev. éco. fin	Revue d’économie financière
RFAS	Revue Française des Affaires Sociales
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFFP	Revue Française de Finances Publiques
RJS	Revue de Jurisprudence Sociale
RNCPS	Répertoire National Commun de la Protection Sociale
ROP	Retraites Ouvrières et Paysannes
RSA	Revenu de Solidarité Active

RSI	Régime Social des Indépendants
ROP	Retraites Ouvrières et Paysannes
RTD Civ.	Revue Trimestrielle de droit civil
RTD Crim	Revue Trimestrielle de droit criminel
SIC	Systèmes d'Informations Comptables
Sq.	Et suivants
SNV2	Système National de gestion des comptes cotisants
SSSI	Schéma Stratégique des Systèmes d'information du service public de la Sécurité Social
Soc.	Chambre Sociale de la Cour de Cassation
Spé.	Spécialement
SSL	Semaine Sociale Lamy
Supra	Ci-dessus
TA	Tribunal Administratif
TESE	Titre Emploi Simplifié Entreprises
TFE	Titre Firmes Etrangères
TF	Taxation Forfaitaire
TJ	Tribunal Judiciaire
TC	Tribunal des Conflits
TPS	Travail et Protection sociale
TO	Taxations d'Office
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UCANSS	Union des Caisses Nationales de Sécurité sociale
UNEDIC	Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi
URSSAF	Unions de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiale
VLU	Versement en Lieu Unique
VT	Versement Transport
VM	Versement Mobilité



# Introduction

1. « L'assurance ouvrière contre la vieillesse sera obligatoire ou ne se sera pas »<sup>1</sup>. Par cette affirmation formulée en 1895, le Professeur Jay anticipait de quelques années l'orientation majeure qu'allait prendre la construction de l'Etat providence en France<sup>2</sup>. Le début du 20<sup>ème</sup> siècle voit, en effet, les autorités publiques organiser la prise en charge socialisée, pour les classes laborieuses, du *risque social*<sup>3</sup> avec l'adoption des lois d'*Assurance sociale*<sup>4</sup>. Dans un premier temps, limitées à certains risques et à certaines catégories professionnelles, les assurances sociales vont faire l'objet d'un développement graduel jusqu'à la Seconde Guerre mondiale<sup>5</sup> sans qu'elles n'effacent pour autant d'autres mécanismes de protection sociale comme l'*assistance sociale*<sup>6</sup> ou la *prévoyance libre*<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> R. Jay. « L'assurance ouvrière et la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse », *Rev. polit. et parlem.*, 1895. IV. p. 84.

<sup>2</sup> F. Ewald, *L'Etat-providence*, Grasset, 1986, p. 223 sq ; R. Castel *Les métamorphoses de la question sociale. Chronique du salariat*, Fayard, 1995.

<sup>3</sup> Schématiquement, il est possible de définir le risque social comme un événement inhérent à la vie sociale dont la réalisation aléatoire est susceptible de causer un dommage à une personne. P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Dalloz, 1953, rééd. 2005, p. 14. Sur l'importance de sa reconnaissance explicite par les autorités publiques, voir : F. Kessler, « Qu'est-ce qu'un risque social ? » in (dir.) F. Charpentier, *Encyclopédie de Protection sociale. Quelle refondation ?* Economica, 2000, p. 244. Plus généralement, voir : R. Lafore, « La notion de risque social », *Regards*, 2006, p. 24 ; F. Ewald, « Qu'est-ce qu'un risque social », *Regards*, 2011, p. 129.

<sup>4</sup> L'expression « assurance sociale » revêt deux sens. Le premier renvoie au concept même, indépendamment de ses applications concrètes dans un tel système national. Par convention de langage, on utilisera à son propos de l'expression « Assurance sociale ». Le second sens s'inscrit dans une perspective historique et renvoie à toute loi antérieure au Plan de 1945 organisant la prise en charge d'un risque identifié comme étant un risque social (nonobstant l'anachronisme de ce dernier terme selon l'époque considérée) par les autorités publiques. On parlera à cet effet des « assurances sociales ». Enfin, cette expression est parfois employée pour désigner un système précis de réparation des risques maladie, maternité, invalidité, décès et vieillesse mis en place à travers la loi de « 1928-1930 », intégré après-guerre au sein de l'organisation de la Sécurité sociale moyennant la modification de ses modalités de gestion. Toujours en usage de nos jours, l'expression recouvre deux branches du régime général, à savoir la branche maladie et la branche vieillesse. A titre de clarté, il ne sera pas fait référence à ce dernier sens dans la présente étude. Sur l'intégration des assurances sociales au sein de la Sécurité sociale, voir : M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman et B. Valat, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, PUR, 2006, p. 262.

<sup>5</sup> H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale. 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, PUN, coll. « Espace social », 1989, pp. 142-184 ; 229-261.

<sup>6</sup> M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 10<sup>ème</sup> ed., 2018, p. 24 sq.

<sup>7</sup> R. Lavielle, *Histoire de la mutualité : sa place dans le régime français de Sécurité sociale*, Hachette, 1964, p. 53 sq. ; F. Netter, « Les retraites en France avant le 20<sup>ème</sup> siècle », *Dr. Soc.*, 1963, p. 358.



Mais, dès les premières lois d'Assurance sociale, un choix est fait par les autorités publiques : celui d'une *affiliation obligatoire*<sup>8</sup> des personnes visées en contrepartie d'une contribution de ces dernières au financement des assurances sociales<sup>9</sup>. Dans la mesure où le cercle des personnes *protégées*<sup>10</sup> correspond alors aux salariés de l'industrie et du commerce ainsi que du secteur agricole<sup>11</sup>, il apparaît nécessaire d'associer l'employeur au financement des assurances sociales afin de répondre au défi financier que leur institution représente<sup>12</sup>. C'est ainsi que les parties au contrat de travail concernées par cette législation sociale nouvelle se trouvent *assujetties*<sup>13</sup> à une contribution créée spécifiquement et assise sur le salaire : la *cotisation sociale*. Si l'invention de celle-ci répond à des considérations politiques (refonder le pacte républicain)<sup>14</sup>, morales (inculquer le goût de la prévoyance à la classe ouvrière et le sens de leur responsabilité sociale aux employeurs)<sup>15</sup> ou encore techniques (mobiliser le modèle de la prévoyance libre)<sup>16</sup>, ce sont surtout celles d'ordre financier qui vont emporter la conviction du législateur. En effet, celui-ci est face à une contradiction : il ambitionne de développer un système de garanties sociales à l'échelle de

---

<sup>8</sup> Il est possible de retenir deux sens à la notion d'affiliation aujourd'hui. Le premier, organique, correspond au rattachement d'un assuré social à un organisme de sécurité sociale. Le second sens est plus général et tient lieu de critère de classement. L'affiliation consiste alors à déterminer de quel régime de sécurité sociale relève une personne en fonction d'un critère catégoriel (ex : salarié) ou professionnel (ex : régime agricole). La notion n'en demeure pas moins polysémique. En tout état de cause, elle ne saurait être confondue avec la notion d'*immatriculation* qui consiste dans l'inscription administrative d'un assuré. Sur ce point, voir : J.-P. Chauchard, J.-Y. Kerbourc'h, C. Willmann, *Droit de la sécurité sociale*, LGDJ, coll. « Manuel », 9<sup>ème</sup> ed., 2020, pp. 128-129. Sur la notion de régime de sécurité sociale, voir, *infra*, note de bas de page 25.

<sup>9</sup> H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale. 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, *op. cit.*, pp. 56-64.

<sup>10</sup> L. Camaji, *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèse », Vol. 72, pp. 25-86.

<sup>11</sup> M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, coll. « Précis », 19<sup>ème</sup> ed., 2019, p. 26.

<sup>12</sup> M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1993, pp. 445-450.

<sup>13</sup> « L'assujettissement est une situation de droit qui place une personne dans le champ d'application d'une législation obligatoire et implique son rattachement à l'un des régimes de sécurité sociale, dont il découle alors un certain nombre d'obligations, notamment celle de cotiser ». J.-P. Chauchard, J.-Y. Kerbourc'h, C. Willmann, *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 129.

<sup>14</sup> M. Borgetto, R. Lafore, *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF, coll. « La Politique éclatée », 2000, pp. 132-137 ; J. Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Seuil, coll. « Essais », pp. 157-179.

<sup>15</sup> M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1993, p. 447-450.

<sup>16</sup> J.-M. Thiveaud, « La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945 », *REF*, n° 40, 1997, p. 21.

la Nation sans pour autant grever les finances de l'Etat<sup>17</sup>. Cette volonté de préserver le budget de l'Etat se retrouve également s'agissant des techniques de recouvrement à mettre en œuvre pour le prélèvement des cotisations sociales. En conséquence, le recours à l'administration fiscale est écarté car considéré comme étant trop coûteux<sup>18</sup>. Plus précisément, cette logique financière, qui se meut en une logique d'économie de moyens, entre en convergence avec d'autres facteurs tels que la crainte du monde syndical de voir le produit des cotisations être absorbé par l'Etat<sup>19</sup> et celle du patronat quant à l'entrée du percepteur dans la « fabrique »<sup>20</sup>. A ceci, il faut ajouter l'expérience offerte par la prévoyance libre en matière de recouvrement qui, malgré sa diversité et ses nombreux insuccès, est utile puisqu'il s'agit de mettre en œuvre une assurance quoique altérée dans ses principes<sup>21</sup>. En conséquence, les autorités publiques optent pour l'organisation du recouvrement des cotisations sociales selon des règles spéciales en lui affectant des moyens humains et matériels<sup>22</sup>. C'est ainsi que l'invention de la cotisation sociale s'accompagne de la constitution progressive d'un *recouvrement social* caractérisé par une logique d'économie de moyens et par l'*affectation* des sommes prélevées au financement de risques sociaux dont la prise en charge est organisée par l'Etat. Au départ rudimentaire,

---

<sup>17</sup> P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi sur les caisses de retraites ouvrières, et proposant la création de caisses régionales de retraites, d'invalidité et d'assurance au décès, au profit des travailleurs*, J. O., Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 9 mars 1900, annexe n° 1502, p. 724. Ceci ne veut pas dire qu'elles n'entendent pas faire participer l'Etat, lequel intervient de deux manières. Par une contribution financière tout d'abord. R. Pellet, « Les assurances sociales sont-elles solubles dans la fiscalité ? », *Jdsam*, 2015, n° 1, p. 9. L'intervention de l'Etat se réalise également par la mobilisation de l'administration postale et des circuits financiers de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) ainsi que par la mise à disposition de moyens humains et matériels. R. J.-M. Thievaud, « L'Etat, La Caisse des Dépôts et Consignations : des retraites à l'assurance (1850-1996) », in M. Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la sécurité sociale*, La Documentation française, 1999, p. 53.

<sup>18</sup> Par exemple, lors du débat sur les Retraites Ouvrières et Paysannes (ROP). P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi sur les caisses de retraites ouvrières, et proposant la création de caisses régionales de retraites, d'invalidité et d'assurance au décès, au profit des travailleurs*, op. cit. Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, l'administration fiscale, encore empreinte de conservatisme, n'est du reste pas en mesure d'accueillir le recouvrement d'une contribution de ce type. N. Delalande, A. Spire, *Histoire sociale de l'impôt*, La Découverte, coll. repères, 2010, p. 15-2549.

<sup>19</sup> H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale. 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, op. cit., p. 229 sq.

<sup>20</sup> Cette crainte du patronat est ainsi rappelée par le Ministre Viviani lors du débat sur les ROP pour justifier un tel choix. R. Viviani, J. O., Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 31 mars 1910, p. 1819.

<sup>21</sup> R. J.-M. Thievaud, « L'Etat, La Caisse des Dépôts et Consignations : des retraites à l'assurance (1850-1996) », op. cit.

<sup>22</sup> A. Tournier, *Le Ministère du Travail (Origines et premiers développements)*, Cujas, 1971, p. 371.

le recouvrement social fait l'objet de différentes expérimentations quant à son organisation administrative même si, à la veille de la Seconde Guerre mondiale, l'emploi de certaines techniques de recouvrement connaît une certaine stabilisation<sup>23</sup>. Sa double caractéristique, prélèvement d'une contribution spécifique affectée et logique d'économie de moyens, perdure après-guerre dans le cadre nouveau de la *Sécurité sociale*<sup>24</sup> et plus particulièrement du *régime général*<sup>25</sup>. L'enjeu que représente le financement de ce régime et, plus généralement, du système de Sécurité sociale fait très vite apparaître la nécessité de confier le recouvrement des cotisations sociales à des organismes de sécurité sociale spécialement prévus à cet effet, dotés de prérogatives de puissance publique, les URSSAF<sup>26</sup>, dont l'efficacité va être accrue par leur mise en réseau sous l'égide d'un organisme central, l'ACOSS<sup>27</sup>. C'est un changement de paradigme qui s'opère. Il ne s'agit plus seulement de financer la seule couverture sociale de l'un des deux cotisants, à savoir le salarié<sup>28</sup>. Désormais, c'est le financement d'un système de Sécurité sociale ayant pris une dimension *universaliste*<sup>29</sup> qui est en jeu. Au service de la *solidarité*<sup>30</sup>, le recouvrement social y

---

<sup>23</sup> P. Ramadier, *L'application de la législation des Assurances sociales, statistiques du 1<sup>er</sup> janvier 1935 au 31 décembre 1936*, Paris, 1939, p. 114.

<sup>24</sup> A titre de convention de langage, il sera fait référence à l'expression « Sécurité sociale » pour renvoyer à la fois au concept et à l'organisation. L'expression « sécurité sociale » sera réservée aux instruments normatifs et aux organismes de sécurité sociale.

<sup>25</sup> *Ord. n°45-2250, 4 oct. 1945*. Le régime de sécurité sociale peut avoir une double signification, selon que l'on retient une définition statutaire ou organique. A la suite de Messieurs Borgetto et Lafore, il est possible de définir un « régime » comme « un statut organisant des transferts redistributifs au sein d'un groupe donné ». M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, coll. « Précis », 19<sup>ème</sup> ed., p. 222. Voir, également : J.-J. Dupeyroux, « Les exigences de la solidarité », *Dr. Soc.*, 1990, p. 741 ; T. Tauran, « Est-il possible de définir la notion de "régime" de sécurité sociale ? », *RDSS*, 2009, p. 1111.

<sup>26</sup> Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales. Jusqu'au décret n° 60-452 du 12 mai 1960, la création des URSSAF n'est pas obligatoire et relève de l'initiative des Caisses Primaires d'Assurance Maladie (CPAM) et des Caisses d'Allocations Familiales (CAF).

<sup>27</sup> Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale. La création de l'Agence résulte de l'une des ordonnances dites « Jeanneney » de 1967 (*Ord. 67-706, 21 août 1967*).

<sup>28</sup> L'agence remplit également une fonction de trésorerie en faveur d'autres régimes. M. Delaye, « Unifier le recouvrement social, implique de concilier la simplification pour les redevables avec la diversité des besoins des organismes », *Dr. Soc.*, 2019, p. 713 ; R. Pellet, A.-C. Dufour, « Fasc. 204-10 : Généralités.- Organisation financière intra et inter régimes de la sécurité sociale », in *JCL Protection sociale*, LexisNexis, 2013.

<sup>29</sup> Une manifestation en est offerte par l'article L. 111-2-1, al. 1 du Code de la Sécurité Sociale (CSS) qui dispose que : « La Nation affirme son attachement au caractère universel, obligatoire et solidaire de la prise en charge des frais de santé assurée par la sécurité sociale. La protection contre le risque et les conséquences de la maladie est assurée à chacun, indépendamment de son âge et de son état de santé. Chacun contribue, en fonction de ses ressources, au financement de cette protection ». Sur la dimension universaliste de la Sécurité sociale, voir : P. Laroque, « De l'assurance à la Sécurité sociale, l'expérience française », *Rev. Int. Trav.*, Vol. LVII n°6, 1948, p. 625 ; J.-J. Dupeyroux, « Quelques réflexions sur le droit de la sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1960, p. 288 ; J.-P. Chauchard, « La Sécurité sociale et les droits de l'Homme (à propos du droit à la Sécurité sociale) », *Dr. Soc.*, 1997, p. 48. Voir, plus récemment : D.

occupe depuis lors une place de premier ordre. Dans une période où l'Etat providence est en crise<sup>31</sup> et où la maîtrise des dépenses publiques occupe le centre de l'attention des autorités publiques<sup>32</sup>, le recouvrement social apparaît aujourd'hui comme un enjeu pour la Sécurité sociale<sup>33</sup> (I). Cette fonction de *grand financeur social* reconnue au recouvrement social et au réseau URSSAF qui l'administre ne doit rien au hasard. Elle repose sur un équilibre qui est le fruit d'une dynamique ancienne (II).

## I. Le recouvrement social, enjeu de la Sécurité sociale

2. L'objectif principal du recouvrement social consiste à financer le risque social géré par la Sécurité sociale (A)<sup>34</sup>. Au regard des besoins financiers de la Sécurité sociale, la tâche peut sembler insurmontable<sup>35</sup>. Pourtant, le recouvrement social affiche aujourd'hui des taux d'encaissement performants de sorte que seuls semblent pouvoir l'affecter des événements de nature exceptionnelle<sup>36</sup>. Ceci n'a pas toujours été le cas, André Getting pouvant, au début des années 1950, dresser le constat du faible rendement de

---

Tabuteau, « La protection universelle maladie (PUMa) : une transfiguration législative de l'assurance maladie (première partie) », *RDSS* 2015, p. 1061 ; L. Isidro, « L'universalité en droit de la protection sociale », *Dr. Soc.*, 2018, p. 378.

<sup>30</sup> Voir, l'ensemble des contributions réunies dans l'ouvrage suivant : *La solidarité : un sentiment républicain ?* CURAPP, 1992 ; Voir, également : M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, *op. cit.* ; J. Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, *op. cit.* Plus récemment, voir l'ensemble des contributions réunies dans l'ouvrage suivant A. Supiot (dir.), *La solidarité, Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, 2015.

<sup>31</sup> A. Supiot, *Renouer avec l'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Seuil, 2010, p. 29 ; P. Rosanvalon, *La crise de l'État-providence*, Le Seuil, 1981, rééd. 1992.

<sup>32</sup> B. Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, coll. « Essais Débats », 2005, pp. 169-298 ; P. Rosanvalon, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Seuil, 1995, p. 8.

<sup>33</sup> Voir, récemment, le dossier consacré par la revue *Droit social* et dirigé par Monsieur Willmann : « Dossier : le recouvrement social », *Dr. Soc.*, 2019 p. 676

<sup>34</sup> Cet objectif est clairement assigné par la loi. Ainsi, par exemple, l'article L. 225-1 du CSS dispose de manière significative que : « L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale est chargée d'assurer la gestion commune de la trésorerie des différentes branches gérées par la Caisse nationale des allocations familiales, par la Caisse nationale de l'assurance maladie et par la caisse nationale d'assurance vieillesse, dans les conditions fixées par décret pris sur le rapport des ministres intéressés ».

<sup>35</sup> B. Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, *op. cit.*, pp. 169-298

<sup>36</sup> Comme l'illustre la récente crise liée à l'épidémie de Covid-19. Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, *Rapport. Les comptes de la sécurité sociale. Résultats 2019, Prévisions 2020*, juin 2020.

l'encaissement des cotisations sociales<sup>37</sup>. C'est donc un progrès considérable qui a été réalisé en la matière en l'espace d'un demi-siècle, que semble expliquer la création des URSSAF et leur mise en réseau<sup>38</sup>. Cependant, une certaine intuition pousse à envisager la création des Unions comme une étape, si importante soit-elle, dans un mouvement de fond plus ancien prenant ses racines lors de l'institution des premières lois d'Assurance sociale. Il apparaît dès lors utile d'entreprendre une analyse qui s'enracine dans l'histoire du recouvrement social **(B)** afin de mieux éclairer son présent et les enjeux contemporains auxquels il doit faire face **(C)**. Ce faisant, un tel voyage invite à définir une méthode de recherche précise d'autant plus nécessaire que la période contemporaine voit le recouvrement social faire l'objet de fréquentes évaluations ayant pour ambition d'évaluer sa performance **(D)**.

#### **A. Financer le risque social géré par la Sécurité sociale**

**3. Recouvrement social, régime général de la Sécurité sociale.** Les frontières du système de Sécurité sociale ne sont pas les mêmes selon l'approche retenue (juridique, comptable, économique)<sup>39</sup>. Dans ce contexte, il sera ici retenu la conception dominante consistant à entendre la Sécurité sociale *stricto sensu* comme étant l'ensemble relatif aux régimes légaux intégrés dans « l'organisation de la sécurité sociale » au sens des articles L. 111-1 et R. 111-1 du Code de la Sécurité Sociale (CSS). Dans cette perspective, elle se révèle être une composante d'un ensemble plus vaste, le « système global de protection sociale »<sup>40</sup>, dans lequel elle prend place aux côtés de la « protection sociale complémentaire »<sup>41</sup> (assurance chômage, retraite complémentaire etc.) et de l'aide sociale<sup>42</sup>. S'agissant plus particulièrement de la Sécurité sociale, celle-ci est composée de

---

<sup>37</sup> A. Getting, « Le recouvrement des cotisations de sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1951, p. 482.

<sup>38</sup> J.-F. Chadelat, « Pour une histoire du recouvrement », *Rev. hist. protec. soc.*, 2008, p. 122.

<sup>39</sup> M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale, op. cit.*, p. 312 sq.

<sup>40</sup> P. Morvan, *Droit de la protection sociale*, LexisNexis, 9<sup>ème</sup> ed., 2019, p. 723 sq.

<sup>41</sup> M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale, op. cit.*, p. 312 sq.

<sup>42</sup> *Ibidem*. Les frontières entre ces trois sous-ensembles de la protection sociale sont néanmoins poreuses. Sur les frontières entre l'aide sociale et la Sécurité sociale, voir : M. Borgetto, « Logique assistancielle et logique assurancielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat », *Dr. Soc.*, 2003, p. 115. Sur celles entre la Sécurité sociale et l'assurance privée, voir : R. Pellet, A. Skrzyrbak, *Droit de la protection sociale*, PUF, coll. « Themis droit », 2017, p. 76. Sur l'articulation entre la Sécurité sociale et la protection sociale complémentaire, voir : P. Morvan, *Droit de la protection*

différents régimes organisés en fonction d'un critère professionnel ou catégoriel<sup>43</sup>. Parmi ces régimes, figure notamment le régime général, lequel est consacré aux salariés et aux travailleurs assimilés<sup>44</sup>. L'institution de la Sécurité sociale a ainsi eu pour effet d'intégrer les assurances sociales d'avant-guerre au sein dudit régime<sup>45</sup>, ce qui a donné lieu à la reprise des techniques de recouvrement attachées à ces dernières. En d'autres termes, recouvrement social et régime général semblent, dans un premier temps, former un couple indissociable.

La Sécurité sociale entend toutefois dépasser la simple prise en charge socialisée du salarié-cotisant pour retenir une visée universelle. En effet, l'exposé de l'ordonnance n°45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale énonce dans son exposé des motifs :

« Tous les pays du monde, dans l'élan de fraternité et de rapprochement des classes qui marque la fin de la guerre s'efforcent d'instituer au profit des travailleurs et même parfois de l'ensemble de leur population un système de sécurité sociale. [...] La sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances qu'il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes ».

Les années qui suivent la création de la Sécurité sociale connaissent, notamment sous l'effet d'une politique de généralisation et l'instauration de prestations non contributives, une dissociation s'opérant progressivement entre les cotisations sociales et l'ouverture des droits à prestations<sup>46</sup>. Dans un mouvement parallèle, des contributions nouvelles pesant sur

---

*sociale*, LexisNexis, 9<sup>ème</sup> ed., 2019, p. 723 sq. La question des frontières entre ces sous-ensembles s'obscurcit si l'on prend en considération qu'ils sont eux-mêmes soumis à des subdivisions. Voir, sur l'articulation entre l'aide sociale et l'action sociale : M. Borgetto, « Le droit de la protection sociale dans tous ses états : la clarification nécessaire », *Dr. Soc.*, 2003, p. 636. Sur les différents mécanismes de protection sociale complémentaire, voir : N. Di Camillo, *La protection sociale complémentaire au prisme des mobilités professionnelles. Contribution à l'étude des frontières de la protection sociale*, Université de Paris Nanterre, 2019.

<sup>43</sup> Pour un aperçu de l'ensemble de ces régimes, voir : J.-P. Chauchard, J.-Y. Kerbourc'h, C. Willmann, *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*, pp. 93-169.

<sup>44</sup> *CSS*, art. L. 311-2 sq.

<sup>45</sup> *Ord. n° 45-2250, 4 oct. 1945; Ord. n°45-2454, 19 oct. 1945*. Sur l'intégration des assurances sociales au sein de la Sécurité sociale, voir : M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman et B. Valat, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, PUR, 2006, p. 262. Sur la continuité technique et financière de celles-ci, voir : B. Valat, *Histoire de la sécurité sociale (1945-1967). L'Etat, l'institution et la santé*, Economica, coll. « Economies et sociétés contemporaines », 2001, p. 41 sq.

<sup>46</sup> M. Borgetto, « La Sécurité sociale à l'épreuve du principe d'universalité », *RDSS* 2016, p. 11.

le salaire sont instituées sans qu'elles ne soient pour autant créatrices de droits<sup>47</sup>. Le recouvrement social connaît, ce faisant, un premier mouvement d'extension de ses compétences. Or, la dynamique à l'œuvre ne va pas s'arrêter au seul périmètre du régime général. Le champ de compétences du réseau piloté par l'ACOSS s'étend, en effet, progressivement dans trois directions différentes. En premier lieu, il acquiert le recouvrement de contributions sociales spécifiques dont l'assiette ne porte pas sur la rémunération du travail<sup>48</sup>. En second lieu, le réseau URSSAF absorbe progressivement le recouvrement d'autres régimes de sécurité sociale et de régimes relevant du domaine de la protection sociale complémentaire<sup>49</sup>. Enfin, il est mobilisé afin de prélever des ressources dont l'assiette, tout en étant composée de la rémunération du travail, est affectée au bénéfice d'entités qui ne gèrent pas un régime de protection sociale<sup>50</sup>. L'expansion est telle que le réseau piloté par l'ACOSS s'impose aujourd'hui comme l'opérateur unique du recouvrement en matière de protection sociale obligatoire. Ce phénomène semble s'expliquer, de prime abord, par la mise en corrélation entre une organisation administrative et un corps de règles dédiées au prélèvement social.

**4. Le recouvrement social comme système.** L'expression « recouvrement social » revêt deux sens. Le premier, organique, désigne le réseau URSSAF. Le second est d'ordre matériel. Il renvoie à l'ensemble des règles participant à l'ordonnancement du recouvrement social<sup>51</sup>. En effet, sans être un univers clos, ne serait-ce qu'au regard de ses nombreux emprunts aux techniques du droit fiscal<sup>52</sup> ainsi qu'aux catégories du droit du travail<sup>53</sup>, le recouvrement social fait l'objet d'un corps de règles spécifiques prévues par le CSS. En combinant ces deux acceptions, il est possible de définir le recouvrement social

---

<sup>47</sup> R. Pellet, « Étatisation, fiscalisation et budgétisation de la Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1995, p. 296.

<sup>48</sup> C'est le cas, par exemple, de la contribution pharmaceutique dite « vente en gros ». *CSS, art. L. 138-1*.

<sup>49</sup> C'est le cas, par exemple, de l'assurance chômage (*CSS, art. L. 213-1*).

<sup>50</sup> Tel est le cas du Versement Mobilité (VM) affecté aux autorités régulatrices des transports (*CGCT, art. L. 2333-64 et L. 2531-2*).

<sup>51</sup> Selon une typologie retenue en droit du travail. A. Jeammaud, M. Le Friant, A. Lyon-Caen, « L'ordonnancement des relations du travail », *D.*, 1998, p. 359.

<sup>52</sup> L'attraction qu'exerce le droit fiscal se manifeste à l'égard de deux séries de règles, les premières relatives à l'assiette et à la dette de cotisations sociales, les secondes au recouvrement proprement dit. M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale, op. cit.*, pp. 860-862.

<sup>53</sup> J.-J. Barthélémy, « Plaidoyer pour un droit social réuni », *Dr. Soc.*, 2016, p. 717 ; J.-J. Barthélémy, « Peut-on dissocier le droit du travail et le droit de la Sécurité sociale ? », *Dr. Soc.*, 2007, p. 787 ; A. Supiot, « L'avenir d'un vieux couple : travail et Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1995, p. 823 ; S. Tourneaux, note sous Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 9 mars 2017, n°16-11.535, *RDT 2017*, p. 259.

comme un ensemble de moyens humains, financiers et de règles juridiques organisées selon une finalité clairement identifiée qui lui est propre : la perception optimale des ressources en principe affectées au financement d'un risque social. On peut parler, en ce sens, du *système du recouvrement social*<sup>54</sup>. Appréhendé de la sorte, le recouvrement social apparaît comme étant plus que la somme des contributions soumises à son emprise. Il semble, à cet égard, plus opportun de parler du *recouvrement social* plutôt que du seul *recouvrement des cotisations sociales*. Penser le recouvrement social en tant que système permet de mieux saisir les fonctions qu'il remplit et, partant, la dynamique qui l'anime sans que l'analyse soit prisonnière de circonstances conjoncturelles. Ce faisant, il est possible de mener un travail d'analyse historique selon un angle d'analyse nouveau permettant de penser le recouvrement social dans son ensemble.

## B. Utilité d'une analyse historique

**5. Le recouvrement social : une histoire à écrire.** A l'occasion d'un entretien, réalisé en 2008, relatif à l'histoire de la création des URSSAF et de leur mise en réseau, Jean-François Chadelat avait pu formuler quelques regrets quant à l'absence de travaux universitaires portant sur le temps long du système du recouvrement social<sup>55</sup>. Le haut fonctionnaire concluait ainsi ses propos par un appel aux chercheurs à de plus amples investigations en la matière. Les propos de l'intéressé peuvent sembler sévères dans la mesure où il faut signaler le travail de mémoire réalisé de longue date par le Comité d'histoire de la Sécurité Sociale. A cet égard, il convient de souligner la richesse des interventions de Francis Netter, l'un des artisans discrets du Plan de 1945 qui, ayant commencé sa carrière de fonctionnaire sous l'empire des assurances sociales de la loi dite de « 1928-1930 »<sup>56</sup>, fut à ce titre un gardien de ce segment d'histoire du recouvrement

---

<sup>54</sup> Cette expression est couramment utilisée en matière fiscale pour désigner à la fois les règles et l'administration fiscale dont la proximité avec la matière sociale semble autoriser le réemploi. P. Beltrame et L. Mehl, *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées*, PUF, 2<sup>ème</sup> éd. 1997, p. 71 sq.

<sup>55</sup> J.-F. Chadelat, « Pour une histoire du recouvrement », *op. cit.* Son analyse est parfois jugée comme étant « relativement secondaire ». B. Ferras, « La recherche permanente d'un "modèle" ? Unité, spécificités et évolutions du recouvrement social en France », *Dr. Soc.*, 2019, p. 685.

<sup>56</sup> L. 5 avr. 1928, (*J.O.* 6 avr.) ; L. 30 avr. 1930 (*J.O.* 1<sup>er</sup> mai). La loi de 1928 fut profondément remaniée par celle de 1930 avant même son entrée en vigueur (prévue initialement pour le 1<sup>er</sup> juillet 1930) de telle sorte que l'on parle communément de la loi de « 1928-1930 ». P. Saly, « Les retraites ouvrières et paysannes (loi de 1910) et les retraites dans le cadre des assurances sociales (loi de 1928-1930) » *in*



social<sup>57</sup>. Il est vrai, néanmoins, qu'à l'exception de ces précieuses interventions, l'histoire du recouvrement social, notamment dans la période d'avant-guerre, demeure un angle mort de l'histoire de la Sécurité sociale. De travail systématique en la matière, *de facto*, il est difficile de trouver trace. Il apparaît dès lors nécessaire d'entreprendre une étude permettant de mettre en exergue l'émergence et la permanence de techniques de recouvrement spécialement dédiées à la cotisation sociale, leur rationalisation autour d'une finalité commune, de même que les éléments de blocage et de tensions qu'elles rencontrent : en bref, « l'ordonnancement »<sup>58</sup> du recouvrement social. Le but de l'approche historique de la présente étude est donc double : d'une part, il s'agit de « faire mémoire »<sup>59</sup>, c'est-à-dire d'amarrer au présent ce passé mal connu et dont de nombreux aspects sont tombés dans l'oubli. D'autre part, reposant sur l'idée que « c'est à la lumière de l'histoire que les institutions prennent leur signification », cette étude a pour ambition d'identifier « les permanences, les ruptures, les grands tournants » du recouvrement social, ce qui apparaît comme une condition nécessaire pour en comprendre la dynamique actuelle<sup>60</sup>. Partant, il convient de faire débiter l'étude au moment de l'invention de la cotisation sociale, c'est-à-dire à partir des premières lois d'Assurance sociale instituées à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et des expériences préexistantes qui ont directement inspiré le législateur. Dans une telle perspective, les lois d'Assurance sociale se révèlent moins comme relevant d'une sorte de préhistoire de la protection sociale, coupée du droit positif, que comme recelant en potentialité des « instruments interprétatifs dans la boîte à outils du juriste »<sup>61</sup>. Ceci

---

Michel Laroque (dir.), *Contribution l'histoire financière de la Sécurité sociale*, La Documentation française, 1999, pp. 210-241.

<sup>57</sup> F. Netter, « Les assurances sociales, les accidents du travail et les allocations familiales au cours de la période 1939-1945 » in CHSS, *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, Association pour l'Etude de l'histoire de la sécurité sociale, 1981, p. 83 ; « Pouvoir de décision et intervention de l'Etat en matière de protection sociale », in CHSS, *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, Association pour l'Etude de l'histoire de la sécurité sociale, 1981, p. 109

<sup>58</sup> A. Jammaud, M. Le Friant, A. Lyon-Caen, « L'ordonnancement des relations du travail », *op. cit.*

<sup>59</sup> B. Müller, « Le passé au présent. Tradition, mémoire et histoire dans les sciences sociales », *Les Annuelles*, n°8, 1997, p. 173.

<sup>60</sup> J.-P. Levy, A. Castaldo, *Histoire du droit civil*, Dalloz, coll. « Précis », 1<sup>ère</sup> ed., 2002, p. XII.

<sup>61</sup> J.-L. Halpérin, F. Audren, A.-S. Chambost, *Histoires contemporaines du droit*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2020, p. 13. Voir également, H.-G. Gadamer, *Vérité et méthode : les grandes lignes d'une herméneutique philosophique*, Seuil, 1976, p. 168. Pour cet auteur, la méthode historique permet de régler un conflit contemporain d'interprétations quant au sens à donner à un énoncé normatif par l'étude de l'ensemble des interprétations rencontrées par le texte concerné depuis son entrée dans le droit positif.

invite à ne pas rester prisonnier de la dimension mythique du « Plan de 1945 »<sup>62</sup>.

**6. Dépasser le mythe fondateur du Plan de 1945.** La Sécurité sociale a été instituée par une série d'ordonnances et de lois dont la plus importante est assurément l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 relative à son organisation. L'avènement de la Sécurité sociale constitue un événement majeur dans l'histoire contemporaine de la Nation en raison de sa dimension éminemment politique en ce qu'elle a permis de fonder le pacte social et républicain à la Libération<sup>63</sup>. Son importance est telle que l'on peut même se demander si elle n'est pas à mettre au même rang que celui de la Grande Révolution tant sa portée semble être d'ordre civilisationnel<sup>64</sup>. Ainsi, bien souvent l'année 1945 est-elle considérée comme l'année zéro de la Sécurité sociale, celle à partir de laquelle il semble pertinent de faire débiter toute étude sur l'évolution du système<sup>65</sup>. L'aura de mystère qui entoure la naissance du fameux Plan de 1945 sur la base duquel a été instaurée la Sécurité sociale a sans doute contribué à lui conférer cette part de mythe<sup>66</sup>. Ledit Plan et les ordonnances qui lui sont imputées apparaissent ainsi comme le « moment fondateur »<sup>67</sup> de celle-ci. De manière prosaïque, le cadre nouveau de la Sécurité sociale permet d'opérer une coupure normative qui va « désactiver » différentes législations sociales d'avant-guerre et du régime de Vichy, c'est-à-dire de ne plus rendre nécessaire le recours aux anciens textes<sup>68</sup>. Cette désactivation, qui fait écho au changement radical voulu par les autorités publiques, n'est du reste pas sans rappeler, certes dans une moindre mesure, la volonté du législateur révolutionnaire d'opérer une césure normative avec l'Ancien droit<sup>69</sup>. A cet

---

<sup>62</sup> J.-J. Dupeyroux, « 1945-1995 : quelle solidarité ? », *Dr. Soc.*, 1995, p. 713.

<sup>63</sup> M. Borgetto, R. Lafore, *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, *op. cit.*, p. 58 sq.

<sup>64</sup> En ce qu'elle a contribué à un bouleversement du rapport des Français au monde. Sur ce rapport anthropologique au monde, voir : C. L. Strauss, « Comment meurent les mythes ? », in *Mélanges en l'honneur de Raymond Aron*, C Lévy, 1971, p. 694 ; *La Potière jalouse*, Plon, 1985, p. 22 sq.

<sup>65</sup> Voir, par exemple, récemment, le dossier : « Dynamiques du droit de la sécurité sociale (1945-2015) », *RDSS*, 2016, p. 3 sq.

<sup>66</sup> M. Lagrave (dir.), *La sécurité sociale, son histoire à travers les textes. Tome 2, 1870-1945*, CHSS, La documentation française, 1996, pp. 773-779 ; B. Valat, *Histoire de la sécurité sociale (1945-1967). L'Etat, l'institution et la santé*, *op. cit.*, p. 13 sq.

<sup>67</sup> Sur « les moments fondateurs » en histoire du droit, voir : J.-L. Halpérin, « Le droit et ses histoires », *Droit et société*, 2010/2, n°75, p. 295

<sup>68</sup> Sur la « désactivation » d'une norme juridique ou d'un ensemble de normes, voir : J.-L. Halpérin, F. Audren, A.-S. Chambost, *Histoires contemporaines du droit*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>69</sup> J.-L. Halpérin, « Le droit privé de la Révolution française : héritage législatif et héritage idéologique », *Annales historiques de la Révolution française*, 2002, n°328, p. 135 ; V. Azimi, « La Révolution

égard, on peut rappeler les propos tenus par Pierre Laroque, l'un des principaux architectes de l'institution de la Sécurité sociale, affirmait alors que : « C'est une révolution que nous voulons faire et c'est une révolution que nous ferons »<sup>70</sup>. Pourtant, il semble opportun de prendre une certaine distance avec ce mythe fondateur, et ce, pour deux raisons essentielles. Tout d'abord, il est nécessaire de suivre l'exemple des historiens du droit, lesquels expriment une certaine réticence à résonner par « moments fondateurs »<sup>71</sup> ou par « remontée vers les sources »<sup>72</sup> historiques en raison de l'empreinte idéologique qui caractérise une telle identification. Leur mise en garde à ce propos est utile en ce qu'elle permet d'éviter, d'une part, une « reconstruction idéologique de l'histoire [...] visant à légitimer une doctrine présente »<sup>73</sup> et, d'autre part, une confusion entre les registres de discours juridiques<sup>74</sup>. En second lieu, l'institution de la Sécurité sociale constitue, à bien des égards, la concrétisation de tentatives avortées et d'expérimentations ayant eu lieu durant l'entre-deux-guerres<sup>75</sup>. Tout en constituant une rupture normative, notamment s'agissant de l'organisation administrative, s'y exprime une certaine permanence d'équilibres et de techniques à l'œuvre sous l'empire des anciennes assurances sociales. Autrement dit, le mythe fondateur du Plan de 1945 a également eu pour effet d'opérer une rupture épistémologique trop marquée, ce qui commande de prendre une certaine distance à l'égard de cet événement. Ceci est d'autant plus nécessaire qu'il favorise une certaine lecture contemporaine de l'histoire de la Sécurité sociale.

**7. Une histoire de la Sécurité sociale.** Il est possible de noter l'existence dans les années 1990 d'une attention particulière de la doctrine à l'égard de l'apport de la loi du 9 avril 1898 relative aux accidents du travail dans la construction de l'Etat providence<sup>76</sup>.

---

française, déni de mémoire ou déni de droit ? », *RHD* 1990, pp. 157-168.

<sup>70</sup> P. Laroque, « Des assurances sociales à la Sécurité sociale », juillet 1955, reproduit in *Bulletin d'histoire de la Sécurité sociale* (n° spéc.), 2005/2006, p. 229.

<sup>71</sup> J.-L. Halpérin, « Le droit et ses histoires », *op. cit.*

<sup>72</sup> F. Rangeon, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, 1986, p. 35.

<sup>73</sup> *Ibidem.*

<sup>74</sup> A. Jammaud, « Une typologie des activités savantes prenant le droit pour objet », *Sciences de l'homme et de la société*, CNRS, mai 1999, p. 10.

<sup>75</sup> Tel le projet Vincent de 1921. G. Cahen-Salvador, « Rapport sur le nouveau projet de loi sur les assurances sociales (1921). Extraits », *RHPS*, 2014, n° 7, p. 139.

<sup>76</sup> L'ouvrage de Monsieur Ewald, *L'Etat providence*, ouvrage de référence publié au tournant des années 90, constitue une illustration topique de cette surévaluation en ce que l'auteur en fait la matrice des lois

Depuis quelques années, toutefois, différents travaux ont permis de relativiser l'importance de cette loi en la replaçant dans son contexte historique<sup>77</sup> ou en insistant sur la lente évolution de la législation des risques professionnels et ses points de discontinuité au regard de l'histoire de la Sécurité sociale<sup>78</sup>. Plus récemment, les années 2000 voient une partie de la doctrine nourrir l'ambition d'ancrer les « droits » à la protection sociale<sup>79</sup> dans la *personne*, au besoin par le recours à des instruments de rang constitutionnel ou supranational<sup>80</sup>. Sans doute, les explications, quant à ce double mouvement, sont multiples et l'on ne saurait ici avoir la prétention d'en faire l'historiographie ou de s'aventurer sur d'autres terrains que celui du droit. On peut toutefois remarquer que tant la loi de 1898 que l'interrogation sur le lien entre le droit à la protection sociale et la personne ont pour point commun d'être porteurs d'une faible conflictualité. Il en va bien différemment lorsqu'il s'agit d'appréhender le rapport de l'employeur et du salarié au regard du financement de la Sécurité sociale : assise sur la rémunération du travail, la cotisation sociale est intrinsèquement liée à la question du partage de la valeur ajoutée produite dans l'entreprise, dans un secteur d'activité ou à l'échelle même de la Nation<sup>81</sup>. Certes, s'agissant de la législation sur les risques professionnels, celle-ci s'intéresse en premier lieu au rapport employeur-salarié dans la mesure où le risque se réalise en lien direct avec la relation de travail. Cependant, cette législation a tout d'abord été conçue comme une assurance par laquelle l'employeur garantit sa responsabilité personnelle<sup>82</sup>. En

---

d'Assurance sociale puis de la Sécurité sociale. F. Ewald, *L'Etat-providence*, *op. cit.*, p. 229.

<sup>77</sup> G. Aubin, « La loi du 9 avril 1898, rupture ou continuité ? », *Dr. Soc.*, 1998, p. 635.

<sup>78</sup> M. Keim-Bagot, *De l'accident du travail à la maladie : la métamorphose du risque professionnel*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque des Thèses », 2015, p. 21 sq. Comme le rappelle cette auteure, ce n'est qu'à compter de la loi n°46-2426 du 30 octobre 1946 qui intègre les accidents du travail et les maladies professionnelles (AT-MP) au sein de la Sécurité sociale que la prise en charge du risque professionnel est socialisée et devient, à proprement parler, un « risque social ».

<sup>79</sup> Sur la différence entre « droits à » et « droit de » de la Sécurité sociale, voir récemment : A. S. Ginon, « Les transformations de la Sécurité sociale : question de droits ou du droit ? », *RDSS* 2016, p. 80.

<sup>80</sup> L. Camaji, *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, *op. cit.* ; S. Bernigaud, « Quel(s) droit(s) pour le mineur étranger isolé ? », *RDSS*, 2006, p. 545 ; G. François-Dainville, « La prostitution et le droit de la Sécurité sociale : la question de l'affiliation », *Dr. Soc.* 2005, p. 888 ; L. Isidro, *L'étranger et la protection sociale*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque des Thèses », Vol. 167, 2017 ; J. Kissangoula, « Brèves réflexions sur l'application du principe d'égalité aux droits sociaux des étrangers », *RDSS*, 2013, p. 422.

<sup>81</sup> B. Friot, *Puissance du salariat*, La Dispute, 2012, pp. 37-42 ; 159-168.

<sup>82</sup> M. Keim-Bagot, *De l'accident du travail à la maladie : la métamorphose du risque professionnel*, *op. cit.*, p. 20 sq. ; J.-J. Dupeyroux, « Centenaire de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Un deal en béton ? », *Dr. Soc.*, 1998, p. 631.

conséquence, le financement du risque professionnel repose sur un subtil système de tarification dans lequel le salarié n'a pas voix au chapitre<sup>83</sup>. Il n'est dès lors pas neutre de faire du risque professionnel la matrice du risque social. La dimension faiblement politique d'une législation articulée sur le principe d'une responsabilité sans faute était d'ailleurs déjà perçue par certains parlementaires qui, au moment de la discussion de ce qui allait devenir la loi du 9 avril 1898, proposèrent un partage de cotisations entre l'employeur et le salarié<sup>84</sup>. Ainsi a pu être minoré l'aspect conflictuel de l'histoire de la Sécurité sociale, ce qui a également pour effet de favoriser une lecture évolutionniste, pour ne pas dire linéaire, de son instauration<sup>85</sup>. Une étude prenant le parti de s'intéresser à l'élaboration du recouvrement social semble permettre de dévoiler, sous un autre jour, l'histoire de la Sécurité sociale.

**8. « *Pecunia est nervus belli* »<sup>86</sup>.** Appréhender la Sécurité sociale par l'histoire de son financement semble permettre d'éclairer les lignes de tensions, les choix des autorités publiques, un état du rapport entre citoyens et administration, les lieux de passages et la permanence de certaines techniques juridiques. Cette approche de l'histoire de son recouvrement aboutit ainsi à un tout autre constat que celui établi précédemment : les catégories d'employeurs, de salariés et de cotisants, la relation triangulaire « travail-cotisations-prestations »<sup>87</sup>, l'idée que l'assuré social n'est pas seulement un bénéficiaire mais un acteur, demeurent au cœur du système de Sécurité sociale malgré les évolutions substantielles du rapport d'emploi, de la créance sociale et la tournure universaliste que prend ledit système. En conséquence, il convient de considérer l'opposition « caractère bismarckien/caractère beveridgien » du système de Sécurité sociale<sup>88</sup> comme une dualité

---

<sup>83</sup> Sur la tarification des AT-MP : D. Ceccaldi, « Fasc. 315 : Régime Général : accidents du travail et maladies professionnelles.-Cotisations », *JCL-Protection sociale*, 2020.

<sup>84</sup> Voir, par exemple : J. Jaurès, *J.O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 24 mars 1888, pp. 807-808.

<sup>85</sup> Sur la tentation évolutionniste en histoire du droit, voir : J.-L. Halpérin, F. Audren, A.-S. Chambost, *Histoires contemporaines du droit*, *op. cit.*, p. 27.

<sup>86</sup> M. T. Cicero, *De Imperio cn Pompei*, 66 av. JC, (L'argent est le nerf de la guerre).

<sup>87</sup> M. Borgetto, « Égalité, solidarité... équité ? », in *La solidarité : un sentiment républicain ? op. cit.*, p. 239.

<sup>88</sup> Sur l'influence bismarckienne, voir : P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Dalloz, 1953, rééd. 2005, p. 63. Sur l'influence beveridgienne, voir : J.-P. Laborde, *Droit de la sécurité sociale*, coll. « Thémis droit public », PUF, 2005, n° 87 ; N. Kerschen, « La doctrine du rapport Beveridge et le plan français de sécurité sociale », *Dr. Ouvr.* 1995, p. 415 ; « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 », *RFSP*, 1995, p. 570. Sur la tension entre ces deux « modèles », voir : R. Marié, « Vers un basculement du système français de sécurité sociale dans le

que partiellement explicative. Elle est d'abord inopérante lorsqu'il s'agit d'identifier l'attribution de droits, de garanties et de prérogatives à telle ou telle catégorie d'utilisateurs<sup>89</sup>. Elle peut également induire en erreur quant au sens à donner à la construction historique du système de Sécurité sociale. Partant, une certaine retenue doit être observée lors de la mobilisation de « principes » tels que la solidarité ou l'universalité<sup>90</sup>, ainsi que vis-à-vis de phénomènes comme « la fiscalisation » des ressources de la Sécurité sociale<sup>91</sup> ou encore d'oppositions (« dépenses d'assurance » contre « dépenses de solidarité ») à la pertinence largement contestée aujourd'hui<sup>92</sup>. L'attention doit, semble-t-il, porter également sur la réalité concrète des circuits financiers qu'empruntent cotisations et prestations, leur gestion, les conditions juridiques de l'attribution de tel ou tel droit et prérogative en fonction de leur finalité précise. Un nouveau jour pourrait ainsi éclairer la construction de la Sécurité sociale. Pour ce faire, quiconque entreprend une telle analyse se doit d'avoir conscience que s'intéresser au recouvrement social, c'est-à-dire à la cotisation sociale et à ses excroissances, c'est s'intéresser à un enjeu de pouvoir. Le professeur Hatzfeld a ainsi pu, au terme d'un précieux travail de recherche, mettre en exergue l'ensemble des luttes autour de la naissance de la cotisation sociale et de la gestion des caisses de protection sociale avant l'institution de la Sécurité sociale<sup>93</sup>. Cet enjeu de pouvoir n'a pas disparu dans le cadre nouveau de celle-ci. Il s'y est même déployé sur différents terrains : au sein du rapport d'emploi, dans la gestion des organismes de sécurité sociale, dans le rapport entre l'organisation de la Sécurité sociale et l'Etat, ainsi qu'entre les usagers et l'administration enfin<sup>94</sup>.

---

modèle beveridgien ? », *RDSS* 2011, p. 27 ; B. Palier, G. Bonoli, « Entre Bismarck et Beveridge. " Crises " de la sécurité sociale et politique(s) », *RFSP* 1995, p. 668.

<sup>89</sup> M. Badel, « La gradation des droits sociaux : l'emprise de l'appartenance professionnelle sur la protection sociale », *RDSS* 2018, p. 162.

<sup>90</sup> Sur la nécessité d'une prise de distance avec ces principes, voir récemment : M. Elbaum, « L'universalité dans les réformes de la protection sociale : un terme "à tout faire" qui nuit à la clarté des enjeux et des choix sociaux » *RDSS* 2020, p. 548 (1<sup>ère</sup> Partie) ; p. 737 (2<sup>ème</sup> Partie).

<sup>91</sup> R. Pellet, « Étatisation, fiscalisation et budgétisation de la Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1995, p. 296.

<sup>92</sup> L. Camaji, *La personne dans la protection sociale, Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, *op. cit.*, pp. 118-125. Ainsi, il semble plus juste de parler de « logique ». J.-M. Belorgey, « Logique de l'assurance, logique de la solidarité », *Dr. Soc.*, 1995, p. 731.

<sup>93</sup> H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale. 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, *op. cit.*, pp. 155-171 ; 214-229.

<sup>94</sup> Faisant écho au sens courant, le terme « administration » recoupe en doctrine deux acceptions, l'une

**9. Une histoire nationale.** Appréhender l'histoire de la Sécurité sociale par l'élaboration de son financement a pour effet de largement circonscrire son étude à l'échelle de l'Etat-Nation et au cas particulier de la France<sup>95</sup>. Certes, les Etats industriels connaissent à partir du tournant du 20<sup>ème</sup> siècle un mouvement commun qui tend vers le développement d'un système plus ou moins abouti de protection sociale couvrant leur population respective<sup>96</sup>. Ce mouvement s'exprime néanmoins différemment en fonction du contexte national dans lequel il s'inscrit<sup>97</sup> malgré les influences réciproques existant notamment entre les systèmes continentaux. A cet égard, il est de coutume de présenter la France comme ayant subi une double influence : allemande, lors des assurances sociales, puis britannique, au moment de l'institution de la Sécurité sociale<sup>98</sup>. La réalité est un peu plus complexe. L'imputation de l'influence de telle ou telle expérience étrangère recelant elle-même une part de mythe, l'histoire de la circulation des normes et des concepts juridiques relatifs à la protection sociale reste à faire. Aucun élément ne permet ainsi d'attester que le rapport Beveridge servit de base de travail lors de l'élaboration du Plan de 1945<sup>99</sup>. En revanche, les débats parlementaires afférents aux premières lois d'Assurance sociale, notamment celle relative aux Retraites Ouvrières et Paysannes (ROP) du 5 avril 1910, permettent de mieux mesurer l'étendue réelle de l'influence de l'expérience allemande tout en écartant la figure repoussoir du Chancelier Bismarck qui est un voile jeté sur les ressorts des assurances sociales du *Reich*<sup>100</sup>. Ces dernières apparaissent dès lors

---

matérielle, l'activité administrative, l'autre organique, l'institution en charge de celle-ci. De manière traditionnelle, on assigne à la première le mot « administration » tandis que l'on réserve à la seconde, celui d'« Administration ». Volontairement imprécis quant à sa portée juridique, ce dernier permet de saisir l'action institutionnelle dans son ensemble et, en ce qui concerne la présente étude, les points de comparaison entre institutions nonobstant leurs différences de nature ou de régime juridique. Toutefois, à titre de convention de langage, on utilisera le terme « administration » pour les deux acceptions. D. Truchet, *Droit administratif*, PUF, 5ème ed., 2013, p. 87 ; J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis », 25ème ed., 2014, n°1. De manière plus approfondie, quoiqu'historiquement daté, voir l'ouvrage fondamental de R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », rééd. 2004, p. 463 sq. spé n°154 à 165.

<sup>95</sup> Il faut toutefois signaler l'existence de mécanismes de coordination entre la France et des pays tiers qui ont une incidence sur le recouvrement social, notamment s'agissant du travail détaché. Sur ces mécanismes, voir : M. Borgetto, R. Lafore, *op. cit.*, p. 403 sq.

<sup>96</sup> P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale, op. cit.*, pp. 54-71 ; 82-85.

<sup>97</sup> *Idem*, pp. 70-89.

<sup>98</sup> Voir, *supra*, note de bas de page 87.

<sup>99</sup> M. Lagrave (dir.), *La sécurité sociale, son histoire à travers les textes. Tome 2, 1870-1945, op. cit.*, p. 773.

<sup>100</sup> P. Pic, *Les assurances sociales en France et à l'étranger*, F. Alcan, coll. « Bibliothèque générale des

moins comme constitutives d'un modèle donnant lieu à des « transplants juridiques »<sup>101</sup> que comme une expérience singulière faisant l'objet de l'observation minutieuse par les autorités publiques françaises quant aux causes du succès ou de l'échec de techniques dont la mise en application en France commande la rationalisation ou demeurent alors au stade de projet. Il convient ainsi de prendre garde à ne pas succomber à un certain « prisme circulatoire »<sup>102</sup> quant à l'influence réelle des expériences étrangères sur l'élaboration des assurances sociales puis de la Sécurité sociale sans pour autant tomber dans le « piège de l'hégémonie nationale »<sup>103</sup>. Cette précaution est d'autant plus nécessaire que la question de l'interaction entre le niveau national et le niveau international tend à en masquer une autre : celle des expériences localisées et diverses au sein même du niveau national<sup>104</sup>. En effet, le législateur a composé, lors de l'institution des assurances sociales, avec les expériences préexistant à son intervention, sans que cela sonne nécessairement le glas de celles-ci. On songe ici à la mutualité qui, au 19<sup>ème</sup> siècle, est d'abord une réalité communale ou départementale avant qu'elle ne s'organise au niveau national sous l'impulsion décisive de l'Etat<sup>105</sup>, ainsi qu'à certaines pratiques se déployant depuis les années 1850 au niveau de bassins d'emploi ou de secteurs d'activités spécifiques comme c'est le cas notamment avec les caisses patronales dans le secteur des mines<sup>106</sup>. De même, on ne saurait ignorer l'existence de produits assurantiels issus de l'ingénierie naissante des compagnies d'assurance<sup>107</sup> et de l'action de la Caisse des Dépôts et Consignations

---

Sciences sociales », 1913, p. 69 sq.

<sup>101</sup> H. Spamann, « Contemporary legal transplants – Legal families and the diffusion of (corporate) law, forthcoming », *BYU Law Review* 2009, Disc. Paper n° 28. La paternité de ce concept en revient à A. Watson, *Legal transplants: an approach to comparative law*, University of Georgia Press, 2<sup>nd</sup> ed., 1993.

<sup>102</sup> J.-L. Halpérin, « Une histoire transnationale des idées juridiques ? », *Clio@Themis* 2018, n°14. Cette prise de précaution n'est pas propre au droit et vaut pour l'ensemble des sciences humaines. A. Vauchez, « Le prisme circulatoire : retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, n° 59, 2013, p. 9.

<sup>103</sup> J.-L. Halpérin, F. Audren, A.-S. Chambost, *Histoires contemporaines du droit*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », *op. cit.*, p. 14.

<sup>104</sup> *Idem*, pp. 15-17. L'importance du niveau local en matière de protection sociale a déjà été mis en lumière. M. Borgetto, R. Lafore, *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, *op. cit.*, pp. 171-178.

<sup>105</sup> P. Toucas-Truyen, *Histoire de la Mutualité et des assurances. L'actualité d'un choix*. Mutualité Française/Syros, 1998, p. 26 sq.

<sup>106</sup> J. Lefort, *Les Caisses de retraites ouvrières*, Tome II, Paris, A. Fontemoing, 1906, p. 98.

<sup>107</sup> M. Sauzet, « De la situation des ouvriers dans l'assurance-accidents collective contractée par le patron », *Revue critique*, 1886, p. 362 ; F. Ewald, *L'Etat-providence*, *op. cit.*, pp. 171-213.



(CDC)<sup>108</sup>. L'institution des URSSAF n'a pas rompu avec cette réalité locale, leur généralisation étant la conséquence du succès d'expériences locales<sup>109</sup>. D'ailleurs, les Unions jouiront d'une grande autonomie jusqu'à la création de l'ACOSS par l'ordonnance n°67-706 du 21 août 1967 dite « Jeanneney » qui, tout en constituant le point de départ d'un mouvement d'harmonisation, ne remet pas alors en cause les spécificités locales. La présente étude entend ainsi contribuer à éclairer cette double articulation entre ces deux échelles, nationale-internationale, d'une part, et nationale-locale, d'autre part. Retracer l'histoire du recouvrement social permet, ce faisant, de mieux saisir ses enjeux contemporains.

### C. Les enjeux contemporains du recouvrement social

**10.** Le recouvrement social est face aujourd'hui à différents enjeux qui, derrière leurs aspects contingents, expriment plus que jamais la logique d'efficience à l'œuvre dans le système.

**11. Le recouvrement social face à l'altération du rapport d'emploi.** Les deux dernières décennies ont vu la configuration traditionnelle du rapport d'emploi de certains secteurs d'activité subir une forte tension du fait de l'émergence des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC)<sup>110</sup>. Ce phénomène, que met particulièrement en exergue l'exemple récent des travailleurs des « plateformes numériques »<sup>111</sup>, interroge la notion cardinale du lien de subordination<sup>112</sup>. Au prisme du

---

<sup>108</sup> J.-M. Thievaud, « L'Etat, La Caisse des Dépôts et Consignations : des retraites à l'assurance (1850-1996) », *op. cit.*

<sup>109</sup> Sur la création et le fonctionnement, par exemple, de l'URSSAF de Paris, voir : L. Wurceldorf, « Schéma d'une monographie historique de l'U.R.S.S.A.F. de Paris », in *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, CHSS, 1981, p. 201.

<sup>110</sup> B. Gomes, *Le droit du travail à l'épreuve des plateformes numériques*, Université Paris Nanterre, 2018, pp. 21-24.

<sup>111</sup> CE, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, étude annuelle, juill. 2017 ; J. Barthelemy, G. Cette, *Travailler au XIXe siècle : l'ubérisation de l'économie ?* Terra Nova, janv. 2017 ; B. Gomes, « Les plateformes en droit social », *RDT*, 2018, p. 150.

<sup>112</sup> A. Fabre, « Les travailleurs des plateformes sont-ils des salariés ? », *Dr. Soc.*, 2018, p. 547 ; A. Lyon-Caen, « Le pouvoir de direction et son contrôle », in *Mélanges Despax*, Presse Univ. Sc. Soc. Toulouse, 2002, p. 95 ; P. Coursier, « Quelles normes sociales pour les entrepreneurs de l'économie collaborative et distributive ? », *JCP S*, 2016, p. 1400 ; T. Pasquier, « Sens et limites de la qualification de contrat de travail, de l'arrêt Formacad aux travailleurs "ubérisés" », *RDT* 2017, p. 95. Sur l'importance de la notion en droit du travail comme en droit de la sécurité sociale, voir : A. Jeammaud, M. Le Friant, A. Lyon-Caen,

recouvrement social, la situation de ces travailleurs ne semble pas présenter un caractère radicalement nouveau une fois dissipée la « fascination »<sup>113</sup> créée par la « disruption »<sup>114</sup> des plateformes numériques. A cet égard, les efforts récents déployés par les entreprises administratrices des plateformes, de concert avec les autorités publiques, pour instituer une charte destinée à masquer le lien de subordination entre opérateurs et travailleurs des plateformes<sup>115</sup> n'est pas sans rappeler la présomption de non-salariat instituée par la loi n°94-126 du 11 février 1994 dite « Madelin »<sup>116</sup>. L'appréhension de la situation de ces travailleurs par le recouvrement social oscille, ce faisant, entre la fraude au statut de salarié<sup>117</sup> et la qualification de travailleur indépendant<sup>118</sup>. Elle ne semble donc pas devoir poser de difficultés majeures à un système qui, par sa modularité, a toujours su s'adapter aux situations nouvelles qui se présentaient à lui. Du reste, ce n'est pas la première fois que celui-ci doit couvrir l'activité de travailleurs situés aux frontières du salariat et payés à la tâche<sup>119</sup>. Par ailleurs, l'acquisition définitive du recouvrement des cotisations et des contributions relatives aux travailleurs indépendants de l'ex-RSI<sup>120</sup> fait que les intéressés ne sauraient échapper à son emprise, que ce soit en tant que salarié ou en

---

« L'ordonnancement des relations du travail », *D.*, 1998, p. 359.

<sup>113</sup> B. Gomes, *Le droit du travail à l'épreuve des plateformes numériques*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>114</sup> I. Vacarie, « Repenser la condition juridique des travailleurs dans une économie " disruptive " », in A. Supiot (dir.), *Mondialisation vs globalisation : les leçons de Simone Weil*, Collège de France, p. 145.

<sup>115</sup> K. Van Den Bergh, « La charte sociale des opérateurs de plateforme : " Couvrez cette subordination que je ne saurais voir " », *Dr. Soc.*, 2020, p. 439 ; B. Gomes, « Constitutionnalité de la "charte sociale" des plateformes de " mise en relation " : censure subtile, effets majeurs », *RDT*, 2020, p. 42 ; G. Loiseau, « Travailleurs de plateformes : un naufrage législatif », *JCP S* n° 1-2, 14 janv. 2020.

<sup>116</sup> A l'histoire tourmentée et à l'effet limité. G. Auzero, D. Baugard, E. Dockès, *Droit du travail*, Dalloz, coll. « Précis », 34<sup>ème</sup> ed., 2021, pp. 266-267. D'une manière plus générale, les efforts récents de la doctrine pour qualifier la relation contractuelle entre les entreprises administratrices des plateformes et les travailleurs qui en dépendent, font écho aux débats relatifs aux « périmètres » du salariat qui agitent doctrine et décideurs politiques depuis la fin des années 1990. Pour une synthèse de ces débats, voir : A. Mussier, *Les périmètres du droit du travail*, Université de Lorraine, 2016, pp. 19-21.

<sup>117</sup> Cour des Comptes, « La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer », *Rapport public annuel 2018*, février 2018, pp. 245-247.

<sup>118</sup> I. Desbarats, « Quelle protection sociale pour les travailleurs des plateformes ? », *RDT*, 2020, p. 592 ; A. Jeammaud, « Le régime des travailleurs des plateformes, une œuvre tripartite », *Dr. Ouvr.* 2020, p. 181. IGAS, *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale, rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales*, mai 2016.

<sup>119</sup> Le système des ROP de 1910 consacrait déjà en son temps des dispositions au recouvrement des cotisations de ce type de travailleur, à savoir les salariés travaillant à façon, aux pièces, à la tâche ou à domicile (*L. 5 avr. 1910, art. 2 ; D. 25 mars 1911, art. 29, J.O. 26 mars*).

<sup>120</sup> *L. n° 2017-1836, 30 déc. 2017, art. 15*. HCFPS, *Rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants*, septembre 2020.

qualité de travailleur indépendant<sup>121</sup>. Plus précisément, ce n'est pas tant le paiement ou non de cotisations et des contributions patronales par les opérateurs des plateformes numériques qui est éludé ici. Ce qui caractérise le cas présent, c'est la rencontre de moyens technologiques avec la volonté de soustraire un agent économique à la réalisation des opérations découlant de sa position d'employeur dans la chaîne du recouvrement. On peut dès lors se demander si la situation des travailleurs des plateformes ne constitue qu'une énième tentative d'évitement du rôle social de l'employeur ou si l'expérience est annonciatrice d'une mutation plus profonde du rapport d'emploi pouvant rendre, à terme, obsolète la mobilisation de ce dernier au service du recouvrement social.

**12. L'avenir de la cotisation sociale.** Aux cotisations sociales créatrices de droits à prestations prévues par les assurances sociales puis par la Sécurité sociale, les autorités publiques ont progressivement adjoint différentes contributions de nature fiscale en fonction des besoins de financement<sup>122</sup>. La cotisation sociale apparaît aujourd'hui prise en tenaille entre, d'une part, une politique d'exonération qui tend à rogner toujours un peu plus son périmètre et, d'autre part, la concurrence accrue des contributions sociales (la fameuse « fiscalisation » des ressources)<sup>123</sup>. Pourtant, c'est bien en référence à son assiette assise sur les revenus du travail et selon un même mode de calcul que les autres contributions ont été constituées. En conséquence, cotisations et contributions sociales assises sur la rémunération sont appréhendées comme un tout dans le rapport employeur-URSSAF de telle sorte que leur différence de nature apparaît bien tenue en définitive. Le recul de la cotisation sociale semble ainsi davantage être d'ordre symbolique, ce qui participe d'une certaine dépolitisation du recouvrement social et de la Sécurité sociale en affaiblissant la vocation gestionnaire qui lui est attachée. Ce mouvement de recul semble faire écho à la tentation grandissante de l'Etat d'absorber le recouvrement social administré par le réseau URSSAF.

---

<sup>121</sup> Demeure néanmoins, dans ce second cas, la question du niveau de couverture de ces travailleurs soumis au statut du travailleur indépendant. I. Desbarats, « Quelle protection sociale pour les travailleurs des plateformes ? », *op. cit.*

<sup>122</sup> R. Pellet *et al.* « Actes-La distinction entre impôts et cotisations sous le regard du juge », *in* Conseil d'Etat, *Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? Actes du colloque organisé par le Conseil d'Etat le 27 juin 2014*, Paris, La documentation française, 2015, p. 57 sq.

<sup>123</sup> R. Pellet, « Etatisation, privatisation et fiscalisation de la protection sociale », *Dr. Soc.*, 2020, p. 658. Pour un état des lieux chiffré de la part de chacune des contributions dans le financement de la Sécurité sociale et du régime général, voir : HCFPS, *Etat des lieux du financement de la protection sociale 2019*, 10 mai 2019. C. Willmann, « LFSS 2018 : une fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale "en marche" », *Lexbase Hebdo – Edition Sociale*, 2018, n°725.

**13. Entre monopole du recouvrement social et absorption par l'administration fiscale.** La période récente connaît l'aboutissement d'un mouvement de « concentration »<sup>124</sup> du recouvrement social entre les mains des URSSAF de telle sorte que le réseau piloté par l'ACOSS est en passe de s'imposer comme le recouvreur unique en matière sociale<sup>125</sup>. La logique d'efficience à l'œuvre semble pousser les autorités publiques à aller plus loin dans la mesure où elles ambitionnent désormais de créer une « agence unique du recouvrement » réunissant l'administration fiscale et le réseau URSSAF au sein d'une même entité<sup>126</sup>. Longtemps, le rapport de force politique<sup>127</sup>, les circuits de financement entre l'ACOSS et la Caisse des Dépôts et des Consignations (CDC)<sup>128</sup>, ainsi que les nombreux obstacles techniques<sup>129</sup>, ont rendu illusoire un tel rapprochement. Mais la dimension politique de la Sécurité sociale s'est affaïssée, notamment avec le recul symbolique de la cotisation sociale, le rapport ACOSS-CDC ne semble plus suffisant pour garantir l'autonomie des circuits financiers de la Sécurité sociale<sup>130</sup>, enfin, les progrès techniques accomplis au sein de chaque réseau rendent aujourd'hui envisageable leur fusion<sup>131</sup>. De manière paradoxale, c'est ainsi la bonne performance du recouvrement social qui a rendu possible son absorption. Un tel projet pousse, ce faisant, la logique d'efficience à son paroxysme, ce qui interroge sur sa compatibilité avec une certaine conception de

---

<sup>124</sup> M. Delaye, « Unifier le recouvrement social, implique de concilier la simplification pour les redevables avec la diversité des besoins des organismes », *op. cit.*

<sup>125</sup> Voir, *supra*, A.1.

<sup>126</sup> La naissance de ce projet s'est réalisée en trois temps. D'abord, par la formulation d'une proposition en ce sens du Comité « Action Publique 2022 », lequel a été constitué sur désignation du Premier ministre. Comité « Action Publique 2022 », *Service public, se réinventer pour mieux servir*, juin 2018, Proposition 15 ; *Circ. N°5968/SG, 26 sept. 2017*. À la suite de cette première proposition, le gouvernement a confié à l'une des directions de la DGFIP la réalisation d'une étude préliminaire portant sur la fusion des réseaux de l'ACOSS et de la DGFIP. A. Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social, Rapport aux Ministres*, Juillet 2019. Enfin, la remise du rapport afférent à la mission considérée a été suivie de la création d'une mission interministérielle pour une durée de trois ans dénommée « France Recouvrement », chargée du pilotage de la réforme du recouvrement fiscal et social. *D. n°2019-949, 10 sept. 2019*.

<sup>127</sup> B.Friot, *Puissance du salariat, op. cit.*, pp. 192-199

<sup>128</sup> J.-F. Chadelat, « Pour une histoire du recouvrement », *op. cit.*

<sup>129</sup> Ce qui a freiné l'expansion de la compétence du réseau URSSAF à l'ensemble du Recouvrement social. Sur ce point, voir notamment : HCFPS, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, 2015, pp. 255-304.

<sup>130</sup> La complexification des mouvements financiers entre l'Etat et la Sécurité sociale conduit le HCFPS à se demander si l'ACOSS n'est pas en train de devenir une sorte de « chambre de compensation » entre les différents régimes de sécurité sociale et l'Etat. HCFPS, *Etat des lieux du financement de la protection sociale 2019, op. cit.*, p. 20.

<sup>131</sup> A. Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social, Rapport aux Ministres, op. cit.*, p. 33 sq.

l'intérêt général<sup>132</sup>. Il est, du reste, possible de se demander si pareille entreprise ne contient pas une part d'idéologie<sup>133</sup>, ses promoteurs formulant parfois l'espoir de gains d'efficacité de manière quasi incantatoire<sup>134</sup>.

Avec pour but affiché, outre la recherche de l'efficacité, de « simplifier » la vie des entreprises, le projet de fusion consacre, par ailleurs, une confusion actuelle entretenue par les textes entre les qualités de cotisant et d'employeur<sup>135</sup>. Or, cette confusion tend à nier la qualité de cotisant du salarié et à faire abstraction d'une gouvernance des Unions reposant sur la démocratie sociale<sup>136</sup>. D'ailleurs, les promoteurs du projet considéré se montrent évasifs quant à la gouvernance de la nouvelle entité envisagée, de telle sorte qu'il n'est pas à exclure que la création de cette agence du recouvrement unique prenne les allures d'une fusion-absorption du réseau URSSAF par l'administration fiscale. En ce sens, on peut remarquer que, si la paternité de ce projet semble en revenir au Comité Action publique « CAP 2022 », l'absorption du recouvrement social par l'administration fiscale constitue en réalité une tentation ancienne de la haute administration fiscale<sup>137</sup>. Pour l'heure, il semble toutefois que les difficultés techniques demeurent trop importantes pour que soit envisagée la concrétisation du projet de fusion à court terme. C'est ainsi une solution intermédiaire qui semble être privilégiée avec la consolidation du monopole du réseau URSSAF et de la DGFIP dans chacune de leur sphère respective de recouvrement, la mise en commun du recouvrement forcé et la création d'offres de services partagés à destination

---

<sup>132</sup> P. Idoux, « Évaluation et performance de l'action administrative », in D. Dero-Bugny et A. Laget-Annamayer, *L'évaluation en droit public*, *op. cit.*, p. 35 ;

<sup>133</sup> Sur la dimension idéologique de cette logique, voir : R. Gori et M.-J. Del Volgo, « L'idéologie de l'évaluation, un nouveau dispositif de servitude volontaire ? », *Revue nouvelle de psychosociologie*, 2009, n° 8, p. 18.

<sup>134</sup> Ainsi, le directeur Gardette admet lui-même que les gains escomptés par la mise en commun du recouvrement forcé ne peuvent être estimés avec précision. A. Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social, Rapport aux Ministres*, *op. cit.* pp. 35-38. Mais cette idéologie de l'efficacité est particulièrement mise en exergue par les promesses de gains d'efficacité offerts par les NTIC alors même que le réseau URSSAF peine encore à accomplir la modernisation de ses systèmes d'information. A. Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social, Rapport aux Ministres*, *op. cit.*, p. 26. sq. Pour un état des lieux récent des retards pris dans la modernisation du système d'information, voir : Cour des Comptes, *Rapport : la Sécurité sociale 2020*, *op. cit.*, pp. 371-373.

<sup>135</sup> Par exemple : *CSS*, art. L. 243-6-1.

<sup>136</sup> Sur le lien entre démocratie et gouvernance dans le cadre actuel du réseau URSSAF, voir : J.-E. Tesson, P.-Y. Chanu, « Le paritarisme de gestion dans les organismes de sécurité sociale, un concept moderne de gouvernance ! L'exemple de l'Acoss et du réseau des Urssaf », *Dr. Soc.*, 2019, p. 695.

<sup>137</sup> B. Friot, *Puissance du salariat*, *op. cit.*, pp. 192-199.

des entreprises<sup>138</sup>. La dynamique à l'œuvre au sein du recouvrement social l'aura finalement amené à « la croisée des chemins »<sup>139</sup>, entre monopole du réseau URSSAF et absorption par l'administration fiscale. Cette dynamique relativement ancienne au regard de son histoire suscite différentes questions, en marge des enjeux contemporains qu'il rencontre, de telle sorte que les investigations menées en la matière doivent lier sa dimension historique avec sa dimension plus actuelle. Mais emprunter un tel chemin de crête exige de définir et suivre une méthode de travail précise.

#### D. Méthode de recherche

**14. Echelle temporelle de l'étude.** L'échelle temporelle sur laquelle porte la présente étude correspond à une fraction de l'histoire contemporaine du droit<sup>140</sup>. Tout en faisant quelques incursions dans l'Ancien droit ainsi que dans les années 1789-1850, les investigations portent plus spécialement sur la période qui s'ouvre à partir de la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle dans la mesure où c'est à cette époque que l'Assurance sociale naît. Son *terminus ad quem* se situe dans le temps présent puisqu'il s'agit de saisir la dynamique qui s'exprime à travers l'histoire du recouvrement social pour mieux aiguiller l'analyse du droit positif<sup>141</sup>. Ce faisant, la période qui constitue le cœur de l'étude demeure relativement réduite au regard du temps long de l'histoire de telle sorte que la question de la continuité ou de la discontinuité du recouvrement social depuis sa naissance se pose avec moins d'acuité que pour des études historiques s'intéressant à des institutions aux origines plus anciennes<sup>142</sup>.

---

<sup>138</sup> A. Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social, Rapport aux Ministres*, Juillet 2019 ; D. n°2019-949, 10 sept., 2019.

<sup>139</sup> C. Willmann, « Le recouvrement social à la croisée des chemins », *Dr. Soc.*, 2019, p. 678.

<sup>140</sup> La doctrine s'accorde pour faire débiter la période considérée en 1789. J.-L. Halpérin, « L'histoire du droit constitué en discipline : consécration ou repli identitaire ? », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n°4, 20021, p. 9.

<sup>141</sup> Sur le raccordement de l'histoire du droit au présent, voir : F. Bédarida, « Le temps présent et l'histoire contemporaine », *Vingtième siècle*, n°69, 2001, p. 153

<sup>142</sup> Seule la Seconde Guerre mondiale semble être de nature à créer une certaine discontinuité. Or, comme pour d'autres segments du droit positif, le régime de Vichy ne marque pas tant une césure entre les assurances sociales et la Sécurité sociale qu'une période de transition donnant lieu à l'expérimentation de techniques ayant toujours cours dans le système actuel. Sur l'articulation entre le droit en vigueur avant et après-guerre avec le « droit sous Vichy », voir : C. Benelbaz, C. Froger, S. Platon, B. Berthier, *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui. Rupture(s) et continuité(s)*, Dalloz, 2014. Sur la continuité et la discontinuité en histoire du droit, voir : J.-L. Halpérin, F. Audren, A.-S. Chambost, *Histoires*

**15. Continuité et discontinuité de l'histoire du recouvrement social.** Si, pour les besoins de la démonstration, les propos de l'étude peuvent parfois présenter l'évolution du système du recouvrement social de manière chronologique, il ne s'agit pas pour autant de céder à la tentation d'une approche « continuiste »<sup>143</sup> basée sur l'idée de préformation<sup>144</sup>, c'est-à-dire de faire genèse dudit système<sup>145</sup>. Au contraire, la démarche historique ici empruntée consiste à faire état de la continuité et de la discontinuité du recouvrement social à travers l'histoire, au besoin en retraçant la généalogie de certaines de ses techniques. Le but est de saisir la dynamique historique du système du recouvrement social pour mieux comprendre sa structuration actuelle. En conséquence, les travaux ne suivront pas nécessairement un découpage par périodes et pourront être organisés de manière à saisir une institution en particulier, c'est-à-dire une technique déterminée du recouvrement social. L'enquête n'a pas non plus pour but d'occulter l'existence de « plusieurs temporalités juridiques »<sup>146</sup> en matière de protection sociale. En effet, les assurances sociales coexistent avant-guerre avec des couvertures sociales spécifiques organisées, de manière plus ou moins ancienne, pour certaines professions ou pour certains employeurs<sup>147</sup>. De même, la prévoyance libre connaît un second souffle dans les années 1930 avec, d'une part, le développement de l'assurance collective pour les salariés dont le revenu les exclut du champ d'application de la loi de 1928-1930<sup>148</sup> et, d'autre part, le

---

*contemporaines du droit*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », *op. cit.*, pp. 32-35.

<sup>143</sup> P. Bonin, « L'historiographie de l'histoire, tendance récente du droit et prochains territoires », in J. Krynen, B. d'Alteroche (dir.), *L'Histoire du droit en France. Nouvelles tendances, nouveaux territoires*, Classiques Garnier, 2014, p. 533.

<sup>144</sup> E. -W. Bockenforde, « L'école historique du droit et le problème de l'histoire du droit », in *Le Droit, l'Etat et la Constitution démocratique*, trad. O. Jouanjan, LGDJ, 2000, p. 53 sq.

<sup>145</sup> La genèse étudie la manière dont un objet (une institution, une règle ou un concept) est « devenu ce qu'il est aujourd'hui, c'est-à-dire les formes successives qu'il a présentées, compte tenu des circonstances où s'est produite cette évolution ». F. Rangeon, *L'idéologie de l'intérêt général*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>146</sup> P. Thévenin, « La temporalité multiple des formes juridiques », in N. Laurent- Bonne, X. Prévost (dir.), *Penser l'ordre juridique médiéval et moderne*, LGDJ, coll. « Contexte, Culture du Droit », 2016, p. 11.

<sup>147</sup> Lesquelles deviendront, avec l'instauration de la Sécurité sociale, les « régimes spéciaux » dont le maintien devait être provisoire (*ord. n°45-2250, 4 oct. 1945, art. 17*). Sur ces régimes, voir : T. Thauran (dir.), *La sécurité sociale à travers les textes. Les régimes spéciaux*, Tome 7, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 2015 ; *Les régimes spéciaux de sécurité sociale*, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 2000 ; M. Pigenet (dir.), *Retraites : une histoire des régimes spéciaux*, ESF Editeur, 2008.

<sup>148</sup> M. Picard, A. Besson, *Traité général des assurances terrestres en droit français*, Tome 4, *Assurances de personnes, vie-accidents corporels-maladie*, LGDJ, 1945, n° 38.

repositionnement de la mutualité face aux assurances sociales<sup>149</sup>. L'Assistance sociale constitue également une réalité à la dynamique propre<sup>150</sup>. Et si l'institution de la Sécurité sociale joue un rôle unificateur<sup>151</sup>, elle n'efface pas pour autant cette pluralité de registres de protection sociale aux articulations complexes<sup>152</sup>. Tout en prenant en compte cette dimension plurale, les développements doivent se consacrer essentiellement au recouvrement social tel qu'il a été bâti dans le cadre des assurances sociales puis du régime général puisque le réseau URSSAF intéresse en premier lieu le régime considéré. En effet, ce qui apparaît déterminant ici, c'est de saisir la dynamique d'extension du champ de compétences dudit réseau en dehors de son cadre traditionnel qu'est le régime général. La présente étude constitue, ce faisant, un préalable nécessaire à tout travail ultérieur cherchant à identifier un droit commun du recouvrement social. Du reste, le présent travail de recherche ne nourrit pas d'ambitions encyclopédiques. Partant, le recouvrement tel qu'il existe dans le régime agricole<sup>153</sup>, à compter de la disjonction opérée par la loi de 1928-1930, ainsi que ceux afférents au régime des indépendants ou de certains régimes spéciaux avant leur acquisition par le réseau URSSAF demeureront ici un domaine largement inexploré malgré certaines incursions dans leur construction historique.

**16. Archéologie des sources, généalogie des textes et des techniques.** Compte tenu de l'échelle temporelle de l'étude sont mobilisées les sources classiques en la matière, qu'elles soient officielles (bulletins officiels, Archives nationales, etc.) ou doctrinales<sup>154</sup>. Les travaux parlementaires offrent ici une aide précieuse lorsqu'il s'agit d'analyser les

---

<sup>149</sup> B. Gibaud, *De la mutualité à la sécurité sociale. Conflits et convergences*, Les Editions Ouvrières, 1986, p. 96 sq.

<sup>150</sup> F. Hordern, « De l'Assistance publique à la Sécurité sociale 1880-1945 », *Cahiers de l'Institut régional du travail*, Université d'Aix-Marseille, 1996, n°5, p. 33 ; O. Vernier, « L'assistance publique et l'assistance privée au XIX<sup>e</sup> siècle. Du Consulat au début de la troisième République (Du libéralisme à l'intervention) », in M. Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale*, op. cit., p. 144.

<sup>151</sup> P. Laroque, « La sécurité sociale de 1944 à 1951 », *RFAS*, 1971, p. 3.

<sup>152</sup> Cette complexité est particulièrement illustrée par l'articulation entre le régime général et les régimes spéciaux qui s'opère par risque social. M T. Tauran, « La coordination des régimes de sécurité sociale en droit interne. Mobilité professionnelle et régime applicable », *Dr. Soc.*, 2009, p. 254. On peut également citer le rapport de la Sécurité sociale et de l'aide sociale. M. Borgetto, « La Sécurité sociale face à l'aide et à l'action sociales : entre complémentarité et ambiguïté », *Regards*, n°29, 2006, p. 12.

<sup>153</sup> Pour une synthèse récente de l'histoire du régime agricole, voir : G. Huteau, « La mutualité sociale agricole : un modèle condamné ou un modèle d'avenir ? », *Dr. Soc.*, 2020, p. 759.

<sup>154</sup> Le travail sur les sources est ici facilité par le fait que le point de départ de l'étude se situe à une période qui connaît le développement accru de sources officielles et doctrinales. M. Cornu, J. Fromageau, Y. Potin (dir.), *Les Archives et la genèse des lois*, L'Harmattan, 2016.



législations étrangères et leur influence sur la construction du système français de sécurité sociale. L'effort déployé par les autorités publiques pour comprendre le fonctionnement des systèmes étrangers a donné lieu à un certain nombre de travaux d'analyse et de traduction<sup>155</sup>. Ces travaux permettent ainsi d'esquiver la limite épistémologique que rencontre, d'une manière générale, toute démarche comparatiste<sup>156</sup> et, dans ce cas particulier, toute investigation portant sur la dimension internationale de la protection sociale<sup>157</sup>. Il n'en demeure pas moins nécessaire de mener un modeste travail « d'archéologie juridique »<sup>158</sup> afin de saisir la reprise de techniques issues d'expériences diverses par les assurances sociales<sup>159</sup>. Ce travail permet, de façon déterminante, de réaliser la généalogie de certaines techniques de recouvrement<sup>160</sup> et leur déploiement dans le système actuel du recouvrement social. Une telle démarche autorise, ce faisant, de recourir avec parcimonie aux concepts juridiques d'aujourd'hui lorsqu'ils sont aptes à expliquer certains phénomènes du passé liés aux techniques considérées sans pour autant verser dans l'anachronisme<sup>161</sup>. Enfin, les investigations portant sur l'élaboration et la dynamique d'un système, il est nécessaire de recourir à différentes sciences auxiliaires<sup>162</sup> du droit dont la mobilisation est commune dans les travaux juridiques<sup>163</sup> (sociologie, économie, histoire et

---

<sup>155</sup> Voir, *infra*, P1. T1. C1 et C2.

<sup>156</sup> M.-C. Ponthoreau, « Le droit comparé en question(s). Entre pragmatisme et outil épistémologique », *RID comp.*, n°1, 2005, p. 8.

<sup>157</sup> A. Euzéby, « Prélèvements obligatoires et protection sociale : le piège des comparaisons internationales », *Dr. Soc.* 2003, p. 96.

<sup>158</sup> Sur le travail archéologique en droit, W. Maisel, « L'archéologie juridique science auxiliaire de l'histoire des institutions et du droit », *Revue historique du droit français*, 1982, Vol. 60, n°2, p. 279.

<sup>159</sup> On doit ici souligner la richesse des ressources offertes par la Bibliothèque Nationale de France à travers la numérisation d'ouvrages anciens mis à disposition sur son site Gallica.fr.

<sup>160</sup> La méthode généalogique est une méthode bien connue des sciences qui participent à la connaissance de l'Homme. Mobilisée par Nietzsche, elle a été particulièrement mise en lumière en France par Foucault. Sur la méthode généalogique en droit, voir : F. Rangeon, *L'idéologie de l'intérêt général*, *op. cit.*, pp. 34-35 ; M. Xifaras (dir.), *Généalogie des savoirs juridiques contemporains. Le carrefour des Lumières*, Bruylant, 2006.

<sup>161</sup> M. Troper, « Sur l'usage des concepts juridiques en histoire », *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, 1992, n°47, p. 1171.

<sup>162</sup> Le terme « auxiliaire » n'a rien de péjoratif : les sciences humaines mobilisent parfois le droit comme une science annexe pour leur propre compte. On songe ici, en premier lieu, à la démarche empirique de Max Weber : M. Weber, « R. Stammlers "Überwindung" der materialistischen Geschichtsauffassung », *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 1907 vol. 24, n°1, pp. 94-151. La mobilisation du droit par les sciences est relativement commune aujourd'hui. Voir, par exemple : K. Weidenfeld « Du droit et de l'histoire du droit comme science auxiliaire d'une histoire renouvelée de l'action publique », *Hypothèses*, 2016/1, n°19 p. 165.

<sup>163</sup> Certains auteurs opèrent la distinction entre les sciences dont la mobilisation au service de la connaissance du droit est « confirmée » et celles qui ne le sont pas ou dont le recours est plus récent.

science politique) avec toutes les précautions d'usage qui s'imposent, et ce, notamment afin d'éviter la confusion entre niveaux de discours <sup>164</sup>. A cet égard, la période contemporaine voit la production d'un nombre conséquent d'analyses financières et économiques prenant directement ou indirectement le recouvrement social pour objet, ce qui permet d'évaluer la dynamique de ce système<sup>165</sup>.

## II. Equilibre et dynamique du recouvrement social

**17. L'équilibre du recouvrement social.** « Toutes les législations contemporaines se caractérisent par une tendance à utiliser des systèmes de perceptions simples, peu coûteux et efficaces. Pour la collecte des cotisations tout d'abord, elles s'efforcent de recourir à des intermédiaires en relation avec les cotisants, et qui sont utilisés par les organismes de gestion »<sup>166</sup>. C'est ainsi que Paul Durand a pu caractériser le système du recouvrement social dans son célèbre ouvrage *La politique contemporaine de sécurité sociale* paru en 1953. L'assertion formulée par l'éminent auteur au milieu du 20<sup>ème</sup> siècle, soit quelques temps avant la création des URSSAF, demeure déterminante pour comprendre les ressorts du système considéré. Il apparaît ainsi que l'efficacité du recouvrement social constitue l'enjeu du temps long de son histoire (A). Cette recherche constante de l'efficacité par les autorités publiques a créé une dynamique qui a déterminé la configuration actuelle du système, lequel repose sur la mobilisation de l'employeur au service de celui-ci (B).

### A. L'efficacité, enjeu du temps long de l'histoire du recouvrement social

---

Voir, notamment : G. Cornu, *Introduction au droit*, Montchrestien, coll. « Précis Domat », 13<sup>ème</sup> éd., 2007, n° 224G ; J. Carbonnier, *Droit civil. Introduction*, PUF, coll. « Thémis », 27<sup>ème</sup> éd., 2002, p. 71. Il semble que cette distinction soit affaire de convention. F. Bin, « La place des disciplines juridiques spéciales au sein de la recherche en droit », in B. Sergues (dir.), *La recherche juridique vue par ses propres acteurs*, PUT, coll. « Actes de colloques de l'IFR », 2016, p. 197 ; F. Terré, *Introduction générale au droit*, Dalloz, coll. « Précis », 9<sup>ème</sup> éd., 2012, n° 388 sq.

<sup>164</sup> V. Champeil-Desplats, *Méthodologie du droit et de science du droit*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2<sup>ème</sup> éd., 2016, pp. 182-253.

<sup>165</sup> Pour un exemple récent, voir : Haut Conseil au Financement de la Protection Sociale, *Etat des lieux du financement de la protection sociale : 2020, une rupture sans précédent pour la sécurité sociale*, mai 2020.

<sup>166</sup> P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, op. cit., p. 338.

**18. Le recouvrement social au prisme du concept d'efficience.** L'enquête historique permet de mettre en exergue la volonté au long cours des autorités publiques qui recherchent, depuis les premières lois d'Assurance sociale, l'efficience du recouvrement social<sup>167</sup>. Concept empruntant à l'analyse économique du droit<sup>168</sup>, celui-ci fait référence au rendement, à la performance<sup>169</sup> d'une action, d'une norme<sup>170</sup> ou d'un système et repose, ce faisant, sur une balance coût-bénéfice<sup>171</sup>. L'appréciation du rendement d'un objet supposant sa réalisation, le concept d'efficience est interdépendant de celui d'efficacité qui renvoie, quant à lui, à l'atteinte ou non de l'objectif assigné à une action, à une norme ou à un système<sup>172</sup>. En conséquence, il est nécessaire, pour apprécier l'efficience du recouvrement social, d'identifier au préalable où réside son efficacité (1). Cette identification permet d'observer que la logique de rendement qui imprègne ainsi le recouvrement social a très largement défini la configuration actuelle de ce système (2).

### **1. L'efficacité du recouvrement social, condition préalable de son efficience**

**19. Efficacité concrète et efficacité systémique.** Le concept d'efficacité recouvre deux acceptions différentes<sup>173</sup>. Il peut s'entendre, tout d'abord, de l'aptitude concrète d'un

---

<sup>167</sup> *Contra* : B. Ferras, « La recherche permanente d'un "modèle" ? Unité, spécificités et évolutions du recouvrement social en France », *op. cit.*

<sup>168</sup> M.-A. Frison-Roche, « L'intérêt pour le système juridique de l'analyse économique du droit, Cycle de conférences « Droit, Economie, Justice », 2004 ; E. MacKaay, « La règle juridique observée par le prisme de l'économie : une histoire stylisée du mouvement de l'analyse économique du droit », *RIDE*, 1986, p. 43 ; J.-P. Centi, « Quel critère d'efficience pour l'analyse économique du droit ? », *RRJ* 1987- 2, p. 455 ; T. Kirat, L. Vidal, « Le droit et l'économie : approche critique des relations entre les deux disciplines et ébauches de perspectives renouvelées », *Annales de la régulation de l'Institut André Tunc*, vol. 1, 2006.

<sup>169</sup> *Le Petit Larousse*.

<sup>170</sup> Il n'est pas fait, dans la présente étude, de distinction entre norme juridique et règle juridique. Les deux expressions sont utilisées ici comme synonymes à titre de convention de langage. Seule est faite la distinction entre les normes juridiques et d'autres types de normes (comptables, techniques, etc.).

<sup>171</sup> C. Mincke, « Effets, effectivité, efficience et efficacité du droit : le pôle réaliste de la validité », *RIEJ* 1998, p. 115.

<sup>172</sup> P. Lascoumes et E. Serverin, « Théories et pratiques de l'effectivité du Droit », *Droit et société* 1986, p. 121 ; A.-J. Arnaud (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, 1993.

<sup>173</sup> Telles qu'appréhendées dans une approche « pragmatique » ou « dialectique » du droit. F. Ost, « La légitimité dans le discours juridique : cohérence, performance, consensus ou dissensus ? », *R.I.E.J.*, 1984, n° 12, p. 163 ; N. Bobbio, « Sur le principe de légitimité », in *L'idée de légitimité*, Institut international de philosophie politique, P.U.F., coll. « Annales de philosophie politique », n° 7, 1967, p. 47 ; F. Rangeon, « Réflexions sur l'effectivité du droit », *CURRAP*, PUF, 1989, p. 126. Ce mode d'évaluation du droit n'entre pas nécessairement en concurrence avec une approche relevant du positivisme juridique articulée

instrument juridique à procurer le résultat en vue duquel il a été conçu<sup>174</sup>. Comme le remarquent Madame Serverin et Monsieur Jeammaud, le terme d'efficacité est, dans ce sens, « couramment utilisé, à propos des actes juridiques, pour désigner l'obtention, dans l'univers singulier des rapports juridiques, des résultats purement techniques recherchés ou inhérents à leur réalisation »<sup>175</sup>. Autrement dit, c'est l'aptitude ou non d'une norme à réaliser sa fonction dont il s'agit ici, c'est-à-dire son *efficacité concrète*<sup>176</sup>.

Le second sens du concept d'efficacité semble se situer dans une approche plus *systémique*, dans la finalité attachée à un corps particulier de règles au regard d'objectifs recherchés par l'autorité qui en est à l'origine<sup>177</sup>. Bien sûr, la première acception n'est pas étrangère à la recherche de l'adéquation du contenu de la norme au résultat poursuivi par son auteur<sup>178</sup>. Cependant, l'intérêt de l'analyse des objectifs poursuivis par les autorités publiques se révèle moindre. En effet, l'efficacité concrète d'une norme ou d'un ensemble de normes semble pouvoir être envisagée « à partir de la formation du seul énoncé juridique » ou « par sa mise en rapport avec d'autres énoncés juridiques »<sup>179</sup> de proximité. En revanche, l'appréciation de l'efficacité systémique d'un corps de règles impose, par son ampleur, sa mise en relation avec l'objectif des autorités publiques ainsi qu'avec différents segments du droit positif et des sciences auxiliaires du droit<sup>180</sup> voire même avec les valeurs

---

sur la notion de validité des normes. Lascoumes et E. Serverin, « Théories et pratiques de l'effectivité du Droit », *op. cit.*

<sup>174</sup> Cette efficacité peut également être objective ou subjective. M. Bourassin, *L'efficacité des garanties personnelles*, LGDJ, coll. « Thèses », Tome 456, 2006, pp. 11-14.

<sup>175</sup> A. Jeammaud, E. Serverin, « Evaluer le droit », *D.* 1992, p. 263.

<sup>176</sup> Les manifestations de ce sens de l'efficacité sont ainsi diverses. On parle, par exemple, de « l'efficacité de plein droit » du jugement étranger, de « droit à l'efficacité du titre » en matière de voies d'exécution ou, encore, de « l'efficacité du droit de rétention » dans le droit des procédures collectives. P. Vareilles-Sommières « Jugement étranger », *in Rép. Droit civil*, 2013 ; S. Piédelièvre, « Domaine et efficacité du droit de rétention en cas de procédure collective », *D.* 2001, p. 465.

<sup>177</sup> A. Jeammaud, E. Serverin, « Evaluer le droit », *op. cit.* Les auteurs parlent à cet effet « d'efficacité extra-juridique » ou « socio-économique » en raison de la nature des objectifs poursuivis (baisse de la délinquance, amélioration de l'emploi, etc.). Sur la diversité des objectifs, voir : F. Simonet, « L'évaluation : objet de standardisation des pratiques sociales », *Cités*, 2009, n° 1, p. 91.

<sup>178</sup> D'ailleurs, la réalisation d'une norme est recherchée par toute autorité émettrice. M. Troper, « Marshall, Kelsen, Barak et le sophisme constitutionnel » *in* E. Zoller (dir.), *Marbury vs Madison 1803-2003*, Dalloz, 2003, p. 215 ; A. Jeammaud, « La part de la recherche dans l'enseignement du droit », *Jurisprudence*, 2010, p. 181.

<sup>179</sup> V. Champeil-Desplats, « Penser l'efficacité de la norme », *Keio Hôgaku*, 2014, p. 368-378, hal01648932.

<sup>180</sup> S. Trosa, « Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du Conseil scientifique de

reconnues par l'ordre juridique dans lequel il s'inscrit<sup>181</sup>. En d'autres termes, l'analyse de l'efficacité concrète se situe du point de vue interne du droit tandis que celle de l'efficacité systémique relève plutôt du point de vue externe au sens de la classification retenue par Hart<sup>182</sup>. Cette distinction n'est toutefois pas absolue, l'appréciation de l'efficacité systémique d'un ensemble de normes supposant d'analyser au préalable l'efficacité concrète de toute ou partie desdites normes. Elle impose simplement à l'observateur d'être conscient de cette différence d'échelle afin de lui offrir une certaine agilité lors du passage d'un point de vue à l'autre<sup>183</sup>.

**20. Evaluer l'efficacité de normes ou d'un ensemble de normes.** Evaluer l'efficacité d'un système de normes n'est pas chose aisée<sup>184</sup>. Puisqu'il s'agit de mesurer l'adéquation de celui-ci avec l'objectif qui lui est assigné, son évaluation porte sur la mise en œuvre des normes qui le composent<sup>185</sup>. A cet égard, l'autorité émettrice de la norme ou du corps de règles dispose d'un certain nombre d'outils (études d'impacts, etc.) plus ou moins performants pour apprécier le degré d'efficacité de celles-ci<sup>186</sup>. Mais l'efficacité d'une politique publique ne s'apprécie pas seulement après coup. Il convient ici de prendre

---

l'évaluation », *PMP*, 1992, n° 10, p. 87.

<sup>181</sup> Sur la positivité de valeurs reconnues par un ordre juridique, voir : C. Perelman, *Droit, morale et philosophie*, LGDJ, coll. « Bibliothèques de philosophie du droit », 2<sup>ème</sup> ed., 1976, p. 95 sq. Voir, également, M. Van De Kerchove, « Argument éthique et argument sociologique : concurrence, coexistence ou interdépendance », in D. Fenouillet (dir.), *L'argument sociologique en droit*, Dalloz, Coll. « Thèmes et commentaires », 2015, p. 29.

<sup>182</sup> H. L. A. Hart, *Le concept de droit*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, trad. M. Van de Kerchove, 1976, p. 108 sq. ; p. 259 sq. Voir également : F. Ost et M. Van De Kerchove, *Jalons pour une théorie du droit, critique du droit*, Publications des Facultés Universitaire Saint-Louis, 1987, pp. 45-78. Pour une classification affinée reposant sur cette distinction essentielle, voir plus récemment : A. Jeammaud, « La part de la recherche dans l'enseignement du droit », *op. cit.* ; « Une typologie des activités savantes prenant le droit pour objet », *op. cit.*

<sup>183</sup> Sur cette exigence d'agilité lors du changement de point de vue : A. Jeammaud, « La part de la recherche dans l'enseignement du droit », *op. cit.*

<sup>184</sup> A. Jeammaud, E. Serverin, « Evaluer le droit », *op. cit.* ; L. Casaux-Labrunée, A. Jeammaud et T. Kirat, « Évaluer le Code du travail ? Évaluer le droit du travail ? », *RDT*, 2009, p. 427 ; J. Carbonnier, « Les phénomènes d'incidence dans l'application des lois », in *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 10<sup>ème</sup> ed., 2001, p. 149 ; J. Chevallier, « Synthèse », in CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, PUF, 1993, p. 124. Voir, plus récemment, l'ensemble des contributions réunies dans l'ouvrage suivant : D. Dero-Bugny et A. Laget-Annamayer, *L'évaluation en droit public*, Université d'Auvergne-LGDJ, 2015.

<sup>185</sup> E. Blankenburg, « La recherche de l'efficacité de la loi. Réflexions sur l'étude de la mise en œuvre. (Le concept "d'implémentation") », *Droit et société*, 1986, p. 62.

<sup>186</sup> Sur ces outils, voir : C. Agulhon, *Le contrôle juridictionnel des évaluations en droit public*, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I, 2019, pp. 12-15 ; 24-36.

quelques distances avec une vision juridique classique séparant l'élaboration d'une norme de sa mise en œuvre<sup>187</sup>. Comme le remarque Monsieur Chevallier, la période récente voit une certaine tendance à la rationalisation de la production juridique allant dans le sens d'une anticipation toujours plus précise de l'impact des politiques publiques en amont de leur mise en œuvre<sup>188</sup>. L'efficacité d'un système de normes est donc tout autant le fruit d'une observation réalisée *a posteriori* qu'un construit juridique pensé en amont. D'ailleurs, cette projection par une autorité émettrice de ce qui lui semble être le plus adéquat pour parvenir aux buts qu'elle se fixe peut s'incarner dans certaines institutions juridiques identifiées par celle-ci comme les garantes du résultat escompté<sup>189</sup>.

**21. Le recouvrement social confronté au concept d'efficacité.** Appliquée au recouvrement social, l'efficacité concrète renvoie à l'aptitude de telle ou telle technique à remplir sa fonction au regard du moment de la chaîne du recouvrement dans lequel elle s'inscrit<sup>190</sup>. L'efficacité systémique, quant à elle, concerne l'aptitude du recouvrement social, en tant que système, à assurer le prélèvement régulier des cotisations et des contributions sociales dues au titre des régimes dont le réseau URSSAF assure le financement.

**22. La mesure de l'efficacité du recouvrement social.** L'évaluation des politiques publiques en France semble avoir connu une première forme d'institutionnalisation au cours des années 1960<sup>191</sup> avant de s'affirmer dans les années 1980 sous l'égide du *New public management*<sup>192</sup>. Est-ce à dire que le législateur a attendu cette période pour prendre conscience de la nécessité de mesurer en amont ou en aval la politique qu'il met en œuvre

---

<sup>187</sup> E. Blankenburg, « La recherche de l'efficacité de la loi. Réflexions sur l'étude de la mise en œuvre. (Le concept "d'implémentation") », *op. cit.* P. Lascoumes et E. Serverin, « Théories et pratiques de l'effectivité du Droit », *op. cit.*

<sup>188</sup> J. Chevallier, « La juridicisation des préceptes managériaux », *Politiques et Management Public*, 1993, Vol. 11, n°4, p. 111 ; *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments de l'action de l'Etat*, Publisud, coll. « Sciences politiques », 1991, p. 11 sq.

<sup>189</sup> La figure du contrat constitue un exemple particulièrement topique en ce qu'il a été pensé par les rédacteurs du Code civil comme instrument de justice au service du bien commun. J. Ghestin, « Le juste et l'utile dans les contrats », *Archives de philosophie du droit*, Tome 26, 1981, p. 35.

<sup>190</sup> Par exemple, possibilité ou non pour l'URSSAF d'obtenir par la contrainte le recouvrement forcé de la créance sociale. Sur ce titre exécutoire, voir, *infra*, P2.T2.C2.S2.§2.

<sup>191</sup> P. Duran et E. Monnier, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessité technique et exigence politique », *RFSP*, n° 2, 1992, p. 240.

<sup>192</sup> J.-C. Groshens et G. Knayb, « Evaluationmania et évaluation », in *Mélanges R. Hertzog*, *Economica*, 2011, p. 274 ; P. Duran, « L'évaluation des politiques publiques, une résistible obligation », *RFAS*, 2010, n° 1-2, p. 7.

au regard des objectifs qu'il s'est fixés ? La réponse à cette question suppose la réalisation d'une analyse historique qu'il n'appartient pas au présent travail de recherche de mener. Ce que l'on peut toutefois remarquer dans le cas particulier de la protection sociale, c'est que les lois d'Assurance ou d'Assistance sociale ont chacune été précédées de nombreux projets et contre-projets donnant lieu, pour la plupart, à des études approfondies faites d'enquêtes et d'analyses chiffrées, statistiques notamment<sup>193</sup>. Leur mise en œuvre fait alors l'objet d'observations précises conduisant les autorités publiques à les remettre sans cesse sur l'établi afin de toujours mieux les adapter au regard des objectifs fixés par le législateur. Cette activité législative et réglementaire constante trouve aujourd'hui une certaine consécration depuis l'institution des Lois de Financement de la Sécurité Sociale (LFSS) par l'ordonnance n°96-138 du 22 février 1996. De périodicité annuelle, les LFSS constituent le temps fort d'une législature en matière de Sécurité sociale<sup>194</sup>. Le Code de la sécurité sociale (CSS) impose, lors de la discussion de chaque LFSS, au Parlement et au Gouvernement l'évaluation tant de la LFSS de l'année antérieure que celle à venir<sup>195</sup>. A cet égard, le CSS exige la réalisation et la transmission d'un certain nombre de documents analytiques entre autorités selon un calendrier procédural permettant l'évaluation de la politique sociale menée dans le cadre des LFSS. Ainsi, Parlement et Gouvernement semblent ne pas pouvoir se dérober, du moins formellement, à l'analyse de l'efficacité de leur politique. Ce travail d'évaluation n'est pas exclusif et se trouve largement complété par différentes autorités qui interviennent directement lors de l'élaboration des LFSS ou en marge de celle-ci : Cour des Comptes, Haut Conseil au Financement de la Protection Sociale (HCFPS), Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), ou encore organismes nationaux de sécurité sociale. Illustrant la relativité de la distinction entre adoption et mise en œuvre de normes, ce travail légal et réglementaire se réalise presque à flux constant.

**23.** Utiles pour apprécier l'efficacité concrète de telle ou telle règle du droit de la sécurité sociale, les efforts analytiques ainsi déployés le sont-ils tout autant pour mesurer l'efficacité systémique d'un segment de celui-ci, à savoir en particulier celui ordonnant le recouvrement social ? S'il n'existe pas en matière d'évaluation de politique publique de

---

<sup>193</sup> Voir, *infra*, P1.T1.C1.S1. et C2.S1.

<sup>194</sup> X. Prétot, « L'évolution des finances sociales. Quelques réflexions d'ordre économique, juridique et politique », *RFFP*, n° 87, 2004, p. 129. HCFPS, *Les Lois de Financement de la Sécurité sociale (LFSS), Bilan et perspectives*, Novembre 2019.

<sup>195</sup> *CSS*, art. L.O. 111-3 à L.O. 111-10-2.

méthodes strictement définies<sup>196</sup> eu égard au caractère évolutif des objectifs poursuivis<sup>197</sup>, le recours à la statistique et aux données économiques semble devoir être privilégié dans la mesure où l'objectif général du recouvrement social se situe dans le bon encaissement des cotisations et des contributions sociales<sup>198</sup>. Le recouvrement social fait ainsi l'objet de la production régulière de rapports d'évaluation en ce sens<sup>199</sup> tout en prenant en compte d'autres aspects que le simple niveau d'encaissement des contributions sociales<sup>200</sup>. Dans cette perspective, l'efficacité systémique du recouvrement social semble pouvoir être déterminée au regard de certains indicateurs clefs, au premier rang desquels figure le « Reste à recouvrer » (RAR)<sup>201</sup>. Mais au-delà de ces instruments d'évaluation, dont les résultats doivent être appréciés avec une certaine prudence en raison de leur caractère conjoncturel<sup>202</sup> et du fait qu'ils sont, pour certains, produits par les autorités chargées de la mise en œuvre des normes évaluées<sup>203</sup>, n'existe-t-il pas des éléments permettant de mesurer dans la durée l'efficacité systémique du recouvrement social ? Un indice sérieux semble résider dans l'extension constante du champ d'application du recouvrement social<sup>204</sup>. Il est en effet significatif que la compétence du recouvrement au réseau URSSAF

---

<sup>196</sup> S. Trosa, « Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du Conseil scientifique de l'évaluation », *op. cit.*

<sup>197</sup> J. Caillosse, *L'état du droit administratif*, LGDJ, coll. « Droit et société », 2015, p. 235 ; J.-M. Barbier, « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *RFAS*, 2010, n° 1-2, p. 25.

<sup>198</sup> A. Fouquet, « L'usage des statistiques : de l'aide à la décision à l'évaluation des politiques publiques », *RFAS*, 2010, n° 1-2, p. 307.

<sup>199</sup> Par exemple, voir : ACOSS, *Rapport- Chiffres Clés 2019* :

[<https://www.acoss.fr/files/contributed/Acoss%20et%20les%20Urssaf/Repere/Rapport-ChiffresCles-2019.pdf>]

<sup>200</sup> Voir, par exemple : HCFPS, *Rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale*, 2017.

<sup>201</sup> Preuve s'il en est de l'efficacité dudit système, le taux de RAR a connu une baisse sensible entre 2015 et 2019. Ainsi, le taux de RAR hors taxation d'office est-il passé de 1,1 % en 2015 à 0,8 % en 2019. Cour des Comptes, *Rapport : la Sécurité sociale 2020*, 7 octobre 2020, pp. 369-370. Ce critère statistique peut encore être affiné si on le croise avec le taux de dépréciation des créances par attributaire. ACOSS, *Comptes combinés de la Branche Recouvrement – Exercice 2019*, 23 avril 2020, p. 26.

<sup>202</sup> R. Salais, « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *RFAS*, 2010, n° 1-2, p. 132.

<sup>203</sup> Sur l'objectivité de l'évaluation réalisée par une autorité publique, voir : J. Chevallier, *Science administrative*, PUF, coll. « Thémis Droit », 6<sup>ème</sup> ed., 2019, p. 534 ; F. Rangeon, « La notion d'évaluation », in *L'évaluation dans l'administration*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>204</sup> Dernière extension en date, la LFSS pour 2020 a prévu un calendrier d'entrée en vigueur progressive du transfert du recouvrement de cotisations vers les URSSAF réparti entre 2020 et 2023 (par exemple : transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2020 des cotisations d'assurance maladie dues au titre des salariés des industries électriques et gazières).



porte sur une diversité grandissante de contributions dont certaines n'ont même pas vocation à financer un régime de Sécurité sociale<sup>205</sup>. Attestant également de l'efficacité tant systémique que concrète du recouvrement social, on peut constater une certaine aptitude des normes participant à son ordonnancement à servir de normes de référence pour d'autres systèmes de recouvrement. Ainsi, s'agissant du régime agricole, le code rural et de la pêche maritime procèdent-ils à différents renvois aux articles du CSS qui sont relatifs au recouvrement des sommes dues au titre du régime général<sup>206</sup>. Il en allait de même en ce qui concerne le régime social des indépendants (RSI) avant que celui-ci ne soit absorbé par le régime général<sup>207</sup>. On peut se demander, en conséquence, si les règles du recouvrement social institué au titre du régime général ne constituent pas désormais le droit commun pour les systèmes de recouvrement d'autres régimes de sécurité sociale. Reste à expliquer ce qui fait son efficacité ou, plus exactement, le mécanisme qui est identifié par les autorités publiques comme étant le garant de sa mise en œuvre. Il convient toutefois de remarquer, au préalable, que cette recherche de l'efficacité s'inscrit dans une logique de rendement.

## 2. La logique de rendement du recouvrement social

**24. L'évaluation de l'efficience d'un système.** Il peut être délicat de dissocier l'efficience d'une norme ou d'un système de son efficacité<sup>208</sup>. La difficulté vient du fait que si l'efficience d'un objet juridique nécessite au préalable son efficacité, l'inverse n'est pas vrai<sup>209</sup>. La distinction est toutefois nécessaire. Comme l'explique Monsieur Mincke,

---

<sup>205</sup> C'est le cas du Versement transport devenu « Versement mobilité » et « Versement mobilité additionnel » à la suite de la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019, qui est destiné au financement des transports en commun.

<sup>206</sup> Par exemple, l'article R. 725-6 du code rural et de la pêche maritime relatif à la mise en demeure adressée à l'employeur en cas d'impayé par la Mutualité Sociale Agricole (MSA) renvoie aux dispositions du CSS moyennant certaines précisions textuelles.

<sup>207</sup> Par exemple, l'ancien article L. 612-12 du CSS renvoyait-il « aux dispositions du chapitre 4 du titre IV du livre II du Code de la sécurité sociale relatif au contentieux ». Il s'agissait, notamment de la mise en demeure ou encore des différentes règles de prescription.

<sup>208</sup> Pour certains auteurs, l'efficience est une composante de l'efficacité. J. Chevallier, *Science administrative*, op. cit., p. 71 ; F. Rangeon, « Réflexions sur l'effectivité du droit », op. cit., p. 133.

<sup>209</sup> Comme le démontre une auteure à l'occasion de récents travaux : « L'examen des différentes réglementations relatives à l'évaluation montre que le critère de l'efficacité ne se résume pas à l'atteinte d'objectifs économiques : des objectifs environnementaux, sociaux et sanitaires ». C. Agulhon, *Le contrôle juridictionnel des évaluations en droit public*, op. cit., p. 225. *Contra* : F. Rouvillois, *Réflexions*

« L'efficacité est centrée sur la seule question de savoir si le but poursuivi est atteint. Ce qui intéresse, c'est le degré de réalisation du but, c'est-à-dire une mesure par rapport à un idéal. L'efficience, elle, se préoccupe moins de cette mesure que de son rapport avec le prix consenti pour obtenir les effets considérés »<sup>210</sup>. L'évaluation de l'efficience d'une norme ou d'un système se situe dès lors dans la mise en balance de son efficacité avec les moyens d'application mis en œuvre, ce qui en fait un critère particulièrement adapté aux objectifs de nature économique.

**25. L'efficience du recouvrement social.** Rapportée au recouvrement social, l'efficience s'apprécie en fonction des « coûts unitaires de collecte »<sup>211</sup>, lesquels sont déterminés par différents indicateurs<sup>212</sup>. A retenir l'indicateur « coût des 100 euros recouverts », on peut ainsi observer l'accroissement de la performance globale du système<sup>213</sup> bien qu'il existe encore certaines disparités entre les URSSAF<sup>214</sup>. Un indicateur plus précis réside, semble-t-il, dans le compte actif pondéré (CAP) qui permet d'établir le coût moyen de gestion d'un compte cotisant par les URSSAF<sup>215</sup>. Le CAP se décompose lui-même en deux sous-indicateurs destinés à mesurer, pour l'un, le coût unitaire pondéré et, pour l'autre, la productivité au regard des effectifs et de la charge de travail générée par la gestion des comptes (CAP/ETP)<sup>216</sup>. Ce dernier sous-indicateur est intéressant en ce qu'il est en partie établi à partir du nombre d'actions unitaires réalisées par les gestionnaires de compte dans le système de production en fonction des caractéristiques propres à chaque

---

*sur l'émergence d'un nouvel impératif juridique*, Fondation pour l'innovation politique, 2006, p. 33.

<sup>210</sup> C. Mincke, « Effets, effectivité, efficience et efficacité du droit : le pôle réaliste de la validité », *op. cit.*

<sup>211</sup> Cour des Comptes, *Rapport : la Sécurité sociale 2020*, *op. cit.*, pp. 376-377.

<sup>212</sup> Ces différents indicateurs ont pour l'essentiel été mobilisés depuis la COG 2010-2013. IGAS, *Rapport n° 2013-082R - Evaluation de la COG ACOSS 2010-2013*, février 2014, pp. 165-166.

<sup>213</sup> Comme sa dénomination le laisse supposer, cet indicateur évalue le coût de l'intervention du réseau URSSAF pour 100 euros encaissés. Ce coût connaît une baisse tendancielle depuis l'année 2007 (34 centimes d'euros en 2007 contre 24,1 centimes d'euros en 2019). *PLFSS 2021, Annexe 1, Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale-Financement*, p. 102. Sur ce point, le réseau URSSAF semble plus performant que celui du Trésor puisque le coût de l'euro recouvert s'établit pour la DGFIP aux alentours de 1 euro pour la période 2010-2013. IGAS, *Rapport n° 2013-082R - Evaluation de la COG ACOSS 2010-2013*, *op. cit.*, p. 36. Toutefois, les résultats du réseau URSSAF sont discutés par la Cour des Comptes qui établit le coût de collecte à 34,1 centimes en 2018 après retraitement d'autres données. Cour des Comptes, *Rapport : la Sécurité sociale 2020*, *op. cit.*, p. 377.

<sup>214</sup> L'indice de dispersion se réduit néanmoins. IGAS, *Rapport n° 2007-009R, - Evaluation de la COG 2014-2017*, septembre 2017, pp. 35-39.

<sup>215</sup> IGAS, *Rapport n° 2013-082R - Evaluation de la COG ACOSS 2010-2013*, *op. cit.*, p. 165.

<sup>216</sup> *Ibidem*.

catégorie de cotisant<sup>217</sup>. Tout en appréciant la productivité des URSSAF, ce type de données permet potentiellement d'observer, en contrepoint, le degré d'autonomie des cotisants dans les opérations de déclaration et de paiement des cotisations. L'absence de travail spécifique mené sur ces données avec l'intention d'établir ce degré d'autonomie invite toutefois à la prudence dans la mesure où le CAP/ETP repose sur une méthode de pondération en plusieurs étapes faisant intervenir différents facteurs<sup>218</sup>. En conséquence, il convient de considérer l'amélioration de cet indicateur comme un simple indice allant dans le sens d'une certaine progression de l'autonomie des cotisants dans l'exécution de leurs obligations<sup>219</sup>.

**26. L'écueil de l'effectivité du recouvrement social : la question de la fraude aux cotisations sociales.** Avant de pouvoir aborder ces enjeux, il apparaît nécessaire d'aborder, pour mieux la circonscrire, la question de l'effectivité du recouvrement social. En effet, le concept d'effectivité consiste à identifier l'écart entre le droit et le fait<sup>220</sup>, c'est-à-dire le respect de la règle de droit par ses destinataires<sup>221</sup>, et dans sa propriété à produire des effets dans la « réalité empirique »<sup>222</sup>. Il comporte, ce faisant, une dimension éminemment « comportementaliste »<sup>223</sup> de telle sorte que tenter d'apprécier l'effectivité d'une norme pose de grandes difficultés sur le plan méthodologique<sup>224</sup>. On peut, du reste, douter de sa pertinence si l'on adopte une vision phénoménologique de la règle de droit, pensée comme un modèle de référence pour l'action des destinataires des règles<sup>225</sup>. Surtout, l'effectivité constitue un concept distinct de celui d'efficacité ou d'efficacités<sup>226</sup>.

---

<sup>217</sup> *Ibid.* C'est-à-dire dans la gestion courante des comptes hors situation de contentieux et de recouvrement forcé.

<sup>218</sup> IGAS, *Rapport n° 2013-082R - Evaluation de la COG ACOSS 2010-2013*, *op. cit.*, pp. 166-167.

<sup>219</sup> IGAS, *Rapport n° 2007-009R - Evaluation de la COG 2014-2017*, *op. cit.*, pp. 35-39.

<sup>220</sup> L. Casaux-Labrunee, A. Jammaud et T. Kirat, « Evaluer le Code du travail ? Évaluer le droit du travail ? », *RDT*, 2009, *op.cit.*, p. 421 ; F. Ost et M. Van De Kerchove, *Jalons pour une théorie du droit*, *op. cit.*, p. 273.

<sup>221</sup> M.-A. Frison-Roche, « L'efficacité des décisions en matière de concurrence : notions, critères, typologie », *LPA* 28 déc. 2000, n°259, p. 4.

<sup>222</sup> F. Brunet, *La normativité en droit*, Mare & Martin, coll. « Bibliothèque des thèses », 2012, p. 177.

<sup>223</sup> A. Jammaud, E. Serverin, « *Evaluer le droit* », *op. cit.*

<sup>224</sup> *Ibidem.* Voir, par exemple, s'agissant des études d'impact : B.-L. Combrade, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de thèses », Vol. 163, 2017, p. 342 et s.

<sup>225</sup> P. Amssek, *Méthode phénoménologique et théorie du droit*, L.G.D.J., 1964, p. 275 sq. ; A. Jammaud, « La règle de droit comme modèle », *D.*, 1990, p. 199.

<sup>226</sup> L. Heuschling, « " Effectivité ", " efficacité ", " efficacité ", et " qualité " d'une norme/du droit.

Au sens du recouvrement social, l'effectivité renvoie pour l'essentiel à la fraude aux cotisations sociales<sup>227</sup>, question lancinante qui constitue un prisme déformant les enjeux du système. Elle tend, en effet, à s'inscrire dans une logique binaire de conformité ou de non-conformité même si la période récente voit une gradation dans les moyens de réaction offerts aux URSSAF par les pouvoirs publics<sup>228</sup>. En focalisant l'attention sur elle, la question de la fraude contribue à masquer les évolutions de la configuration du rapport d'emploi comme de celles des structures économiques, lesquelles influent sur la capacité de l'employeur à tenir son rôle. Sans nier son ampleur, au demeurant difficilement quantifiable<sup>229</sup>, son étude apparaît secondaire dans un système qui se veut conçu comme étant efficace et efficient. Plus précisément, le rôle confié à l'employeur, sur lequel s'articule l'efficacité concrète et systémique du recouvrement social, semble reposer sur un pari formé dès les premières lois d'Assurance sociale alors même que l'*agilité comptable* des entreprises n'est pas acquise<sup>230</sup>: celui du bon encaissement des sommes au niveau systémique nonobstant l'existence de certaines défaillances sur le plan individuel<sup>231</sup>. Il s'agit dès lors moins de punir les comportements déviants que de mettre en place des mécanismes correctifs ou préventifs incitant les destinataires des règles sociales à les respecter tout en leur donnant les moyens de remplir leurs obligations sociales<sup>232</sup>. Dans cette perspective, c'est de l'amélioration de la qualité de la relation employeur-URSSAF

---

Analyse des mots et des concepts », in M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay et A. Vidal-Naquet (dir.), *L'efficacité de la norme juridique. Nouveau vecteur de légitimité ?* Bruylant, coll. « À la croisée des droits », 2012, p. 55.

<sup>227</sup> C. Willmann, « LFSS 2020 : cotisations sociales, fraude et organisation du recouvrement », *Lexbase Hebdo-Edition Sociale*, 2020, n°808 ; P. Morvan, *Ordre et confusion des sources réprimant la fraude sociale*, *Dr. Soc.*, 2014, p. 878. HCFPS, *Evaluation du travail dissimulé et de ses impacts pour les finances publiques*, juillet 2019.

<sup>228</sup> E. Dellacherie, « La branche du recouvrement et la lutte contre le travail dissimulé - Un changement de paradigme pour affronter de nouveaux défis », *Dr. Soc.* 2019, p. 758.

<sup>229</sup> Cour des Comptes, « La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer », *op. cit.*, p. 241.

<sup>230</sup> B. Touchelay, *L'Etat et l'entreprise. Une histoire de la normalisation*, PUR, 2011, p. 18, sq.

<sup>231</sup> Ce qui explique l'attention particulière dont font l'objet les entreprises en difficulté depuis quelques années. D. Ronet-Yague, « L'accompagnement des entreprises en difficulté : l'aménagement du recouvrement Urssaf », *Dr. Soc.*, 2019, p. 736 ; O. Dervillers, « L'Urssaf et les entreprises en difficulté : une voie de passage désormais bien balisée », *Dr. Soc.*, 2019, p. 743.

<sup>232</sup> A. Spire, « Consentement et résistance au recouvrement social », *Dr. Soc.*, 2019 p. 720 ; M. Keim-Bagot, « Droit à l'erreur : le choc de confiance ? », *Dr. Soc.*, 2019, p. 755 ; J.-M. Guerra, « Le droit à l'erreur, un nouveau levier de transformation de la relation entre les cotisants et les organismes de la branche recouvrement », *Dr. Soc.*, 2019, p. 751.

que dépendent l'efficacité systémique et l'efficience du recouvrement social.

## **B. La mobilisation de l'employeur au service du système du recouvrement social**

**27. Une efficacité systémique basée sur le couple employeur-URSSAF.** Dans une première approche, il est possible de remarquer que le recouvrement social qui s'inscrit historiquement dans le cadre du régime général est centré sur le rapport entre l'employeur et l'URSSAF. Loin de relever de l'évidence, un tel équilibre est le fruit d'une évolution qui s'étire sur plus d'un siècle et qui résulte en grande partie du choix réalisé par les autorités publiques, dès les premières lois d'Assurance sociale, de faire de l'employeur un acteur à part entière de ce système. Plus précisément, deux lignes de force se dégagent lorsque l'on s'intéresse au temps long de l'histoire du recouvrement sociale. D'une part, l'employeur a très tôt été identifié comme un « intermédiaire » entre l'organisme responsable du recouvrement et les salariés. D'autre part, l'institution des premières lois d'Assurance sociale, qui se situe au tournant du 20<sup>ème</sup> siècle, se réalise alors qu'un changement majeur de paradigme s'opère en matière de recouvrement des prélèvements obligatoires, et auquel ces lois n'échapperont pas : celui de la mise en œuvre de la technique dite de « la déclaration contrôlée »<sup>233</sup>. Schématiquement, cette technique de recouvrement consiste à faire reposer l'assiette de l'imposition (*lato sensu*) sur la déclaration de ses éléments constitutifs par le contribuable lui-même<sup>234</sup>. L'employeur apparaît ainsi, au terme de cette première approche, comme un intermédiaire mobilisé dans un système de type déclaratif. En effet, cette déclaration doit être réalisée pour son compte comme pour celui de ses salariés. Un tel rôle s'explique notamment par le contact direct de cet acteur avec le fait imposable, à savoir la rémunération allouée au salarié à l'occasion ou en contrepartie de son travail. La mobilisation de l'employeur au service du recouvrement social connaîtra un épanouissement certain avec la création des URSSAF qui voit naître la formation d'un couple particulier entre ces deux acteurs principaux du système. Depuis lors, cette interaction étroite fait l'objet d'une constante observation de la part des pouvoirs publics<sup>235</sup>.

---

<sup>233</sup> P. Beltrame et L. Mehl, *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées*, op. cit., pp. 95-97.

<sup>234</sup> *Ibidem*.

<sup>235</sup> Voir, par exemple : HCFPS, *Rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de*

**28. Un rôle lié à la logique de rendement du système.** De prime abord, une telle configuration du recouvrement social semble s'expliquer par la qualité de cotisant reconnue à l'employeur. A cet égard, on peut constater la tendance actuelle consistant à user des termes d'employeur et de cotisant comme des synonymes. D'origine doctrinale et institutionnelle<sup>236</sup>, cet usage indifférencié des termes considérés, qui n'est pas seulement d'ordre formel, trouve aujourd'hui un écho dans les énoncés de certaines dispositions du code de la sécurité sociale<sup>237</sup>. Réduire l'employeur à sa simple qualité de cotisant n'est pourtant pas opportun. Tout d'abord, cette qualité de cotisant est partagée avec le salarié dès les premières lois d'Assurance sociale<sup>238</sup>. Surtout, elle ne permet pas d'expliquer le rôle dévolu à l'employeur au regard de la chaîne du recouvrement, laquelle est composée de différentes opérations articulées les unes aux autres. Or, l'employeur doit accomplir certaines de ces opérations en substitution de l'URSSAF dont celle, stratégique, de liquidation de la créance sociale, et pour lesquelles il doit prendre l'initiative de leur réalisation. Autrement dit, l'employeur doit procéder à son « auto-taxation »<sup>239</sup>. Plus précisément, ces opérations portent aussi bien sur ses propres contributions que sur celles de ses salariés. En conséquence, l'employeur apparaît comme étant plus qu'un simple cotisant soumis à une obligation de déclaration de revenus. Et, c'est bien cette répartition des rôles entre ce dernier et l'URSSAF qui semble constituer un indice sérieux permettant d'expliquer l'efficacité du recouvrement social qui s'inscrit historiquement dans le cadre du régime général. Le constat initial fait ainsi place à une intuition : la logique de rendement du système a poussé les autorités publiques à attribuer à l'employeur un rôle purement fonctionnel, celui de collecteur pour le compte de l'URSSAF, lequel se révèle détachable de sa qualité de cotisant.

**29. Problématique de l'étude.** Ces différentes observations conduisent à formuler la

---

*protection sociale, op. cit.*

<sup>236</sup> Cet usage indifférencié est particulièrement illustré par les travaux menés sous la direction de Monsieur Fouquet, lequel réunissant membres de la doctrine et de l'administration. O. Fouquet, T. Wanecq, *Cotisations sociales : stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les URSSAF et prévenir les abus. Rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique*, juillet 2008.

<sup>237</sup> De manière topique, le CSS consacre une section intitulée « Droit des cotisants » instituant les articles L. 243-6-1 à L. 243-6-8.

<sup>238</sup> M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité, op. cit.*, pp. 447-450.

<sup>239</sup> A. Getting, « Le recouvrement des cotisations de sécurité sociale », *op. cit.*

question suivante : l'efficacité et l'efficience du recouvrement social, tel qu'il s'inscrit historiquement dans le cadre du régime général, reposent-elles sur l'institution de l'employeur en tant que collecteur pour le compte de l'URSSAF ?

**30. Plan de l'étude.** Dans la mesure où c'est un rôle de collecteur qui est confié à l'employeur, il convient moins d'appréhender le système du recouvrement social à travers un jeu d'obligations et de sanctions que comme une vaste entreprise de mobilisation d'un acteur tiers à l'administration sociale. Ceci invite, en conséquence, à éviter une approche traditionnelle du recouvrement social, laquelle consiste généralement à appréhender l'employeur soit sous l'angle du droit dit « des cotisants »<sup>240</sup> soit sous celui de la fraude<sup>241</sup>. Dans cette perspective, l'ensemble des mécanismes qui participent au recouvrement social doit être regardé au prisme de ce rôle particulier dévolu à l'employeur. C'est ainsi que le succès du système du recouvrement sociale, c'est-à-dire son efficacité et son efficience, peut s'expliquer par sa *structuration* (**Partie 1**). Originale, en ce que le système est historiquement dédié au recouvrement des seules cotisations sociales, cette structuration repose sur l'institution de l'employeur comme agent de substitution de l'URSSAF. Or, confier une telle mission à un tiers à l'administration sociale constitue un risque systémique pour le bon encaissement des cotisations et des contributions sociales. Il convient ainsi de donner à cet agent, qui ne dispose pas de prérogatives de puissance publique, les moyens d'accomplir son rôle, notamment à l'égard des cotisants plus passifs que sont les salariés. Surtout, il faut s'assurer que l'employeur demeure un personnage actif du recouvrement social, c'est-à-dire organiser l'exécution spontanée de l'obligation sociale à laquelle il est tenu. Ces deux aspects s'avèrent déterminant pour assurer le *fonctionnement* du système du recouvrement social (**Partie 2**).

## **Partie I. La structuration du recouvrement social**

## **Partie II. Le fonctionnement du recouvrement social**

---

<sup>240</sup> Pour une telle approche, voir, par exemple : J. Venel, *La construction du droit des cotisants*, Université Paris Panthéon Sorbonne, 2013 ; D. Rigaud, *Droit et pratique du contrôle URSSAF*, ed. Liaisons sociales, 2003 ; M. Michalletz, *Les relations des caisses de sécurité sociale avec les entreprises : contribution à l'étude d'un processus de contractualisation*, LexisNexis, coll. « Thèses », 2013.

<sup>241</sup> Sur cette question, voir, notamment : K. Zarli-Meiffret Delsanto, *La fraude dans la protection sociale*, PUAM, coll. « Centre de Droit social », 2018.

## Partie 1 - La structuration du recouvrement social

31. Les autorités publiques ont fait le choix historique de faire reposer essentiellement le financement des assurances sociales sur l'employeur et le salarié par le biais de la cotisation sociale. L'invention de cette cotisation caractérise, ce faisant, leur volonté de doter les assurances sociales d'un système de financement spécifique, distinct de l'impôt, ce dernier ne devant être, dans une telle conception, qu'une ressource d'appoint. C'est également le recours à l'administration fiscale qui a été écarté pour le recouvrement des cotisations, les autorités publiques préférant alors créer un système de prélèvement *ad hoc*. L'avènement de la Sécurité sociale et, en particulier, du régime général, a consacré cette orientation. C'est ainsi que s'est constitué progressivement le recouvrement social à mesure du développement des assurances sociales puis de la Sécurité sociale, faisant de celui-ci un système original (**Titre 1**).

En refusant de confier le recouvrement des cotisations sociales au « fisc »<sup>242</sup>, les autorités publiques ont été dans l'obligation d'inventer des techniques de recouvrement nouvelles ou de s'inspirer de techniques déjà éprouvées lors d'expériences antérieures, qu'elles soient étrangères ou nationales. Face à l'ampleur de la tâche, il est alors apparu opportun de mobiliser l'une des deux personnes en contact direct du fait imposable, c'est-à-dire en prise directe avec la rémunération du travail<sup>243</sup>. La logique d'efficience a amené les autorités publiques à retenir l'employeur, seul à même d'accomplir, au regard de la configuration du rapport de l'emploi issue de la révolution industrielle, certaines opérations prenant place dans la chaîne du recouvrement social. Ce choix va durablement marquer la structuration du recouvrement social. Alors que l'institution responsable de la perception des cotisations sociales va changer d'identité ou de forme au gré des changements de législations, l'employeur, lui, va rester ce tiers à l'administration sociale mobilisé au service du recouvrement social. L'équilibre dans le partage des opérations du recouvrement sera trouvé dans le cadre nouveau de la Sécurité sociale avec la création des URSSAF, organisme de sécurité sociale dédié au recouvrement social. Plus qu'un simple cotisant soumis à une obligation de déclaration de revenus, l'employeur apparaît, en conséquence,

---

<sup>242</sup> G. Orsoni (dir.), *Finances publiques - Dictionnaire encyclopédique*, 2<sup>ème</sup> éd., Economica, 2017.

<sup>243</sup> *CSS*, art. L. 242-1 ; art. L. 136-1-1.



comme un « agent de substitution »<sup>244</sup> opérant pour le compte de l'URSSAF (**Titre 2**).

---

<sup>244</sup> C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, L'Harmattan, 2007, p. 365. L'auteur emploie cette expression s'agissant du professionnel redevable en matière de TVA. Son réemploi au cas du recouvrement social est autorisé par la proximité technique existant entre l'imposition considérée et la cotisation sociale. Sur cette proximité technique, voir : *infra*, P1.T2.C2.S1.

## Titre 1 L'originalité du recouvrement social

32. Historiquement, le recouvrement social porte sur les seules cotisations sociales dues par l'employeur et le salarié<sup>245</sup>. Dans la mesure où le poids de la cotisation sociale repose ainsi sur les parties au « contrat de travail »<sup>246</sup>, c'est nécessairement la rémunération du travail qui en compose l'assiette. Les besoins de financement de la Sécurité sociale ont par la suite poussé les autorités publiques à compléter ces premiers prélèvements sociaux par des contributions spécifiques de nature fiscale<sup>247</sup> parmi lesquelles, celles mises à la charge des parties au contrat de travail, ont été soumises au recouvrement social. Dans un mouvement parallèle, ont été intégrées au recouvrement social des contributions instituées dans des dispositifs complémentaires rendus obligatoires par la loi ainsi que des contributions sans aucun rapport avec le financement d'un dispositif de protection sociale. Or, l'intégration de ces prélèvements au recouvrement social entraîne l'application d'un même corps de règles. Appréhendés dans le cadre rapport de l'employeur et de l'URSSAF, ces prélèvements obligatoires sont ainsi appelés à former un tout non réductible aux seules cotisations sociales : la *créance sociale*. En effet, malgré leur différence de nature et

---

<sup>245</sup> Le Conseil Constitutionnel a pu rappeler, à l'occasion d'une décision rendue en date du 13 décembre 2012, ce choix originel réalisé par les autorités publiques : « [...] que la différence de traitement entre les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés pour l'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale est inhérente aux modalités selon lesquelles se sont *progressivement développées les assurances sociales en France*, à la diversité corrélative des régimes ainsi *qu'au choix du partage de l'obligation de versement des cotisations sociales entre employeurs et salariés* ; que, dès lors, le grief tiré d'une rupture du principe d'égalité entre ces deux catégories de personnes doit être écarté [...] ». Nous soulignons. *Cons. Const.*, 13 déc. 2012, n° 2012-659 DC ; A. Barilari, « Pourvu qu'on ait l'ivresse », *Constitutions*, janvier-mars 2013, n° 2013-1, p. 85 ; X. Prétot, « LFSS pour 2013 : présentation générale », *SSL*, 8 janvier 2013, n° 1-2, p. 15.

<sup>246</sup> L'utilisation de la notion de « contrat de travail » semble attestée à partir de la fin des années 1880. A titre de clarté, cette notion sera également mobilisée dans la présente étude sur la période immédiatement antérieure aux années considérées (1850-1880). N. Dockès, « Autour des origines du contrat de travail », in *Etudes d'Histoire du droit privé en souvenir de Maryse Carlin*, La mémoire du Droit, 2008, p. 317 ; O. Tholozan, « L'apparition de la notion de contrat de travail dans les thèses des facultés de droit (1890-1901) », in J.-P. Le Crom (dir.), *Les acteurs de l'Histoire du droit du travail*, PUR ? p. 59.

<sup>247</sup> Ces contributions sont regroupées dans une catégorie hétérogène : celle des Impôts et Taxes Affectés (ITAF). Elles diffèrent toutefois quant à leur débiteur et, surtout, s'agissant de leur mode de recouvrement. Certaines relèvent ainsi du fisc tandis que d'autres sont prélevées par le réseau piloté par l'ACOSS. Sur ces ITAF, voir R. Pellet, « Étatisation, fiscalisation et budgétisation de la Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1995, p. 296.

d'affectation, les différentes *contributions sociales*<sup>248</sup> ont en commun de partager avec les cotisations sociales un même objet : les revenus du travail (**Chapitre 1**). Cette unité d'objet des assiettes n'est pas le fruit du hasard. Elle a été réalisée de manière cohérente sur le modèle des cotisations sociales. Or, celles-ci ont pour créancier un organisme de sécurité sociale dédié à leur recouvrement : l'URSSAF. C'est ainsi, d'une manière qui peut sembler *a priori* quasi mécanique, que cette construction a fait de l'URSSAF l'organisme créancier unique de la plupart des contributions sociales prenant directement ou indirectement pour référence l'assiette des cotisations sociales. La particularité de la créance sociale ne se réduit pas pour autant à cette seule dimension organique en ce qu'elle fait l'objet d'un certain corps de règles spécialement articulées entre elles pour la saisir. Créance assise sur les revenus du travail, la créance sociale fait ainsi l'objet d'un système de recouvrement dédié (**Chapitre 2**).

---

<sup>248</sup> Par convention de langage il sera fait référence dans la présente étude aux *contributions sociales* de manière indifférenciée pour désigner l'ensemble des contributions qui, tout en étant assises sur les revenus du travail salarié, ne sont pas des cotisations sociales.

## Chapitre 1 Une créance assise sur les revenus du travail

33. L'employeur et le salarié sont soumis à différentes cotisations et contributions sociales dont l'assiette porte sur la rémunération salariale. L'objectif ou le contexte de la création de ces contributions ont eu pour effet de diversifier le périmètre de l'assiette de ces dernières. Malgré cette diversité apparente, elles n'en demeurent pas moins unies quant à leur objet, les revenus tirés du travail salarié, ce qui participe à faire de cet ensemble composite de contributions, à la nature et à l'affectation divergentes, des éléments potentiels de la créance sociale. Plus précisément, cette unité d'objet s'est construite en référence à l'assiette des cotisations sociales, laquelle est marquée par le choix opéré historiquement en faveur du mode de calcul des « cotisations variant en fonction des revenus »<sup>249</sup>. Loin de se réduire toutefois à sa seule dimension technique, ce mode de calcul traduit également l'option prise par les autorités publiques en faveur de l'Assurance sociale. Pourtant, certaines des contributions spécifiques qui seront créées bien plus tard vont reprendre à leur compte un même mode de calcul et une même base (du moins dans son principe), sans pour autant constituer des cotisations sociales. En d'autres termes, le choix en faveur de ce mode de calcul, à l'origine circonscrit aux seules cotisations sociales, a fixé durablement l'unité d'objet de la créance sociale (**Section 1**). En effet, les contributions spécifiques créées postérieurement aux cotisations sociales ont été articulées de manière cohérente à ces dernières. Et cette articulation se manifeste essentiellement s'agissant de l'assiette des cotisations et des contributions sociales (**Section 2**).

### Section 1 Une unité d'objet résultant du choix pour le mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus

34. On opère classiquement une césure parmi les systèmes de Sécurité sociale entre ceux qui sont financés par l'impôt général et ceux qui optent pour une cotisation assise sur les revenus du travail<sup>250</sup>. Bien évidemment, il s'agit d'une distinction abstraite destinée à

---

<sup>249</sup> F. Netter, *La sécurité sociale et ses principes*, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », rééd. 2005, p. 257.

<sup>250</sup> J.J Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, coll. « Précis », 18<sup>ème</sup> ed., 2015, pp. 199-211. Plus exactement, ces modes généraux de financement permettent, de concert avec

établir des modèles théoriques, la plupart des systèmes nationaux de Sécurité sociale<sup>251</sup> usant de ces deux types de ressources même si l'une prévaut toujours sur l'autre pour des raisons essentiellement d'ordre historique<sup>252</sup>. Si l'on se concentre sur les systèmes fondés essentiellement sur la cotisation sociale, on remarque qu'il existe à nouveau une distinction entre ceux qui font prévaloir un financement par cotisations uniformes ou forfaitaires<sup>253</sup> et ceux qui marquent leur préférence pour des cotisations variant en fonction des revenus ou des gains<sup>254</sup>. Ce dernier mode de financement se révèle d'ailleurs être le plus courant<sup>255</sup> même si la distinction demeure, ici aussi, relative. Il comporte lui-même des sous-distinctions : le mode de calcul des cotisations peut se faire soit selon un pourcentage uniforme du revenu ou gain, soit suivant des taux variables selon des tranches de revenus

---

d'autres éléments structurants, d'établir une classification plus générale entre deux grands types de systèmes de Sécurité sociale. Ainsi, les auteurs établissent-ils une distinction entre les systèmes « statocentrés » et les systèmes « salariaux ». Cette distinction fondée sur les « principes organisateurs » des systèmes nous semble plus opératoire sur le plan juridique que la trilogie des modèles types (libéral, social-démocrate et conservateur-corporatiste) établie par G. Esping-Andersen dans la lignée de R. Titmuss. G. Esping-Andersen, *Les trois mondes des Etats-Providence*, PUF, 1999; R. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, 1958. Pour une présentation simplifiée de ces modèles, voir : F.-X. Merrien, « Les figures de l'Etat-Providence, L'Etat-providence entre marché et service public », in D. Decreton (dir.), *Service public et lien social*, L'Harmattan, 1998, p. 143 ; B. Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, coll. Quadrige, 2<sup>ème</sup> éd., 2005, p. 24.

<sup>251</sup> La comparaison entre les différents systèmes nationaux reste aujourd'hui encore difficile, ce qui invite à la nuance sur ce point. A. Euzéby, « Prélèvements obligatoires et protection sociale : le piège des comparaisons internationales », *Dr. Soc.*, 2003, p. 96 ; C. Thélot, P. Rouet, *Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires dans les pays développés*, Conseil des prélèvements obligatoires, 2008. Paul Durand mettait à l'époque déjà en garde contre les « difficultés d'une comparaison internationale des charges sociales ». P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, *op. cit.*, pp. 333-338. Elle semble toutefois plus aisée lorsqu'elle prend pour objet des systèmes européens aux principes organisateurs similaires.

<sup>252</sup> Ainsi, le Royaume-Uni que l'on peut considérer comme l'exemple topique d'un système « fisco-financier », par l'influence qu'a joué le plan Beveridge sur les autres systèmes nationaux, n'en réserve pas moins une part certaine aux cotisations forfaitaires pour plusieurs risques. Cette articulation entre impôt et cotisation forfaitaire ou uniforme est d'ailleurs au cœur du projet beveridgien. W. Beveridge, *Social insurance and allied Services*, CMD 6404, 1942, p. 107 sq. Sur l'évolution du financement du système britannique, voir : E. Aubry, « La Sécurité sociale britannique 50 ans après le rapport Beveridge », *Dr. Soc.*, 1992, p. 1030.

<sup>253</sup> Ce mode de calcul ne doit pas être confondu avec la technique de l'assiette forfaitaire telle qu'elle est pratiquée dans le régime général et qui se raccroche à la méthode des cotisations variables avec les revenus. En effet, sur une telle assiette sont appliqués les taux de droit commun de telle sorte que les cotisations dues n'en demeurent pas moins proportionnelles aux revenus. Tel est, par exemple, le cas des stagiaires de la formation professionnelle continue dont les cotisations salariales et patronales sont fixées au 1er janvier de chaque année par application à une assiette horaire forfaitaire des taux de droit commun du régime général de sécurité sociale en vigueur à cette date (*Cod. Trav.*, art. L. 3642-3 ; *Arr. 24 janv. 1980*, art. 1).

<sup>254</sup> F. Netter, *La sécurité sociale et ses principes*, *op. cit.*, pp. 256-257.

<sup>255</sup> *Ibidem*.

ou, enfin, selon des classes de cotisations où une série de forfaits correspondent chacun à une tranche de revenus<sup>256</sup>.

35. Le système français de Sécurité sociale combine impôt et cotisation sociale. Il en a été ainsi dès la loi du 5 avril 1910 sur les Retraites Ouvrières et Paysannes (ROP)<sup>257</sup>, première loi d'Assurance sociale obligatoire de portée générale, qui prévoit, à côté des versements des parties au contrat de travail, une « allocation viagère » de l'Etat, c'est-à-dire une subvention prise sur son budget et donc financée par l'impôt<sup>258</sup>. Cette perspective historique invite, au demeurant, à prendre quelques distances avec l'usage d'une classification fondée sur l'opposition entre des dépenses dites « de solidarité » financées par l'impôt et des dépenses « d'assurance » pourvues par des cotisations sociales<sup>259</sup>. Ressources prises sur le budget de l'Etat mises à part, on constate que le mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus domine actuellement le système de Sécurité sociale *lato sensu*<sup>260</sup>. Ceci est particulièrement vrai s'agissant du régime général (§3). Cette prépondérance du mode de calcul considéré n'est pas nouvelle. Elle est le fruit d'une consolidation historique (§2) lié au caractère originel des premières lois d'Assurance

---

<sup>256</sup> *Ibid.*

<sup>257</sup> *J. O.* 6 avr.

<sup>258</sup> *L. 5 avr. 1910, art. 2 (J. O. 6 avr.)*. Certes, la loi du 9 juin 1894 sur les caisses de secours et de retraite des mineurs prévoit également une participation de l'État en matière de secours (*L. 9 juin 1894, art. 6, J. O. 30 juin*). Toutefois, la somme allouée par l'État dans le cadre de cette loi se faisait par les fonds de subventions aux sociétés de secours mutuels tandis que la loi sur les ROP prévoit, en matière retraite, une « allocation viagère » qui participe directement à la constitution de la pension individuelle.

<sup>259</sup> Cette opposition a été forgée par les partenaires sociaux sur la base de la dualité de l'assurance chômage entre prestations contributives et prestations financées par l'impôt. B. Palier, *Gouverner la Sécurité sociale, op. cit.*, pp. 288 et 399. Sur le plan théorique et politique, elle se situe dans le prolongement de l'opposition Assurance/Assistance et a pour effet de reléguer la solidarité dans la sphère de l'aide sociale. Sur la genèse de l'opposition Assurance/Assistance, voir : R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, 1995. Sur celle entre Assurance et Solidarité, voir : N. Dufourcq « Sécurité sociale : le mythe de l'assurance », *Dr. Soc.*, 1994, p. 291. Pour sa critique, voir : L. Camaji, *La personne dans la protection sociale, Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèse, Vol. 72, 2008, pp. 118-125 ; D. Blanchet, « Deux usages du concept d'assurance et deux usages du concept de solidarité », *RFAS*, 1995, pp. 33. J.-M. Belorgey, « Logique de l'assurance, logique de la solidarité », *Dr. Soc.*, 1995, p. 731. On ajoutera également que l'opposition Assurance/Solidarité fait l'objet d'une mobilisation dans le discours institutionnel de certains acteurs de la protection sociale en charge du versement de prestations non contributives. Voir, par exemple, la présentation du Fonds Solidarité Vieillesse (FSV) par cette institution sur son site internet : [<http://www.fsv.fr/fsv/>].

<sup>260</sup> Les régimes complémentaires salariés usent également de cette méthode de calcul. Par exemple, les cotisations de l'Agirc-Arrco résultent de l'application de taux variables selon les tranches de gain. Chacun des régimes ARRCO et AGIRC renvoie à une tranche de rémunération déterminée par référence au Plafond Annuel de Sécurité Sociale (PASS) et donnant lieu à application de taux différenciés tant en ce qui concerne l'employeur que le salarié (*Con. coll. nat. AGIRC, 14 mars 1947, art. 6 ; Acc. ARRCO 8 déc. 1961, art. 13*). Sur les périmètres du système français de Sécurité sociale, voir, *supra*, Introduction.

sociale obligatoire conçues comme des assurances de salaire (§1).

## **§1 Un mode de calcul lié au caractère originel des premières lois d'Assurance sociale obligatoire conçues comme assurances de salaire**

36. L'explication du choix historique réalisé en faveur du mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus réside dans le caractère originel des lois d'Assurance sociale conçues comme autant d'assurances de salaire. En effet, celles-ci constituent la réponse des pouvoirs publics face à des risques sociaux perçus avant tout comme étant de nature économique<sup>261</sup>. Dans le cadre des systèmes de réparation que ces assurances instituent, le montant des prestations destinées à combler la perte de revenus en cas de réalisation d'un risque varie en fonction du salaire. Il semble dès lors logique de faire varier de manière proportionnelle les cotisations aux revenus. En d'autres termes, la proportionnalité des cotisations au salaire répond à celle des prestations au revenu perdu. Cette relation entre prestation et cotisation, aujourd'hui acquise, résulte d'un choix fort des pouvoirs publics, lequel se concrétise par deux orientations prises par le législateur (A) qui vont aboutir au remplacement de la proportionnalité de la prime au risque par la proportionnalité de la cotisation au salaire (B).

### **A. Les deux orientations prises par le législateur**

37. Au tournant du 20<sup>ème</sup> siècle, c'est encore la prévoyance libre qui occupe, aux yeux des autorités publiques, le devant de la scène<sup>262</sup>. Pourtant, celle-ci peine à offrir une couverture sociale satisfaisante pour le plus grand nombre. Face à l'échec de la prévoyance libre (1), les autorités publiques vont finir par se rallier au principe de l'Assurance obligatoire. Or, très tôt, ce type d'assurance a été associée à un financement tripartite, lui-

---

<sup>261</sup> J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale, op. cit.*, pp. 187-188, 230 ; R. Pellet, « Les assurances sociales sont-elles solubles dans la fiscalité ? », *Jdsam*, 2015, n° 1, p. 9. ; F. Kessler, « Qu'est-ce qu'un risque social ? », *op. cit.* Ceci réside dans la notion de risque dont l'un des caractères principaux est d'être un capital : ce n'est pas le dommage qui est assuré, mais un capital dont l'assureur garantit la perte. F. Ewald, *L'État providence*, Grasset, 1986, p. 177.

<sup>262</sup> R. Lavielle, *Histoire de la mutualité : sa place dans le régime français de Sécurité sociale*, Hachette, 1964, pp.53 ; 60-61 ; M. Lagrave (dir.), *La sécurité sociale, son histoire à travers les textes. Tome 2, 1870-1945*, CHSS, La documentation française, 1996, pp. 39-61, spé. pp. 58-61.

même obligatoire, faisant participer à côté de l'Etat, l'employeur et le salarié par une cotisation individualisée (2). Hormis le cas des accidents du travail, les autorités publiques ne se contentent pas de rendre obligatoires les mécanismes de prévoyance existants<sup>263</sup>. C'est que l'échec de la prévoyance libre n'est pas seulement imputable à son caractère facultatif. Ce sont également certaines des techniques employées qui se sont révélées insatisfaisantes. Les autorités publiques vont dès lors tenter de créer des assurances sociales organisées selon un corps de règles ayant une logique propre. Pour autant, ces assurances ne sont pas créées *ex nihilo* par les autorités publiques qui doivent nécessairement puiser dans les techniques assurantielles existantes. Les assurances sociales voient ainsi la reprise en leur sein des techniques de la prévoyance libre, altérée de manière à répondre à la nécessité d'un traitement efficace des risques sociaux (3).

## 1. L'échec de la prévoyance libre

38. Si l'on met de côté les mécanismes d'épargne fondés sur une logique traditionnelle d'accession à la propriété comme rempart à l'impécuniosité résultant des aléas de la vie<sup>264</sup>,

---

<sup>263</sup> L. 9 avr. 1898, (J. O. 10 avr.). La loi de 1898 jouit d'une très grande portée symbolique en ce qu'elle est généralement considérée comme la première grande loi sociale matérialisant l'émergence de l'Etat-Providence. Voir, notamment, en ce sens : F. Ewald, *L'État providence*, *op. cit.*, pp. 323-334. Or, cette approche, qui procède d'une reconstruction théorique *a posteriori* et largement anachronique, confère à cette loi une portée qu'elle n'a pas. Son apport est bien évidemment décisif sur le point de l'imputabilité des risques professionnels, puisqu'en liant le dommage à l'activité professionnelle elle rompt avec les conceptions civilistes en matière de responsabilité des dommages et introduit, ce faisant, l'idée d'une responsabilité sans faute. Toutefois, elle n'est ni la première loi d'assurance sociale à être créée ni la première à instaurer une protection sociale ayant un caractère obligatoire (voir, *infra*, A.3). Surtout, elle ne met à la charge de l'employeur qu'une obligation d'indemnisation forfaitaire à laquelle elle fait correspondre un panier de prestations. Ce faisant, elle ne crée pas un régime de protection sociale sur une base solidaire. La seule marque de solidarité réside dans le fond de garantie en cas de défaillance de l'employeur dont la gestion est confiée à la CNRV (L. 9 avr. 1898, art. 24). En d'autres termes, ladite loi ne constitue pas, outre la question de l'imputabilité des dommages, une rupture des techniques assurantielles issues de la prévoyance libre. En ce sens, G. Aubin, « La loi du 9 avril 1898, rupture ou continuité ? », *Dr. Soc.*, 1998, p. 635 ; Michel Dreyfus, Michèle Ruffat, Vincent Viet, Danièle Voldman et Bruno Valat, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, *op. cit.*, p. 279 sq.

<sup>264</sup> Cette logique, qui correspond à l'affirmation de l'État libéral, sera à l'œuvre à partir de la période révolutionnaire sur fond de proto-industrialisation. G. Aubin, J. Bouveresse, *Introduction historique au droit du travail*, PUF, 1995, pp. 55-60. Elle se double d'une portée morale qui tend, d'une part, à libérer définitivement l'individu de l'emprise passée du lien féodal et, d'autre part, à responsabiliser l'homme du peuple réputé par nature imprévoyant. R. Castel, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé*, Seuil, 2003, pp. 12-18, 25-32. L'accession à la propriété constitue en conséquence la clef de voûte de la politique sociale. Comme le remarque Monsieur Ewald à propos des projets de caisse d'épargne à la nature ambivalente (institutions mêlant, à des degrés divers, épargne pure et techniques actuarielles) qui fleurissent sous la révolution, notamment celui de La Rochefoucauld-Liancourt, il ne s'agit « pas tant de faire que l'ouvrier trouve dans ses économies les secours qui seront nécessaires en cas d'infortune que de



dont l'usage dans les politiques publiques est en déclin depuis la moitié du 19<sup>ème</sup> siècle<sup>265</sup>, la prévoyance libre s'organise autour de deux grands pôles aux frontières poreuses. Le premier est celui de l'assurance privée capitalistique dont l'institution centrale est la compagnie à primes fixes<sup>266</sup> qui, s'agissant des assurances de personne, s'occupe essentiellement de risques lourds à travers l'assurance-vie<sup>267</sup> tout en connaissant, en cette fin de siècle, un développement rapide en matière d'accidents<sup>268</sup>. La couverture repose sur un contrat qui détermine précisément l'étendue du risque couvert et son financement par

---

lui permettre d'accéder à la propriété et d'échapper à la condition de salarié, vraie cause de l'insécurité ». F. Ewald, *L'État providence, op. cit.*, p. 204.

<sup>265</sup> Sur le plan sanitaire, ces mécanismes ne répondent pas aux défis résultant du passage d'une société agraire à une société industrielle. D'une part, la population, en constante augmentation, se retrouve exposée à des dangers nouveaux issus du progrès technique dont la récurrence est accrue. Le coût des dommages subis par les individus ou les biens, compte tenu de la répétition et de l'intensité des accidents, est plus difficilement absorbable en proportion par le capital constitué notamment à travers l'épargne. D'autre part, le mode de production industrielle rend, de fait, quasiment impossible l'accès à la propriété pour une bonne partie de cette même population. J. Le Goff, *Du silence à la parole. Une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, PUR, 2004, p. 30 sq. ; G. Aubin, J. Bouveresse, *Introduction historique au droit du travail, op. cit.*, p. 116 sq. Sur le plan technique, le couple capital immobilier-responsabilité civile apparaît de plus en plus rudimentaire face au développement de la « technologie du risque », c'est-à-dire de la technique assurantielle. F. Ewald, *L'État providence, op. cit.*, pp. 173-222. Ainsi, on peut symboliquement voir dans les lois des 18 juin et 15 juillet 1850 (relatives respectivement à la création de la CRV et à la réglementation des sociétés de secours mutuels) l'inflexion de la politique sociale de l'État en faveur de la technique assurantielle *lato sensu*.

<sup>266</sup> C'est-à-dire la société d'assurance dont la forme juridique ne va se stabiliser que sous la III<sup>ème</sup> République. P.-J. Richard, *Histoire des institutions d'assurance*, Argus Editions, 1956, pp. 82-105.

<sup>267</sup> L'assurance-vie regroupe deux espèces : l'assurance en cas de vie qui, sous sa forme viagère, correspond schématiquement à une assurance retraite, et l'assurance en cas de décès. Ici, l'aléa est strictement circonscrit à la durée de la vie humaine, ce qui a longtemps valu à ce type d'opérations d'assurance perçues comme immorales l'opprobre des autorités publiques. P.-J. Richard, *Histoire des institutions d'assurance, op. cit.*, pp. 37 ; 42-49 ; 64-67. Cette hostilité ancienne provenait notamment du succès de la tontine au 18<sup>ème</sup> siècle qui, pratiquée sans base technique, donnait lieu à toute sorte d'abus. *Idem*, p. 14. Sur le plan conceptuel, elle résultait d'une confusion sur l'objet du contrat puisque dans leur cadre ce n'est pas la vie que l'on assure, mais un capital. F. Ewald, *L'État providence, op. cit.*, p.187. Pour une présentation moderne de l'assurance-vie, voir : J. Winter, « L'assurance vie », in F. Ewald, J.-H. Lorenzi (dir.), *Encyclopédie de l'assurance*, Economica, 1999, p. 731.

<sup>268</sup> Ce développement, qui se manifeste par l'accroissement du nombre de compagnies, tient tout d'abord à une série d'innovations sur le plan technique des assureurs français en matière d'accident alors même qu'en assurance-vie ils se situent encore à cette époque dans la suite du modèle des pays voisins notamment du Royaume-Uni. P.-J. Richard, *Histoire des institutions d'assurance, op. cit.*, pp. 68-73. Ce mouvement entamé dans le milieu des années 1860 va connaître une formidable accélération avec la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail qui, bien que n'imposant pas aux employeurs l'assurance obligatoire, en fit *de facto* le moyen normal pour ces derniers de s'acquitter de leur obligation nouvelle. M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman et B. Valat, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France, op. cit.*, p. 280 ; M. Lagrave (dir.), *La Sécurité sociale : son histoire à travers les textes. Tome II-1870-1945, op. cit.*, pp. 107-108. Les assurances privées ont toutefois largement contribué au succès de cette loi dans la mesure où, à la date de sa publication, on estime que la moitié du personnel industriel de la France était couvert par des polices collectives organisant une réparation forfaitaire. P.-J. Richard, *Histoire des institutions d'assurance, o.p.*, p. 107.

une prime individualisée dont le montant résulte du risque que présente le souscripteur, évalué sur la base d'un calcul actuariel<sup>269</sup>. Cette individualisation est d'autant plus poussée que les risques couverts devront l'être par l'assureur tant que dure la vie de son bénéficiaire lorsqu'il s'agit d'un contrat d'assurance-vie<sup>270</sup>. Le second pôle est constitué par la mutualité bâtie sur les sociétés de secours mutuels, circonscrite depuis la Seconde République à « la maladie et l'accident »<sup>271</sup>. Ici, la couverture se fonde sur l'adhésion volontaire aux statuts de la société de secours moyennant le paiement de cotisations individuelles dont le montant, qui n'est pas strictement corrélé au risque couvert, répond approximativement à la nécessité d'équilibrer les dépenses et les recettes de la société<sup>272</sup>. Ces deux pôles ont pour point commun d'opérer une mutualisation des risques sur la base de techniques assurantielles plus ou moins rationalisées<sup>273</sup>. En revanche, compagnies à

---

<sup>269</sup> De manière plus précise, le montant de la prime n'est pas réductible à la seule modélisation actuarielle du risque. Elle est ainsi constituée de la prime technique dite « pure » (taux de la prime x capitaux assurés) augmentée des chargements commerciaux (frais d'acquisition et de gestion) ainsi que des chargements fiscaux. Y. Lambert-Favre, L. Leveneur, *Droit des assurances*, Dalloz, coll. « Précis », 14<sup>ème</sup> ed., 2017, pp. 353-366. C. Tendil, « La tarification de l'offre : techniques et problèmes » in F. Ewald, J.-H. Lorenzi (dir.), *Encyclopédie de l'assurance*, op. cit., p. 1065. C'est bien le taux de la prime qui fait l'objet d'un calcul actuariel sur la base de statistiques permettant de déterminer la probabilité du risque (c'est-à-dire sa fréquence) et son intensité (soit son coût moyen). Ces éléments vont ainsi être déterminés à partir de différents paramètres (âge, sexe, durée du contrat, etc.) qu'il va, en matière d'assurance-vie, combiner avec la table de mortalité. Sur la tarification propre à l'assurance-vie : T. Corfiás, « Les principes de tarification du contrat d'assurance-vie », *RGDA*, 2009, p. 69. Sur les principes du calcul actuariel, voir : M. Piermay, « Evolution du calcul actuariel » in F. Ewald, J.-H. Lorenzi (dir.), *Encyclopédie de l'assurance*, op. cit., p. 1559.

<sup>270</sup> Ceci impose à l'assureur de constituer des provisions techniques suffisantes. En matière d'assurance-vie, l'accent est mis sur la provision mathématique. Celle-ci est constituée par les sommes que l'assureur doit mettre en réserve pour faire face à ses engagements à long terme (*C. assur.*, art. R. 343-3). Sur ce point, voir : J.-L. Bellando, « Règles de gestion technique et financière », in J. Bigot (dir.), *Entreprises et organismes d'assurance*, LGDJ, 2<sup>ème</sup> ed., 1996.

<sup>271</sup> C'est d'ailleurs l'incurie de la mutualité à gérer correctement le risque vieillesse qui a été à l'origine de la loi du 15 juillet 1850. J.-M. Thiveaud, « La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945 », *REF*, n° 40, 1997, p. 21. La loi du 15 juillet 1850 interdit ainsi la gestion directe du risque vieillesse par la mutualité. A. Chaufféton, *Les Assurances, leur passé, leur présent, leur avenir*, Paris, 1884, p. 220. Toutefois, le décret-loi du 26 mars 1852 permet aux sociétés de secours mutuel de déposer pour le compte de leur adhérent individuel des fonds auprès de la Caisse des Retraites pour la Vieillesse (CRV). B. Gibaud, *De la mutualité à la sécurité sociale. Conflits et convergences*, Les Editions Ouvrières, 1986, pp. 29-30. Mais les sociétés sont ici davantage des intermédiaires dans la mesure où elles n'interviennent pas dans la gestion des sommes en cause.

<sup>272</sup> L'approche de la mutualité est alors essentiellement d'ordre empirique, celle-ci échouant à relever le défi du calcul actuariel. P. Toucas-Truyen, *Histoire de la Mutualité et des assurances. L'actualité d'un choix*. Mutualité Française/Syros, 1998, pp. 37-45.

<sup>273</sup> Si les sociétés d'assurance se convertissent rapidement au calcul actuariel, leurs pratiques ne reposent alors pas toujours sur des bases scientifiques. C'est que la « technologie du risque » produit moins un état définitif qu'une dynamique de rationalisation de la pratique assurantielle. F. Ewald, *L'État providence*, op. cit., pp. 181-185. En conséquence, il n'existe pas à cette époque une distinction prononcée sur le plan technique entre sociétés d'assurances et sociétés de secours mutuel, ce qu'atteste l'existence d'« hommes frontières » qui font la promotion du calcul actuariel auprès de ces deux pôles de la prévoyance libre. B.

primes fixes et sociétés de secours mutuel s'opposent schématiquement quant à leur but - profit ou solidarité<sup>274</sup>, leur mode de gestion du risque-capitalisation ou mutualisation<sup>275</sup> et le type de population couverte - classe aisée ou classe laborieuse<sup>276</sup>. En outre, elles ne bénéficient pas de la même attitude de l'État qui apporte un large soutien financier et technique à la mutualité depuis le Second Empire<sup>277</sup> tandis que l'assurance de type capitalistique ne peut compter au mieux que sur une stimulation de son marché par celui-ci<sup>278</sup>. Si la distinction, héritée de la Seconde République, se fissure avec la loi du 1<sup>er</sup> avril 1898 qui offre à la mutualité la possibilité de couvrir tous les risques liés à la personne, les difficultés techniques auxquelles la mutualité reste confrontée dans la gestion des risques lourds, notamment s'agissant du risque vieillesse, laissent quasiment intacte, en pratique, la division entre sociétés d'assurance et sociétés de secours mutuels<sup>279</sup>. D'une manière

---

Gibaud, *L'assurance privée et le développement de la prévoyance collective d'entreprise en France (1850-1914)*. Canteleu : Laboratoire d'étude et de recherche sociales, 1992, p. 17 sq. ; *Mutualité, assurances (1850-1914). Les enjeux*. Economica, 1998, p. 104 sq. La dichotomie technique entre ces deux types de sociétés va se réaliser réellement à partir des années 1880. P. Toucas-Truyen, *Histoire de la Mutualité et des assurances. L'actualité d'un choix*, op. cit., p. 48 sq.

<sup>274</sup> Les compagnies à prime fixe sont exclusivement motivées par la poursuite d'un but lucratif tandis que les sociétés de secours mutuels répondent au double objectif de solidarité et de moralisation des classes populaires. C'est d'ailleurs pour cette raison que les grands noms de la pensée solidariste, au premier rang de laquelle figure Léon Bourgeois, deviendront des compagnons de route de la mutualité. Sur le principe de solidarité au cœur de l'identité mutualiste, voir : Michel Dreyfus, « L'histoire de la Mutualité : quatre grands défis », *Les Tribunes de la santé*, 2011/2 (n°31), p. 49. Sur l'objectif de moralisation de la prévoyance sociale, H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale. 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, op. cit., pp. 207-208. Sur les rapports des solidaristes avec la mutualité, voir : B. Gibaud, « Le mutualisme, ferment du solidarisme républicain » in J. Chevallier, D. Cochart (dir.), *La solidarité : un sentiment républicain ?* PUF, 1992, p. 78 ; J. Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Seuil, coll. « Essais », 1994, pp. 103-120.

<sup>275</sup> Du fait de la spécialisation des mutuelles, celles-ci gèrent leur risque essentiellement en répartition tandis que les sociétés d'assurance oscillent entre ce type de gestion pour les petits risques et une gestion en capitalisation pour les risques lourds.

<sup>276</sup> Les tentatives, sous le Second Empire, de développer une assurance-vie populaire sur le modèle anglais se soldèrent par un échec, le coût des frais généraux lié au recouvrement des primes étant trop élevé pour les compagnies à primes fixes eu égard au montant des sommes à encaisser. P.-J. Richard, *Histoire des institutions d'assurance*, op. cit., p.66. En conséquence, l'accès à l'assurance privée capitalistique restait de fait réservé aux classes aisées.

<sup>277</sup> Ceci à travers un système de subventions directes et par le soutien indirect de la CRV devenue CNRV auprès de laquelle les sociétés de secours mutuel peuvent déposer leurs fonds. B. Gibaud, *Mutualité, assurances (1850-1914)*, op. cit., p. 45 sq.

<sup>278</sup> Il s'agit toutefois plus d'une stimulation s'agissant de l'assurance privée notamment à travers la création de la CNRV et la pratique par celle-ci de taux concurrentiels. Voir, *infra*, même développement.

<sup>279</sup> A l'heure de la loi de 1898, elle n'apparaît pas mieux à même d'y faire face malgré le soutien financier de l'Etat et sa conversion progressive au calcul actuariel. B. Gibaud, *De la mutualité à la sécurité sociale, conflits et convergences*, op. cit., p. 45 ; P. Toucas-Truyen, *Histoire de la Mutualité et des assurances. L'actualité d'un choix*, op. cit., pp. 47-53. Comme le remarqua, de manière cinglante, un auteur

générale, ni l'une ni l'autre de ces institutions ne parviennent à offrir une couverture sociale satisfaisante pour le plus grand nombre<sup>280</sup>.

39. Au croisement de ces deux pôles se situe une institution d'importance, la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse (CNRV) qui joue un rôle majeur dans le développement de la prévoyance libre. Instituée sous garantie de l'Etat par la loi du 18 juin 1850<sup>281</sup>, elle est administrée par la Caisse des Dépôts et des Consignations (CDC). Deux caisses d'importance plus modeste lui sont adjointes par la loi du 11 juillet 1868<sup>282</sup> afin de compléter son action : la Caisse Nationale d'Assurance en cas de Décès (CNAD) et la Caisse Nationale d'Assurance en cas d'Accidents (CNAA)<sup>283</sup>. L'action de la CNRV se déploie dans deux directions. Elle propose en son sein la constitution d'une épargne-retraite par versement volontaire, à capital réservé ou aliéné selon le choix du déposant, et dont le service prend la forme d'une rente viagère. A cet égard, la CNRV est le lieu de différentes expérimentations techniques, dont l'une au moins, le contrat de groupe, sera promis à un succès certain<sup>284</sup>. La caisse a également un effet déterminant sur le reste de la prévoyance libre puisqu'elle apporte un soutien technique et financier à la mutualité tout en stimulant le marché de l'assurance-vie notamment par la pratique de taux d'intérêt avantageux<sup>285</sup>. Enfin, elle voit certaines de ses techniques se diffuser à travers la pratique des caisses patronales et intersyndicales de prévoyance<sup>286</sup>. Elle devient ainsi une actrice

---

contemporain de la loi : « Somme toute, l'action de la mutualité si utile au point de vue de l'assistance médicale, de l'indemnité journalière en cas de maladie semblait presque nulle au regard du service des pensions ». J. Lefort, *Les Caisses de retraite ouvrière*, Tome 1, Paris, 1905, p. 315.

<sup>280</sup> P. Toucas-Truyen, *Histoire de la mutualité et des assurances. L'actualité d'un choix, op. cit.*, p. 30 sq.

<sup>281</sup> *Le Moniteur universel*, n° 176, 25 juin 1850. Pour mémoire, la caisse est alors dénommée CRV.

<sup>282</sup> *Le Moniteur universel*, n° 214, 1<sup>er</sup> août 1868.

<sup>283</sup> J.-M. Thievaud, « L'Etat, La Caisse des Dépôts et Consignations : des retraites à l'assurance (1850-1996) », in M. Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la sécurité sociale*, La Documentation française, 1999, p. 53.

<sup>284</sup> J.-M. Thievaud, « La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945 », *Rev. éco. fin.*, n° 40, 1997, p. 21. Le contrat de groupe va ainsi perdurer sous l'empire du système des assurances sociales de la loi de 1928-1930 pour les salariés non couverts par la loi (cas des cadres notamment dont le niveau de rémunération est supérieur au plafond d'affiliation, ce qui les exclut du bénéfice de la loi). cf Netter Ce type de contrat va s'affermir avec la constitution des régimes complémentaires AGIRC et ARRCO. Il connaît, aujourd'hui, un regain d'intérêt avec le développement de la prévoyance d'entreprise que consacre, d'une certaine façon, la loi sur la généralisation de la couverture complémentaire santé.

<sup>285</sup> J.-M. Thievaud, « L'Etat, La Caisse des Dépôts et Consignations : des retraites à l'assurance (1850-1996) », *op. cit.*

<sup>286</sup> Voir, *infra*, B. 1.

incontournable de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et ce, notamment à la suite des lois du 30 janvier 1884<sup>287</sup> puis du 20 juillet 1886<sup>288</sup> qui lui accordent l'autonomie technique et financière, faisant d'elle une institution comparable à une compagnie d'assurance sur la vie<sup>289</sup>. La CNRV va toutefois elle aussi connaître l'échec, si ce n'est sur le plan technique, du moins au regard de ses objectifs initiaux : excepté la souscription de quelques grandes entreprises, seule une infime part de la population, essentiellement bourgeoise, s'y assure individuellement<sup>290</sup>. Ce faisant, c'est le modèle même de l'intervention étatique qui est remis en cause dans la mesure où la CNRV puis la CNAD et la CNAA constituent à la fois les premières interventions de l'État dans l'assurance et l'outil privilégié de celui-ci pendant la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle. Durant cette période, l'État va bien évidemment évoluer dans son rapport à la prévoyance libre. Alors qu'il refuse le principe de la liberté subsidiée<sup>291</sup> lors de l'institution de la CNRV et retient pour celle-ci un champ de compétence réduit, il est contraint de s'y rallier, quoique de manière discrète, dans les derniers temps qui précèdent la naissance des assurances sociales<sup>292</sup>. Ces ajustements ne seront toutefois pas suffisants pour rendre la prévoyance libre efficiente et la politique sociale de l'Etat va changer de cadre conceptuel avec l'avènement du principe de l'Assurance obligatoire, changement que marque symboliquement la loi sur les ROP du 5 avril 1910.

## **2. Le choix d'un financement tripartite obligatoire**

**40.** La question du financement des assurances sociales est directement liée à la

---

<sup>287</sup> J. O. 31 janv.

<sup>288</sup> J. O. 21 juill.

<sup>289</sup> J.-M. Thievaud, « L'Etat, La Caisse des Dépôts et Consignations : des retraites à l'assurance (1850-1996), in M. Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale*, op. cit., pp. 70-71 ; Michel Dreyfus, Michèle Ruffat, Vincent Viet, Danièle Voldman et Bruno Valat, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, op. cit., pp. 24-26.

<sup>290</sup> P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi sur les caisses de retraites ouvrières, et proposant la création de caisses régionales de retraites, d'invalidité et d'assurance au décès, au profit des travailleurs*, J. O., Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 9 mars 1900, annexe n° 1502, p. 724.

<sup>291</sup> Selon la définition donnée par Paul Durand, « Le système de la liberté subsidiée laisse aux travailleurs la liberté de s'assurer ou de s'en abstenir. Mais il encourage la prévoyance en garantissant à l'intéressé qu'il bénéficiera, s'il s'assure, des subventions de l'Etat ». P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, op. cit., p. 67.

<sup>292</sup> J.-M. Thievaud, « La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945 », op. cit.

reconnaissance de leur caractère obligatoire par les autorités publiques. L'expérience nationale<sup>293</sup> et internationale<sup>294</sup> a démontré que le caractère obligatoire d'une assurance sociale s'avère indispensable pour sa réussite. Comme le résume la célèbre formule de Jay, énoncée après avoir démontré l'échec du modèle de la prévoyance libre mise en œuvre à travers la CNRV, pareille assurance « sera obligatoire ou ne sera pas »<sup>295</sup>. Au niveau individuel, elle seule permet la couverture de personnes dont le faible niveau de revenu condamne à l'imprévoyance alors même qu'elles sont statistiquement les plus exposées aux risques. Ceci est d'autant plus vrai que les sociétés d'assurance pratiquent la « sélection des risques » qui consiste à choisir les profils d'assurés potentiels présentant le meilleur rapport entre la prime et le risque couvert, ce qui conduit, soit à refuser l'assurance d'une personne déterminée en fonction de son état de santé ou de son âge soit à augmenter drastiquement le montant de la prime à la mesure de l'étendue du risque que celle-ci fait courir à l'assureur<sup>296</sup>. De même, seule l'Assurance obligatoire permet d'atteindre une masse critique d'assurés qui, par leur nombre, permet de répartir la charge des risques sur leur collectivité tout en dégageant les moyens nécessaires pour leur offrir une prestation sociale d'un niveau convenable<sup>297</sup>. Sur le plan sanitaire, l'Assurance sociale obligatoire a permis très vite des progrès considérables dans tous les pays dans lesquels elle a été mise en place notamment en ce qu'elle s'est accompagnée d'une modernisation des structures médicales grâce aux moyens financiers nouveaux et à l'action des caisses d'Assurance sociale<sup>298</sup>.

---

<sup>293</sup> Voir *supra*, subdivision précédente.

<sup>294</sup> Les pays ayant adopté le modèle de la liberté d'adhésion et d'organisation, telle que la Belgique, vont connaître eux aussi l'échec. En revanche, la réussite du système allemand qui repose sur le principe de l'affiliation obligatoire associé à une organisation centralisée, va avoir une influence déterminante sur la reconnaissance dudit principe en France. Les principes d'organisation des deux systèmes, belge et allemand, sont souvent cités en exemple lors du débat sur les ROP. On les trouve même directement transposés dans différentes propositions de loi basées les unes sur la liberté subsidiée, les autres sur l'obligation. Sur les expériences allemandes et belges ainsi que leur influence sur la législation française, voir *infra*, C2. S1. §1. B. 2.

<sup>295</sup> R. Jay. « L'assurance ouvrière et la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse », *Rev. polit. et parlem.*, 1895. IV. p. 84.

<sup>296</sup> Il ne faut pas voir dans cette pratique la seule recherche du lucre, la maladie et la vieillesse étant techniquement mal assurables dans le cadre du droit des assurances. C'est toujours le cas aujourd'hui. Y. Lambert-Faivre ; L. Leveneur, *Droit des assurances*, Dalloz, coll. « Précis »,

<sup>297</sup> Sur ce besoin de parvenir à une masse critique d'assurés, voir la présentation du projet de loi sur les ROP : P. Guieysse, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 4 juin 1901, pp. 1241-1247, sp. 1246.

<sup>298</sup> L'effet a été notable notamment en Allemagne. P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle*.

41. La nécessité du caractère obligatoire des assurances sociales est pour la première fois reconnue avec la loi du 29 juin 1894 sur les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs<sup>299</sup>. Cette loi est déterminante, car l'intervention de la puissance publique s'auto-justifie par l'intérêt public : l'Etat a toute légitimité pour imposer l'affiliation obligatoire en matière de prévoyance<sup>300</sup>. Dès cette loi, le financement de la protection instituée se tourne vers la cotisation sociale, salariale et patronale. L'intervention financière de l'Etat y reste marginale : absente en matière de retraite, elle revêt la forme habituelle des subventions aux mutuelles s'agissant des « secours »<sup>301</sup>. Néanmoins, la loi de 1894 ne revêt pas une grande portée symbolique aux yeux de ses contemporains et semble, de prime abord, constituer une loi sectorielle<sup>302</sup>. De fait, elle rationalise, plus qu'elle n'invente, l'usage de techniques existantes : l'écrasante majorité des entreprises du secteur ont un régime de retraite<sup>303</sup> et de « secours » financé par une cotisation sociale, le plus

---

*Les lois ouvrières*, 5<sup>ème</sup> ed., 1922, p. 991

<sup>299</sup> L. 29 juin 1894, (*J. O.* 30 juin).

<sup>300</sup> A cet égard, il est intéressant de remarquer que dans le rapport Mazon de 1885, premier rapport parlementaire relatif à la retraite des travailleurs du secteur des mines, l'intervention de l'Etat est avant tout justifiée par la relation particulière et historique qu'il entretient avec les entreprises du secteur (gestion du domaine public, régulation économique et réglementation spécifique au risque industriel dudit secteur). M. Mazon, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de loi relative aux ouvriers mineurs (caisses de retraite et de secours)*, *J. O.*, Doc. Parl. Chbre des députés, séance 7 juillet 1885, annexe n° 3965, p. 502. Or, dans le rapport Audiffred de 1887, cette justification n'apparaît déjà plus que comme un pis-aller. J.-H. Audiffred, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les différentes propositions de loi sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs*, *J. O.*, Doc. Parl. Chambre des députés, séance du 31 mars 1887, annexe n° 1665, p. 512. Si le député s'attarde longuement, dans un but qui semble essentiellement rhétorique, à développer l'argumentation à l'appui de cette justification, il apparaît clairement que c'est le « pouvoir de la nation d'imposer à ses membres des obligations dans l'intérêt public » qui constitue la véritable légitimité de l'intervention de l'Etat. Et le député d'anticiper de quelques années le débat sur les ROP : « Donc, si l'Etat croyait faire une œuvre utile à la nation en décrétant, comme cela a eu lieu en Allemagne, l'assurance obligatoire contre les maladies, les accidents et la vieillesse, on ne pourrait combattre cette innovation par cet argument qu'il n'est pas permis de faire une loi sur cette matière ».

<sup>301</sup> L. 29 juin 1894, art. 2 ; art. 6. Les « secours » recouvrent dans cette loi, les frais de santé, l'incapacité temporaire de travail et l'invalidité sans qu'il soit fait de véritables distinctions entre ces deux dernières (*L. 29 juin 1894*, art. 7).

<sup>302</sup> Pourtant, les débats parlementaires relatifs à cette loi témoignent de la conscience par les parlementaires de l'impact futur de celle-ci au regard de la généralisation de son caractère obligatoire et des mécanismes mise en place. Voir, notamment : *J. O. Déb. Parl.*, Chambre des députés, Séance du 9 juin 1894, p. 947 sq. C'est pourquoi les milieux patronaux et libéraux hostiles au développement d'une assurance sociale obligatoire combattirent avec vigueur la loi de 1894 de peur de la généralisation du système d'assurance sociale créé par celle-ci, notamment de son caractère obligatoire. H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale. 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, op. cit., pp. 128-141.

<sup>303</sup> En effet, 98 % des salariés des mines sont couverts par un régime de retraite et de « secours ». J.-H. Audiffred, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les différentes propositions de loi*

généralement prélevé sur le salaire<sup>304</sup>. Ce n'est ainsi qu'avec la loi sur les ROP du 5 avril 1910 que s'impose symboliquement et définitivement le caractère obligatoire de l'Assurance sociale<sup>305</sup>. L'importance symbolique de cette loi s'explique à la fois par la longueur<sup>306</sup> et l'intensité des débats parlementaires<sup>307</sup>, le changement de cadre conceptuel de l'intervention de l'Etat en matière de prévoyance comme de son rapport au citoyen<sup>308</sup> et, surtout, la masse considérable d'assurés couverts par la législation nouvelle<sup>309</sup>. Et contrairement au secteur minier et au secteur des chemins de fer qui font ou feront l'objet

---

*sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs, J. O., Doc. Parl. Chambre des députés, séance du 31 mars 1887, annexe n° 1665, p. 513.*

<sup>304</sup> Les mineurs faisant l'objet d'un précompte sur le salaire représentaient alors 73% de l'ensemble d'entre eux, qu'ils soient couverts ou non. M. Mazon, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de loi relative aux ouvriers mineurs (caisses de retraite et de secours), op. cit.*, p. 502.

<sup>305</sup> *L. 5 avr. 1910, art. 2.* Sur la portée symbolique de la loi, voir : F. Netter, « Les retraites en France au cours de la période 1895-1945 (fin) », *Dr. Soc.*, 1965, p. 514

<sup>306</sup> La première proposition de loi relative à la retraite obligatoire non circonscrite à un secteur d'activité en particulier date de 1886 avec la proposition Jaurès relative à *l'organisation générale des caisses corporatives de secours, de retraites et de coopération, pour les travailleurs de diverses industries. J. O., Déb. Parl., Chbre des députés, séance du 8 avril 1886, annexe n° 629, p.722.* Le premier rapport du député Guieysse date de 1893. P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission du travail sur le projet de loi de concernant la création d'une caisse nationale ouvrière de prévoyance, J. O., Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 11 février 1893, annexe n° 2576, p. 6.*

<sup>307</sup> Dans son dernier rapport de 1904, le député Guieysse dénombre ainsi 34 propositions de lois portant sur cet objet. Il est vrai néanmoins que certaines ne sont que des « déclarations de principe ». P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi relatives aux caisses de retraites ouvrières et portant création de retraites de vieillesse et d'invalidité, J. O., Déb., Parl., Chambre des députés, séance du 22 novembre 1904, annexe n° 2083, p. 1187.*

<sup>308</sup> Ceci est particulièrement illustré par l'évolution de la position de la commission de l'assurance et de la prévoyance sociales de la Chambre des députés. Après avoir opté pour la liberté subsidiée dans le premier rapport Guieysse, la commission va ensuite retenir un système mixte avec le rapport Audiffred (à ne pas confondre avec ceux réalisés par ce dernier à propos du secteur des mines) : obligation pour le salarié ou l'employeur de cotiser lorsque l'autre partie au contrat de travail cotise volontairement. H. Audiffred, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi relatives aux caisses de retraites ouvrières, J. O., Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 19 décembre 1896, annexe n° 2185, p. 116.* Enfin, le second rapport Guieysse marque définitivement la faveur de la commission à l'égard du triple versement obligatoire. P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales sur le projet de loi et les diverses propositions de loi sur les caisses de retraites ouvrières et proposant la création d'une caisse d'invalidité et d'assurance au décès au profit des travailleurs, J. O., Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 9 mars 1900, annexe n°1502, p. 721.* Pour une synthèse de cette évolution, voir : P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi relatives aux caisses de retraites ouvrières et portant création de retraites de vieillesse et d'invalidité, op. cit.*, p. 1187 sq. (1904).

<sup>309</sup> F. Netter, « Les retraites en France au cours de la période 1895-1945 (fin) », *op. cit.*



d'une réglementation spéciale<sup>310</sup>, tout est à faire ou presque. Hormis quelques grandes entreprises, l'essentiel des salariés de l'industrie et de l'agriculture n'est pas couvert ni par un régime de protection sociale ni, *a fortiori*, par un régime de retraite<sup>311</sup>. Les autorités publiques doivent dès lors mener une réflexion d'ampleur sur l'organisation institutionnelle de la future assurance sociale et sur les mécanismes qui doivent y prendre place. C'est dans ce contexte que va être retenu un financement tripartite faisant intervenir l'Etat, l'employeur et le salarié.

42. Le choix en faveur du triple versement résulte de la conjonction de différentes considérations. Il provient tout d'abord du refus d'un financement reposant exclusivement sur l'impôt que ce soit par la création d'une taxe spéciale de « solidarité »<sup>312</sup> ou par une subvention prise sur le budget général de l'Etat. Il s'agit ainsi, d'une part, de ne pas grever les finances publiques sur fond d'une conception classique de la gestion financière de l'Etat<sup>313</sup>. D'autre part, un consensus se dégage au sein du Parlement sur la nécessité d'une participation financière des assurés eux-mêmes. Ce consensus répond à des considérations diverses, d'ordre moral<sup>314</sup> ou civique<sup>315</sup>. Surtout, les milieux républicains favorables à l'Assurance sociale voient dans un tel financement le risque d'une confusion avec l'Assistance sociale<sup>316</sup>. Or, l'Assistance sociale n'a pas bonne presse auprès de ces milieux

---

<sup>310</sup> Le secteur des chemins de fer fait l'objet en matière de retraite de la loi du 21 juillet 1909 (*J. O.* 23 juill.). L'essentiel des entreprises du secteur était alors déjà pourvu d'une couverture en matière de retraite et de secours (environ 98% des salariés du secteur). J. Lefort, *Les Caisses de retraites ouvrières*, Tome II, Paris, A. Fontemoing, 1906, p. 98. Bien plus que leurs homologues du secteur des mines, les entreprises ferroviaires se tournent à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle vers la CNRV soit pour y déposer les fonds constitués dans leur caisse interne soit en adhérant directement à cette dernière. J.-M. Thievaud, « L'Etat, La Caisse des Dépôts et Consignations : des retraites à l'assurance (1850-1996) », *op. cit.*, p. 52.

<sup>311</sup> En 1905, sur 296 000 établissements industriels, seulement 229 étaient pourvus d'un régime de retraite. P. Guieysse. *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 8 novembre 1905, p. 3097.

<sup>312</sup> La création d'une telle « taxe » est notamment portée par la proposition Mirman. L. Mirman, Proposition de loi ayant pour objet d'organiser un service public et un budget spécial de solidarité sociale », *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 18 novembre 1902, annexe n° 418, p. 406.

<sup>313</sup> Cette position est constamment renouvelée par le rapporteur Guieysse, lequel est le porte-voix de la commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre des députés. Voir, par exemple, P. Guieysse, *J. O.*, Déb. Parl. Chambre des députés, séance du 9 novembre 1905, p. 3134.

<sup>314</sup> Voir, par exemple : J.-L. Lemire, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 21 novembre 1905, p. 3397.

<sup>315</sup> Voir, notamment : R. Viviani, Ministre du Travail, *J. O.*, Déb. Parl., Sénat, séance du 11 novembre 1909, p. 882.

<sup>316</sup> Que les autorités publiques rationalisent par ailleurs avec la loi du 14 juillet 1905 (*J. O.* 16 juill.). Ce risque de confusion est d'autant plus présent dans l'esprit des parlementaires que les discussions à propos de cette loi sont menées en parallèle à celle sur les ROP. Voir, par exemple, L. Mirman, *J. O.*, Déb. Parl.,

qui, tout en reconnaissant sa nécessité, estiment que celle-ci est avilissante pour ses bénéficiaires, en ce qu'elle les place dans une situation de quémandeurs<sup>317</sup>, et porteuse d'arbitraire dans sa gestion<sup>318</sup>. En d'autres termes, un système d'Assurance sociale exclusivement fondé sur l'impôt n'a d'assurance que le nom : il n'offre pas de garanties satisfaisantes que ce soit dans ses conditions d'octroi des prestations ou dans leur montant. Ce mode de financement sera exclu dès le rapport Guieysse de 1893<sup>319</sup> et ne sera plus envisagé qu'à travers quelques contre-propositions parlementaires au projet de la commission d'assurance et de prévoyance sociale de la Chambre des députés<sup>320</sup>.

43. Les autorités publiques se tournent ainsi vers une cotisation sociale directement affectée au financement de l'assurance sociale en discussion. Celle-ci apparaît autant comme le moyen de rendre soutenable financièrement la création de ce qui deviendra les ROP que comme un critère de distinction avec l'Assistance. A la dimension morale et civique s'ajoute une considération sociale : la cotisation salariale permet la reconnaissance de la qualité de travailleur et de son rôle social. Comme le résume le rapporteur Guieysse : « [...] ont un droit absolu à toute coopération de la société les travailleurs qui font en quelque sorte prendre acte de leur qualité sociale en abandonnant une minime partie de leurs salaires en vue de la retraite »<sup>321</sup>. Le propos du rapporteur résume le pacte social qui

---

Chambre des députés, séance du 4 juin 1901, p. 1247. Sur les débats propres à la loi de 1905, voir : M. Lagrave (dir.), *La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes. Tome 2, 1870-1945*, pp. 118-131. Sur le processus législatif qui conduit à cette loi et l'impact réel de celle-ci, voir : M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1993, pp. 450-458.

<sup>317</sup> L'Assistance sociale repose, en effet, sur une logique de besoin, et non de risque, ce qui impose au bénéficiaire potentiel des prestations qu'elle offre de se situer dans une position de demandeur. Si cette logique est toujours à l'œuvre aujourd'hui, son fonctionnement était alors disparate et sa pratique divergeait considérablement selon les territoires. Sur la logique à l'œuvre dans ce sous-ensemble de la protection sociale, voir : M. Borgetto, « Logique assistancielle et logique assurancielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat », *Dr. Soc.*, 2003, p. 115. Sur les conséquences de cette position de demandeur pour le bénéficiaire potentiel de prestations d'aide sociale, voir : C. Magord, *Le parcours contentieux de l'aide sociale*, Université Jean Monnet-Saint-Etienne, 2015.

<sup>318</sup> Sur ce point, voir la célèbre intervention de Jaurès, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 30 mars 1910, p. 1794.

<sup>319</sup> P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission du travail sur le projet de loi de concernant la création d'une caisse nationale ouvrière de prévoyance, op. cit.* (1893).

<sup>320</sup> Voir, par exemple, la proposition Fournier. F. Fournier, *Proposition de loi sur les retraites pour la vieillesse, J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 26 mars 1904, annexe n°636, p. 329.

<sup>321</sup> P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi relatives aux caisses de retraites ouvrières et portant création de retraites de vieillesse et d'invalidité, op. cit.* (1904).

se noue ici : le sacrifice consenti par le travailleur lui permet en retour de recevoir la « coopération de la société », c'est-à-dire l'aide financière de l'Etat, dans la constitution de sa pension. Cet échange est d'autant plus certain que la participation de l'Etat est ici individualisée. Elle ne prend plus uniquement, comme c'est le cas avec la mutualité, la forme d'une subvention attribuée à un intermédiaire, la caisse d'assurance, charge à cette dernière d'organiser au mieux la protection de ses affiliés. Dans le cadre des ROP, l'aide de l'Etat prend la forme d'une allocation viagère qui participe directement à la constitution du capital retraite<sup>322</sup>. L'employeur n'est pas en reste et se doit de participer également à la constitution de la retraite du travailleur qu'il emploie en raison du profit que ce dernier lui permet de réaliser<sup>323</sup>. En conséquence, la constitution du capital destiné à être liquidé pour le service de la pension se réalise, dans le cadre des ROP, par un « triple versement »<sup>324</sup>.

44. En tant que tel, l'échange cotisation individuelle-aide financière de la puissance publique est déjà présent dans un système reposant sur la liberté subsidiée<sup>325</sup>. Pour que l'échange cotisation individuelle-aide financière de la puissance publique soit effectif au niveau collectif, c'est-à-dire que pour d'obligation réciproque quasi synallagmatique il devienne pacte social, la cotisation sociale se doit d'être obligatoire et générale<sup>326</sup>. Ce faisant, le glissement qui s'opère est déterminant : l'échange considéré perd sa valeur juridique pour revêtir une portée symbolique. Avec les ROP, c'est l'affiliation obligatoire du travailleur devenu assuré social qui constitue désormais la cause du versement de la cotisation sociale, salariale et patronale, comme du financement de l'Etat. Cette portée

---

<sup>322</sup> L. 5 avr. 1910, art. 2.

<sup>323</sup> Voir, notamment, P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi sur les caisses de retraites ouvrières, et proposant la création de caisses régionales de retraites, d'invalidité et d'assurance au décès, au profit des travailleurs*, op. cit. (1904) : « L'entrepreneur peut-il abandonner dans la vieillesse celui qui, pendant son âge mûr, a été par son travail l'instrument de sa fortune ou l'a aidé tout au moins à se maintenir, lui et les siens, à un degré plus élevé de l'échelle sociale ? [...] »

<sup>324</sup> L'expression est notamment utilisée par la commission d'assurance et de prévoyance du Sénat. P. Cuvinot, *Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, sur les retraites ouvrières*, J. O., Déb. Parl., Sénat, séance du 2 avril 1909, annexe n° 104, p. 184.

<sup>325</sup> D'ailleurs, le premier rapport Guieysse, lequel était en faveur de la liberté subsidiée, formulait déjà un tel échange. P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission du travail sur le projet de loi de concernant la création d'une caisse nationale ouvrière de prévoyance*, op. cit. (1893). Dans un système de liberté subsidiée, l'aide financière de l'Etat prend la forme soit d'une subvention à l'organisme prestataire soit d'une allocation individuelle, laquelle pouvant être combinée avec une mesure d'incitation fiscale. Sur ces modalités financières, voir : P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, op. cit., p. 67.

<sup>326</sup> F. Dreyfus, J. O., Déb. Parl., Sénat, séance du 4 novembre 1909, p. 845.

symbolique de la cotisation sociale n'est pas pour autant dénuée d'implications techniques : elle confère un droit de regard du travailleur dans la gestion des caisses<sup>327</sup>, ce qui constitue pour nombre de républicains engagés en faveur de l'obligation l'un des traits saillants de l'Assurance sociale et la marque de sa supériorité sur l'Assistance sociale<sup>328</sup>. La cotisation sociale offre également une garantie quant au bénéficiaire d'une pension d'un montant déterminable en amont selon des critères objectifs<sup>329</sup>. C'est bien le sens du concept d'Assurance sociale, faut-il encore que la cotisation sociale obligatoire soit associée à des mécanismes assurantiels issus de la prévoyance libre, altérés de manière à offrir une pension d'un montant décent.

### 3. La reprise des techniques altérées de la prévoyance libre

45. Malgré les manifestations positives des autorités publiques à son égard<sup>330</sup>, l'impossibilité chronique de la mutualité à gérer les risques lourds ne lui permet pas d'offrir un modèle technique cohérent lorsqu'elle entreprend de développer un système d'Assurance vieillesse obligatoire<sup>331</sup>. Le législateur n'a guère d'autre choix que de se tourner vers les techniques éprouvées de l'assurance-vie, telle qu'amendée par la pratique de la CNRV. C'est ainsi que, de manière symbolique, on verra lors du débat sur les ROP, les promoteurs de la loi rejeter vigoureusement le principe d'une gestion en répartition alors même que certains d'entre eux, au premier rang desquels figurent les socialistes Viviani, Millerand, Sembat et Jaurès, sont idéologiquement hostiles à la capitalisation<sup>332</sup>.

---

<sup>327</sup> Cette dynamique, déjà à l'œuvre dans la loi de 1894, est à l'origine de ce que l'on dénommera plus tard « la démocratie sociale ». Sur ce point, voir, *infra*, C2. S1. §2. B.1.

<sup>328</sup> P. Deschanel, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 5 juillet 1905, p. 2732.

<sup>329</sup> J. Jaurès, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 30 mars 1910, *op. cit.*

<sup>330</sup> R. Lavielle, *Histoire de la mutualité : sa place dans le régime français de Sécurité sociale*, Hachette, 1964, pp.53 ; 60-61. C'est en revanche sur l'aspect de l'organisation institutionnelle des assurances sociales puis de la Sécurité sociale que ces dernières auront le plus d'influence. Sur ce point, voir, *infra*, C2. S1. §2.

<sup>331</sup> Cette défiance peut être résumée par la réponse cinglante du rapporteur Guieysse qui, face à un énième amendement tendant à faire la part belle aux mutuelles, rétorque que les sociétés de secours mutuels constituées « en fonds commun, ne savent pas en général où elles vont ». P. Guieysse, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 24 janvier 1906, p. 154.

<sup>332</sup> Viviani, ministre du Travail et de la prévoyance sociale, résume très bien cette position lors des débats parlementaires : « Enfin, messieurs, le Gouvernement marquait toutes ses préférences pour la capitalisation, écartant la répartition qui, à un double titre mérite des reproches : au titre budgétaire d'abord, au titre technique ensuite. Au titre budgétaire, car si l'on suppose des influences économiques se produisant, la caisse de répartition se vidant ou ne se remplissant pas suffisamment, on est obligé, à moins

Que ce soit avec la loi de 1894 ou celle de 1910, c'est donc le principe d'une gestion par capitalisation qui est retenu en matière de retraite et l'on retrouve dans le système mis en place deux des formes habituelles de l'assurance en cas de vie, celle à capital aliéné<sup>333</sup> et celle à capital réservé<sup>334</sup>. Pourtant, le législateur se gardera bien de transposer tels quels les principes de l'assurance privée de type capitalistique, ce qui constitue la seconde orientation prise par lui. A la différence des ROP, l'assurance privée repose sur l'obligation d'épargner, l'incessibilité et l'intransmissibilité des titres, la sécurisation des fonds du fait de la mainmise de la CDC sur le circuit financier des sommes, le rendement fixé par décret, etc. Comme le résume Monsieur Saly à propos des ROP : « [...] le système n'était fondé que sur une apparence de capitalisation. Son vrai fondement était de répartition, par transfert aux survivants de l'épargne des prédécédés »<sup>335</sup>.

**46.** L'altération des techniques issues de la prévoyance libre ne concerne pas que la vieillesse. En effet, la loi sur les ROP laisse une place à une sorte d'assurance décès

---

de proclamer la faillite générale de l'entreprise, de faire appel aux fonds des contribuables, c'est-à-dire à l'impôt. Au point de vue technique ensuite, parce que la répartition supprime ce qu'on appelle les réserves mathématiques qui doivent exister dans toute opération d'assurance scientifique, honnête et sérieusement comprise ». R. Viviani, *J. O.*, Déb. Parl., Sénat, Séance 11 novembre 1909, p. 882.

<sup>333</sup> *L. 29 juin 1894, art. 2; L. 5 avr. 1910, art. 2.* Le mécanisme consiste à offrir une rente viagère prise sur le capital constitué par les versements périodiques de l'assuré. Cette rente est perçue par ce dernier s'il est toujours en vie au moment de l'âge de départ à la retraite. Techniquement, l'aléa du risque n'est pas la mort de l'assuré, mais la survie de celui-ci à la date légale de liquidation de la rente.

<sup>334</sup> Les lois de 1894 et 1910 laissent à l'assuré la possibilité d'opter pour une assurance à capital réservé, l'assurance prenant alors la forme d'une assurance en cas de décès de type « vie entière ». Or, le capital servant à gager la retraite s'en trouve fortement amputé, ce qui rend peu attrayante cette option malgré la conservation de la propriété des avoirs concernés en cas de mort. A ce défaut, s'ajoutent d'autres critiques tenant à la gestion de ce type de retraite, l'ensemble de ces considérations ayant conduit la commission d'assurance et de prévoyance sociales à ne retenir dans son projet que la retraite à capital aliéné. P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi sur les caisses de retraites ouvrières, et proposant la création de caisses régionales de retraites, d'invalidité et d'assurance au décès, au profit des travailleurs, op. cit.* (1904)

<sup>335</sup> P. Saly, « Les retraites ouvrières et paysannes (Loi de 1910) et les retraites dans le cadre des assurances sociales (Loi de 1928-1930) », in M. Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale, op. cit.*, p. 210. Ce que ne précise pas l'auteur, c'est que ce phénomène est imputable au mécanisme de retraite à capital aliéné qui est en pratique le plus communément utilisé par les bénéficiaires de la loi, ce qui peut s'expliquer par la préférence que marquent à son égard la commission de prévoyance et d'assurance sociale de la Chambre des députés ainsi que la direction du ministère du travail en charge des assurances sociales. Quoi qu'il en soit, le propos de l'auteur est d'autant plus juste que le projet de loi, tel qu'amendé par la commission d'assurance sociale et de prévoyance du Sénat, prévoyait que la cotisation patronale ne serait plus directement affectée à la constitution de la pension du salarié, mais versée à un « fond commun » géré en répartition par la CNRV. P. Cuvinot, *Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, sur les retraites ouvrières, op. cit.*

minimale et à une assurance invalidité conçues comme les accessoires de l'assurance vieillesse<sup>336</sup>. Si le périmètre final de la loi est relativement réduit<sup>337</sup>, la portée des assurances décès et invalidité fait l'objet de nombreuses discussions devant la Chambre des députés<sup>338</sup>. L'assurance invalidité notamment voit l'affrontement de deux conceptions. La première, qui s'inscrit dans la tradition mutualiste, considère l'invalidité comme le prolongement de la « maladie »<sup>339</sup>, c'est-à-dire comme la suite de l'incapacité temporaire

---

<sup>336</sup> En matière de décès, une allocation de secours est versée aux survivants du cotisant, lesquels peuvent également se voir attribuer le capital constitué pour la vieillesse à condition que le défunt ait versé un certain montant de cotisations durant sa carrière (*L. 5 avr. 1905, art. 6*). S'agissant de l'invalidité, le capital constitué pour la vieillesse donne lieu à une liquidation anticipée le cas échéant majorée d'une allocation de l'Etat (*L. 5 avr. 1905, art. 9*).

<sup>337</sup> Ceci s'explique, tout d'abord, par la volonté d'une mise en place graduelle dans le temps des assurances sociales, d'une part, dans le but de préserver les finances publiques et d'autre part, de peur que l'échec d'une assurance générale ne condamne par la suite toute tentative de réforme. Cette double crainte se retrouve de manière constante chez le rapporteur Guieysse. P. Guieysse, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 4 juin 1901, p. 1243 ; séance 7 novembre 1905, pp. 3067-3068 ; séance du 8 novembre 1905, p. 3097 ; séance du 11 juillet 1905, pp. 2860-2861. C'est notamment parce que le coût de la prise en charge du risque invalidité représente la plus grande incertitude alors même que l'invalidité partielle est difficile à évaluer. Ceci conduit la commission d'assurance et de prévoyance sociales à ne retenir que l'invalidité absolue. P. Guieysse, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 22 novembre 1905, p. 3435. Par ailleurs, une partie des parlementaires ont à cœur de préserver le champ de compétence traditionnel de la mutualité. Voir, par exemple : J. Drake *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 24 janvier 1906, pp. 153-154. Enfin, la loi sur l'assistance de 1905 semble justifier parmi les bancs conservateurs une limitation du développement de l'Assurance sociale. Voir, par exemple : H. Gailhard-Bancel, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 9 novembre 1905, p. 3137.

<sup>338</sup> Plusieurs propositions de loi ont même formulé une approche embrassant l'ensemble des risques lors du débat sur les ROP. La plupart en sont restées à des déclarations de principe. Voir, par exemple : L. Mirman « Proposition de loi ayant pour objet d'organiser un service public et un budget spécial de solidarité sociale », *op. cit.* Déroge toutefois à cette tendance, la proposition Vaillant qui apparaît de loin comme la plus aboutie. E. Vaillant, « Proposition de loi ayant pour objet l'institution d'une assurance sociale », Doc. Parl. Chbre des députés, annexe n° 418, séance 6 novembre 1902 (*J. O. 7 nov.*). C'est surtout la vision de son auteur, exprimée à l'occasion de sa discussion devant la Chambre des députés qui est la plus intéressante. Le député Vaillant y démontre ainsi la nécessité de prévoir un « plan » général organisant en amont un cadre institutionnel et technique à partir duquel doivent être déclinées les différentes lois d'Assurance sociale. E. Vaillant, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, 7 nov. 1905, p. 3067. Cette vision sera consacrée par le Plan de 1945 donnant lieu à la création de la Sécurité sociale bien que Laroque et Netter n'en fassent pas mention dans leurs différents travaux rétrospectifs. Si la proposition rencontra une faible adhésion au sein de la Chambre des députés, il semble que l'idée même d'une assurance sociale généralisée à l'ensemble des risques sociaux y était favorablement admise par la majorité des députés. M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité, op. cit.*, p. 445-447. Toutefois, les conditions politiques de l'époque ne permirent pas à cette idée de prospérer, ses détracteurs craignant qu'elle ne représente une charge insurmontable pour les finances publiques et certains de ses partisans préférant, à titre de compromis, un développement graduel des assurances sociales dans le temps. On retrouve ce souci constant d'assurer la réussite des assurances sociales par leur développement progressif chez le rapporteur Guieysse. P. Guieysse, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 4 juin 1901, p. 1243 ; séance 7 novembre 1905, pp. 3067-3068 ; séance du 8 novembre 1905, p. 3097.

<sup>339</sup> P. Deschanel, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 5 juillet 1905, pp. 2734-2735. Ce qui justifierait donc que l'on en confie la gestion aux sociétés de secours mutuels. Toutefois, comme le rappelle le député Deschanel, l'absence « d'organisation scientifique » de la mutualité la rend inéligible pour assumer ce risque.

de travail<sup>340</sup>. L'autre conception voit au contraire dans l'invalidité, un risque lourd qui ne se distingue guère sur le plan technique de l'assurance vieillesse, les deux faisant partie des « assurances sur la vie »<sup>341</sup> et renvoyant à une même condition physique ou sociale du travailleur : l'incapacité à tirer un revenu de son travail<sup>342</sup>. Si la première conception finit par triompher sur le long terme<sup>343</sup>, c'est finalement la seconde qui est retenue dans la loi de 1910<sup>344</sup>.

47. Le trait le plus saillant de la loi de 1910 réside dans le rejet d'un financement réalisé par une prime d'assurance dont le montant, établi sur la base d'un calcul actuariel, est corrélé au risque couvert. Pour autant, comme on a déjà pu l'évoquer, les autorités publiques rejettent également un financement par l'impôt qui, d'une part, grèverait les finances publiques et, d'autre part, risquerait de faire tomber le mécanisme dans l'assistance alors même qu'elles s'échinent à créer une véritable assurance obligatoire<sup>345</sup>. Ni assurance privée ni assistance en somme. La solution réside alors dans la cotisation obligatoire. Le législateur se retrouve dès lors face à un dilemme. Comment faire participer financièrement l'ensemble des assurés par une cotisation obligatoire assise sur des revenus du travail généralement d'un faible montant et qui constituent l'essentiel de leurs moyens de subsistance ?

---

<sup>340</sup> La terminologie n'est d'ailleurs pas encore fixée à cette époque et l'on emploie généralement le terme « d'incapacité permanente » comme synonyme d'invalidité. La loi de 1910 permet une clarification en ce que l'incapacité permanente de travail devient l'élément de qualification de l'invalidité (*L. 5 avr. 1910, art. 8*). De nos jours, on retrouve parfois une telle utilisation synonymique dans certains accords collectifs de prévoyance complémentaire. Voir, par exemple : *CCN des industries céramiques de France, convention collective du 6 juillet 1989 relative aux clauses particulières aux ETAM, art. E 21, IDCC 1558*.

<sup>341</sup> J. Winter, « L'assurance vie », *op. cit.* ; G. Dury, « Les grandes catégories d'assurances », in F. Ewald, J.-H. Lorenzi (dir.), *Encyclopédie de l'assurance, op. cit.*, p. 521.

<sup>342</sup> Témoigne de cette unité de condition dans l'esprit des parlementaires, l'emploi fréquent des termes de « la retraite de vieillesse » et de la « retraite d'invalidité », terminologie que l'on retrouve dans les rapports de la commission de l'assurance et de la prévoyance sociales (voir, *supra*, A. 2. et 3.). On parle parfois également de « l'invalidité de vieillesse ». L. Mirman, *J. O., Deb. Parl., Chambre des députés, séance du 6 juillet 1905, p. 2770*.

<sup>343</sup> Celle-ci est à l'œuvre dans l'organisation actuelle du régime général de la sécurité sociale (*CSS, art. L. 200-2*).

<sup>344</sup> C'est d'ailleurs la solution retenue en Allemagne quoique l'assurance invalidité y constitue une assurance à part entière. Voir, *infra*, C2.S1.§1.B.2.a.

<sup>345</sup> Voir, *supra*, subdivision précédente.

## **B. La substitution de la proportionnalité de la prime au risque par la proportionnalité des cotisations aux revenus salariaux**

48. Les autorités publiques vont puiser la solution au problème soulevé par leur choix en faveur de l'Assurance sociale dans les pratiques patronales observées en matière de prévoyance dans le secteur des mines (1) et, dans une moindre mesure, dans celui des chemins de fer. Rationalisée et intégrée dans le cadre des assurances sociales, la mise en proportionnalité des cotisations aux revenus salariaux s'avère être le mécanisme nécessaire à leur réussite (2).

### **1. Une solution issue des pratiques patronales en matière de prévoyance dans le secteur des mines**

49. L'industrie des mines constitue un secteur particulier dans lequel l'Etat intervient de longue date à différents égards<sup>346</sup>. Très tôt, il y impose la prise en charge par l'employeur des « secours » en cas d'accident ou de maladie<sup>347</sup>. La création de la CRV en 1850 stimule la pratique patronale en matière de prévoyance sans pour autant que les exploitants des mines adhèrent en nombre à cette caisse<sup>348</sup>. A la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, la prévoyance dans le secteur des mines connaît un certain développement, l'écrasante majorité des travailleurs étant couverts par un régime de protection sociale<sup>349</sup>. La pratique est loin de répondre à un système cohérent et satisfaisant, celle-ci s'étant construite empiriquement sur le modèle de la retraite des fonctionnaires d'État<sup>350</sup>. Elle recèle de ce

---

<sup>346</sup> M. Mazon, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de loi relative aux ouvriers mineurs (caisses de retraite et de secours)*, *op. cit.*, pp. 507-508.

<sup>347</sup> Notamment avec le décret-impérial du 3 janvier 1813 créant en son article 15 une obligation de secours médicaux à la charge des exploitants envers leurs ouvriers blessés. J.-H. Audiffred, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les différentes propositions de loi sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs*, *op. cit.* pp. 517-518 (1887).

<sup>348</sup> H Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale. 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, *op. cit.*, p. 128. Néanmoins, l'importance de la CRV puis de la caisse lui succédant, la CNRV, pour le secteur des mines est bien moindre que celui des chemins de fer dont les exploitants vont recourir massivement aux caisses considérées. J.-P, Thievaud, « La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945 », *Rev. éco. fin.*, n° 40, 1997, p. 21.

<sup>349</sup> J.-H. Audiffred, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les différentes propositions de loi sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs*, *op. cit.* p. 513.

<sup>350</sup> C'est surtout la loi du 9 juin 1853 qui va exercer une influence considérable sur la prévoyance d'entreprise. J.-P, Thievaud, « La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945 », *op. cit.* ; H Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale. 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, *op. cit.*, pp. 133-134. Si des dispositifs limités existèrent dès le 17<sup>e</sup> siècle pour certaines catégories de fonctionnaire, il s'agit de la première grande loi offrant une généralisation de



fait des mécanismes ayant la potentialité d'une généralisation pour peu qu'ils soient rationalisés par l'État. Tel est le cas du versement obligatoire des salariés par voie de retenue proportionnelle sur la paie qui s'avère être l'un des traits dominants en matière de techniques de financement<sup>351</sup>. Ce mécanisme sera repris dans la loi du 29 juin 1894 sur les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs, qui introduit de la sorte pour la première fois une obligation légale de cotiser sur la base du salaire pour des salariés du secteur privé<sup>352</sup>. On peut dès lors considérer la loi de 1894 comme la première grande loi d'Assurance sociale à caractère obligatoire même si son apport essentiel dans la construction du système de Sécurité sociale est très généralement négligé<sup>353</sup>. Certes, cette loi a en apparence un objet limité en ce qu'elle rationalise des pratiques existantes dans un

---

la retraite pour l'ensemble des fonctionnaires d'État et une rationalisation des dispositifs existants. J.-P. Thiveaud, A. Mérieux, C. Marchand, « Le régime des retraites des fonctionnaires civils avant la loi de " budgétisation" du 8 juin 1853 », *Rev. éco. fin.*, n° 35, 1995, pp. 273-303. L'article 3 de la loi 9 juin 1953 est très intéressant dans la définition de l'assiette qu'il offre : « Les fonctionnaires et employés de l'État [...] supportent indistinctement, sans pouvoir les répéter dans aucun cas, les retenues ci-après : [...] sommes payées à titre de traitement fixe ou éventuel, de préciput, de supplément de traitement, de remises proportionnelles, de salaires, ou constituant, à tout autre titre, un émolument personnel [...] ». Il est difficile de ne pas constater à sa lecture l'existence d'une filiation entre cette disposition et l'ancien article L. 242-1 du CSS.

<sup>351</sup> M. Mazon, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de loi relative aux ouvriers mineurs (caisses de retraite et de secours)*, *op. cit.*, p. 512.

<sup>352</sup> Pareille entreprise de rationalisation interviendra quelques années plus tard à propos des personnels des sociétés de chemin de fer. Voir, *supra*, A. 2 (notes de bas de page).

<sup>353</sup> Une illustration particulièrement topique de la mise sous silence dont est victime la loi de 1894 est offerte par l'ouvrage de référence de Monsieur Ewald, *L'État providence op. cit.*, pp.195-219, 323-334. L'auteur fait ainsi de la loi de 1898 sur les accidents du travail, la loi marquant l'étape cruciale du mouvement législatif aboutissant, à terme, à la création de la Sécurité sociale et à l'avènement de l'État providence. Il omet, ce faisant, l'apport déterminant de la loi de 1894 alors même qu'il insiste sur l'importance des expériences réalisées par les pouvoirs publics et différents acteurs privés au cours du 19<sup>ème</sup> siècle dans la genèse de cette prise en charge. On notera, cependant, à la suite du ministre des Travaux publics, que c'est l'exigence de clarté qui a guidé la chambre des députés dans le choix d'une loi générale traitant des accidents du travail pour l'ensemble des salariés et l'exclusion du traitement du risque professionnel du champ d'application de la loi de 1894. L. Berthous, ministre des Travaux publics, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 9 juin 1894, p. 949. Plus généralement, il faut souligner que les discussions sur l'opportunité et les modalités d'une prise en charge de risques sociaux identifiés comme tels ont été menées en parallèle devant le parlement à partir du début des années 1880. La dissociation des débats et des lois résulte aussi bien de considérations d'ordre politique que technique. Ceci est illustré par l'action du député Nadaud qui, après avoir déposé une première proposition de loi d'assurance sociale générale en 1879, quoique celle-ci s'apparente davantage à une pétition de principe appelant à la constitution d'une commission de travail parlementaire, va ensuite se concentrer sur un champ plus réduit avec sa proposition sur les « responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans l'exercice de leur travail » déposée la même année sur le bureau de la Chambre des députés. Comme le remarquera plus tard le rapporteur Guieysse à l'occasion du débat sur les ROP : « cette proposition de loi de Martin-Nadaud fut le point de départ de propositions nombreuses, mais toutes conçues dans un ordre d'idées assez restreint. On eût dit que les auteurs des propositions eussent reculé devant l'ampleur de la tâche ». P. Guieysse, *J. O.*, Doc. Parl. Chbre des députés, séance du 4 juin 1901, p. 1243.

secteur déterminé, l'intervention du législateur ayant été rendue nécessaire à la suite de graves défaillances dans la gestion des caisses patronales<sup>354</sup>. Mais elle va constituer une véritable matrice pour les lois ultérieures en ce qu'elle assure déjà le passage, pour le salariat, de dispositifs de retraite mis en place par l'État au cours du 19<sup>ème</sup> siècle à l'égard de ses agents. On y fera souvent référence par la suite lors des débats afférents à la loi du 1898 sur les accidents du travail<sup>355</sup> ou celle de 1910 sur les ROP<sup>356</sup> tandis que ses mécanismes en matière de retraite inspireront directement cette dernière. Ce n'est d'ailleurs pas une coïncidence si Jaurès, l'un des promoteurs de premier plan de la loi sur les ROP, est déjà un acteur engagé du débat sur la loi de 1894<sup>357</sup>. A cet égard, le député insistera sur la nécessité d'une mise en proportionnalité des cotisations aux revenus. C'est que l'intérêt de ce mécanisme ne réside pas uniquement dans sa dimension technique : il apparaît nécessaire pour la réussite politique et sociale des assurances sociales.

---

<sup>354</sup> M. Mazon, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de loi relative aux ouvriers mineurs (caisses de retraite et de secours)*, op. cit. p. 502. Le secteur des mines était ainsi confronté au paradoxe que 98 % des ouvriers étaient couverts tandis que 76% d'entre eux étaient précomptés sur leur salaire. Or, les prestations offertes étaient faibles tout en étant attribuées de manière largement discrétionnaire. J.-H. Audiffred, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les différentes propositions de loi sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs*, op. cit. p. 512 (1887). D'une manière générale les caisses patronales étaient gérées de manière opaque sans véritable distinction de gestion entre les différents risques. M. Keller, *Rapport à M. le Ministre des Travaux publics*, 25 janvier 1884, cité in J. H. Audiffred, *Ibidem*. Or, de durs conflits du travail s'étaient noués autour de leur gouvernance, ce qui rendait d'autant plus nécessaire l'intervention du législateur. *Ibid*. Sur les fraudes et les situations de banqueroute des caisses : A. Girard, *Rapport supplémentaire sur les délégués mineurs*, Doc. Parl. Chbre des députés, annexe n° 2760, 1884.

<sup>355</sup> Voir, par exemple : J. Goujon, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 27 octobre 1897, p. 2201 ; E. Basly *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 28 octobre 1897, p. 2215.

<sup>356</sup> Voir, par exemple : M. Sibille, G. Girou, *J. O.*, Déb. Parl. Chambre des députés, séance du 2 juillet 1901, pp. 1745-1748 ; H. Gailhard-Bancel, séance du 10 juillet 1905, p. 2831 ; C. Dumont, séance du 18 janvier 1906, p. 16 ; P. Guieysse, A. Dormoy, F. De Ramel *et al.*, séance du 24 janvier 1906, p. 161 sq. ; E. Touron, *J. O.*, Déb. Parl., Sénat, séance du 14 janvier 1910, p. 16.

<sup>357</sup> Le député Jaurès est un membre influent des commissions parlementaires en charge de traiter des retraites du secteur des mines. Et pour cause, il est l'élu d'une circonscription dont le centre de gravité repose alors sur le bassin minier de Carmaux, lequel connaît une forte agitation sociale autour de la gouvernance des caisses patronales des mines. R. Trempé, « Jaurès et les grèves », in *Jaurès et la classe ouvrière*, Les Editions Ouvrières, coll. « Mouvement social », 1981, p. 101 ; J.-P. Rioux, *Jean Jaurès*, Editions Perrin, coll. « Tempus », 2014, pp. 80-104. Ce personnage politique de premier plan n'aura par la suite de cesse de mettre en avant le principe d'une cotisation ouvrière et patronale prenant pour base le salaire dès qu'il sera question du financement d'une assurance sociale. A cet égard, il déposera dès 1886 un projet de loi d'assurance sociale généralisée directement inspiré des principes organisateurs de ce qui deviendra la loi de 1894. Sur cette proposition de loi, voir, *supra*, B. 1. B (note de bas de page). Voir, également, son intervention du 24 mars 1888 : J. Jaurès, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 24 mars 1888, pp. 807-808.

## 2. Un mécanisme nécessaire à la réussite des assurances sociales

50. De manière déterminante, les assurances sociales remplacent la proportionnalité de la prime au risque par celle de la cotisation aux revenus. Cette proportionnalité au salaire répond à la double exigence de faisabilité technique et de justice sociale. Comme le dira clairement Jaurès lors du débat final sur les ROP, regrettant la transformation par le Sénat de la cotisation proportionnelle en une cotisation uniforme : « [...] l'avantage le plus marqué, le plus sérieux, peut-être, c'était de permettre une retraite proportionnée, adaptée à la condition réelle et variée d'existence des divers salariés »<sup>358</sup>. Le propos du député permet de comprendre que, derrière l'exigence de justice sociale, se joue un compromis politique qui conditionne la réussite des assurances sociales. La mise en proportion des cotisations aux revenus salariaux apparaît comme l'un des éléments permettant de cimenter les assurances sociales. Pour le comprendre, il faut saisir le changement de perspective qu'implique l'avènement de celles-ci.

51. Les premières assurances sociales marquent le passage d'une mutualisation des risques organisée selon les principes de l'assurance privée ou de l'empirisme de la mutualité<sup>359</sup>, lorsqu'elle existe, à une prise en charge socialisée et obligatoire, c'est-à-dire articulée sur le principe de solidarité, de risques identifiés comme « sociaux ». L'avènement de l'Assurance sociale s'accompagne ainsi de l'abandon de la notion d'adhésion, qui traduit l'idée d'option facultative, au profit de celle d'affiliation obligatoire<sup>360</sup>. Elle a pour corollaire le transfert de la charge du risque de l'individu, devenu assuré social, sur la collectivité nationale et, en retour, la participation financière de ce dernier sans contrepartie corrélative. Ce trait s'avère fondamental : la masse des cotisations dégagées en raison du nombre d'assurés sociaux, au besoin complété par les subsides de l'Etat, permet la décorrélation entre prime et risque. En conséquence, peu importe que l'assuré contribue à un certain montant : son statut implique la contributivité, c'est-à-dire la potentialité d'un versement<sup>361</sup>. C'est pourquoi, symboliquement, on ne

---

<sup>358</sup> J. Jaurès, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 31 mars 1910, p. 1790.

<sup>359</sup> Voir, *supra*, A.1.

<sup>360</sup> Sur la distinction entre adhésion volontaire et affiliation obligatoire, voir : J.-P. Laborde, « La solidarité, entre adhésion et affiliation », in A. Supiot (dir.), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, 2015, p. 111.

<sup>361</sup> Le versement devient effectif à partir de la réalisation du fait générateur des cotisations sociales. Voir, *infra*, P2.T2.C1.S2.

parlera plus de prime, mais de cotisation qui, empruntée à la mutualité<sup>362</sup>, exprime bien le principe de solidarité au fondement de l'Assurance sociale<sup>363</sup>. En d'autres termes, la notion d'affiliation obligatoire induit en elle-même, de manière indissociable, le couple prestation-cotisation<sup>364</sup>. Ceci amène à considérer les premières lois d'Assurance sociale avant tout comme des lois de transaction, au sens politique du terme, dont la teneur peut se résumer par l'échange suivant : décorrélation de la prime au risque contre versement obligatoire. Or, ce compromis politique n'est tenable que si la charge contributive nouvelle que l'on demande aux classes laborieuses offre la garantie d'une protection, quoique modeste, sans pour autant grever trop durement leurs revenus. Du point de vue de l'employeur, la faiblesse du montant des cotisations patronales apparaît également comme un moindre mal<sup>365</sup>. Et c'est justement la mise en proportionnalité du versement aux revenus du travail, qui pour les « gens de rien »<sup>366</sup> constituent l'essentiel de leurs ressources, qui permet techniquement la soutenabilité d'un tel compromis. Cette proportionnalité n'a d'ailleurs pas besoin d'être strictement appliquée à tous les assurés : il est tout à fait possible d'intégrer une dose de progressivité à l'assurance concernée comme cela fut envisagé, un temps, par le projet sur les ROP de 1906<sup>367</sup>. De même, elle n'est pas le seul mécanisme du mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus envisageables, comme l'illustrera plus tard la loi de 1928-1930<sup>368</sup> en organisant des classes

---

<sup>362</sup> L'un des principes fondateurs de la mutualité repose ainsi sur la maxime « à cotisation égale, prestation égale ». P. Toucas, « La vertueuse mutualité : des valeurs aux pratiques », *Vie sociale*, 2008/4, p. 27

<sup>363</sup> Et ce, même si ledit principe a été mobilisé durant les débats relatifs aux ROP au soutien de projets et de conceptions antagonistes. M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, op. cit., pp. 449-450.

<sup>364</sup> M. Borgetto, « Egalité, solidarité... équité ? », in *La solidarité : un sentiment républicain ? op. cit.*

<sup>365</sup> Le patronat est assuré de la sauvegarde de son pouvoir gestionnaire avec la pérennisation des caisses existantes. H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale. 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, op. cit., p. 204. ; F. Ewald, *L'État providence*, op. cit., pp. 155-171. En effet, la création des assurances sociales ne s'est pas accompagnée, en France, d'une réorganisation administrative contrairement à ce qui s'est passé en Allemagne. Voir, *infra*, C2.S1.B.2.a.

<sup>366</sup> A. Gueslin, *Les gens de rien. Une histoire de la grande pauvreté dans la France du XX<sup>ème</sup> siècle*, Fayard, 2004.

<sup>367</sup> Les plus bas revenus étaient en effet exonérés. M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, op. cit., p. 459.

<sup>368</sup> L. 5 avr. 1928, (*J. O.* 6 avr.); L. 30 avr. 1930 (*J. O.* 1<sup>er</sup> mai). La loi de 1928 fut profondément remaniée par celle de 1930 avant même son entrée en vigueur (prévue initialement pour le 1<sup>er</sup> juillet 1930) de telle sorte que l'on parle communément de la loi de « 1928-1930 ». P. Saly, « Les retraites ouvrières et paysannes (loi de 1910) et les retraites dans le cadre des assurances sociales (loi de 1928-1930) » in M. Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale*, op. cit., pp. 210-241. Le système d'assurances sociales mis en place par cette loi de 1928-1930 subit une réforme

de cotisation<sup>369</sup>. Ce qui compte, c'est le rapport qui est établi entre salaire, cotisation et prestation<sup>370</sup>. En effet, cette variabilité de la cotisation en fonction du salaire s'accompagne de celle des prestations en fonction du salaire, celui-ci servant de référence pour déterminer le revenu de remplacement<sup>371</sup>. Certes, la loi sur les ROP de 1910 fait place à une cotisation forfaitaire, et ce, contrairement au projet initial<sup>372</sup>, mais ceci tient davantage aux vicissitudes propres au débat parlementaire qu'à un véritable choix des pouvoirs publics<sup>373</sup>. Cette erreur sera corrigée avec la loi de 1928-1930 sur les assurances sociales qui reprendra à son compte le mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus. On peut ainsi légitimement se demander dans quelle mesure l'échec de la loi de 1910 n'est pas lié à l'absence d'une telle proportionnalité dès lors que le caractère obligatoire de celle-ci a été très vite édulcoré par l'interprétation restrictive qu'en a donné la Cour de Cassation<sup>374</sup>. Fort heureusement, cet échec relatif n'empêchera pas l'enracinement de la technique et n'enlève rien, en tout état de cause, à l'apport décisif de cette loi aussi bien sur

---

d'ampleur avec le décret-loi du 28 octobre 1935 (*J. O.* 31 oct.).

<sup>369</sup> Voir, *infra*, développement subséquent.

<sup>370</sup> A cet égard, Monsieur Borgetto parle de la « relation triangulaire travail-cotisation-prestation » des assurances sociales. M. Borgetto, « Égalité, solidarité... équité ? », in *La solidarité : un sentiment républicain ?* CURAPP, 1992, p. 239.

<sup>371</sup> Cet aspect ne sera pas présent avant la loi de 1928-1930 en matière de maladie. Il faudra attendre le passage à une gestion en répartition en matière de retraite, soit véritablement avec la création de la Sécurité sociale, pour qu'il en aille de même pour ce risque social.

<sup>372</sup> P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi relatives aux caisses de retraites ouvrières et portant création de retraites de vieillesse et d'invalidité*, *op. cit.*, p. 1187 sq. (1904).

<sup>373</sup> *L. 6 avr. 1910, art.2*. Ceci résulte de l'action du Sénat, largement hostile au développement de lois sociales à caractère obligatoire. Le rapport Cuvinot met en avant la faiblesse des salaires comme argument en faveur de la retenue forfaitaire. P. Cuvinot, *Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, sur les retraites ouvrières*, *op. cit.* A regarder de plus près le rapport, il apparaît que c'est davantage la hausse du coût du travail pour les employeurs qui motive la commission de prévoyance et d'assurance sociale du Sénat. D'ailleurs, le 3<sup>ème</sup> rapport Guieysse remarquait une hausse générale des salaires dans le secteur des mines à la suite de la loi de 1894 du fait de l'instauration d'une retenue proportionnelle. P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi relatives aux caisses de retraites ouvrières et portant création de retraites de vieillesse et d'invalidité*, *op. cit.*, p. 1187 sq. (1904). Pour l'exposé de l'attitude du Sénat sur ce point précis, voir : M. Joly, *J. O.*, Déb. Parl. Chambre des députés, Séance du 30 mars 1910, (*J. O.* 31 mars), p. 735.

<sup>374</sup> Voir, *infra*, C2.S1.§1.B.3.a. Ceci ne saurait masquer, par ailleurs, les faiblesses intrinsèques de la loi. M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, *op. cit.*, pp. 458-462.

le plan technique que symbolique<sup>375</sup>.

## §2 La consolidation historique du mode de calcul

52. C'est la loi de 1928-1930 qui a assuré la prospérité de la méthode de calcul des cotisations variables avec les revenus. Tout d'abord, en retenant le système des classes de cotisations<sup>376</sup> tout en la teintant d'une dose de progressivité<sup>377</sup>. On se souvient que, dans le cadre de la loi de 1894 sur les mineurs et dans le projet Millerand-Guieysse relatif aux ROP, les cotisations sociales sont proportionnelles au salaire, c'est-à-dire strictement corrélées aux revenus tirés du travail<sup>378</sup>. Avec la loi de 1928-1930, le mode de calcul considéré s'enrichit d'un autre mécanisme de telle sorte que la proportionnalité des cotisations aux revenus n'y apparaît plus que comme une application particulière dudit mode<sup>379</sup>. La cotisation proportionnelle finit néanmoins par s'imposer définitivement comme la version dominante du mode de calcul des cotisations variant en fonction du revenu avec le décret-loi du 28 octobre 1935 portant réforme du système des assurances sociales<sup>380</sup>.

53. La loi de 1928-1930 a également largement contribué à enraciner le mode de calcul considéré en retenant le principe de l'unité d'assurance qui consiste dans l'affiliation obligatoire de l'assuré aux différents risques couverts par les assurances sociales sans

---

<sup>375</sup> F. Netter, « Les retraites en France au cours de la période 1895-1945 » *op. cit.*

<sup>376</sup> L. 5 avr. 1928, art. 2 mod. L. 30 avr. 1930 (J. O. 6 avr.). Ici, la loi retient cinq tranches de revenus auxquelles elle fait correspondre pour chacune un montant forfaitaire déterminé.

<sup>377</sup> La loi organisait ainsi cinq tranches de revenus. Or, comme le remarque Monsieur Pellet : « Le rapport entre le montant de la cotisation et le salaire de la tranche considérée montre que le taux de cotisation salariale et employeur était identique pour les quatre premières tranches (4 %) et qu'il était supérieur pour la dernière, créant ainsi une très légère progressivité ». R. Pellet, « Les assurances sociales sont-elles solubles dans la fiscalité ? », *op.cit.*

<sup>378</sup> Voir, *supra*, §1.B.1.

<sup>379</sup> Plus exactement, ce mode de calcul est d'abord envisagé par le projet Vincent de 1921 puis abandonné au profit de la cotisation proportionnelle par la loi de 1928 qui retient, en son article 2, une cotisation proportionnelle de 10 % dans la limite d'un plafond, répartie pour moitié entre l'employeur et le salarié. La loi du 30 avril 1930 revient au système des classes de cotisations quoique dans une version différente de celui envisagé initialement par le gouvernement. Sur le projet Vincent, voir *infra*, C2.S1.§2.A.2.

<sup>380</sup> D.-L., 28 oct. 1935, art. 2 (J. O. 31 oct.). En conséquence, un assuré social se retrouve alors confronté à deux types de plafond. Un plafond d'affiliation, au-delà duquel il est exclu du bénéfice des assurances sociales, et un plafond de cotisations. En effet, le décret-loi prévoit l'existence de différents niveaux de rémunération pouvant faire l'objet d'un assujettissement maximum aux cotisations sociales et déterminés selon la périodicité de la paie de l'entreprise.

possibilité de choix pour ce dernier. L'unité d'assurance a pour corollaire, dans le cadre du système des assurances sociales d'avant-guerre, le versement d'une cotisation unique dont le produit est ventilé selon une clef de répartition définie annuellement par arrêté ministériel<sup>381</sup>. C'est d'ailleurs cette unité qui est à l'origine de l'unité d'assiette des cotisations de sécurité sociale telle qu'elle existe aujourd'hui<sup>382</sup>. Tant le mode de calcul ici considéré que l'unité d'assurance seront consacrés avec l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale<sup>383</sup>. Ceci s'avère cohérent dans la mesure où la logique d'assurance de salaire qui caractérise les assurances sociales d'avant-guerre a été reprise par la Sécurité sociale avec l'intégration de ces dernières en son sein. Pareille assertion fait étrangement toujours débat aujourd'hui<sup>384</sup>. Sans doute doit-on y voir la marque de l'influence de la distinction Assurance/Solidarité dont les limites ont déjà pu

---

<sup>381</sup> L. 30 avr. 1930, art. 2§3. Une répartition en deux parts égales du produit de la cotisation unique est tout de même opérée par la loi, l'une étant affectée à l'assurance maladie, l'autre à l'assurance vieillesse. La raison principale évoquée par le législateur tient à la différence de gestion de ces risques, le premier étant géré en répartition tandis que le second l'est par capitalisation. Une raison moins avouable réside également dans la pression exercée par les milieux patronaux de crainte de voir, à travers une cotisation unique gérée de manière unifiée, l'émergence d'une organisation centrale et étatique. Crainte qui se réalisera avec la mise en œuvre du Plan de 1945 et la création de l'organisation de la Sécurité sociale. R. Pellet, « Les assurances sociales sont-elles solubles dans la fiscalité ? », *op. cit.*

<sup>382</sup> Sur l'unité d'assiette des cotisations sociales, voir, *infra*, S2.§2.B.

<sup>383</sup> Ord. n° 45-2250, 4 oct. 1945, art. 38. Le principe d'une ventilation opérée par arrêté ministériel est repris par cette disposition sans que la loi ne conserve pour autant la distinction entre l'assurance vieillesse et l'assurance maladie existante sous l'empire de la loi de 1928-1930. Sans autre précision du législateur de 1945, on peut imputer cette globalisation au passage de l'assurance vieillesse à un système par répartition opéré sous le régime de Vichy par la loi du 14 mars 1941 (*J. O.* 15 mars) et à la création d'une organisation centralisée. Cette globalisation de la cotisation d'assurance sociale a participé à la confusion de trésorerie de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) qu'aura pour but d'enrayer, sans succès, la réforme Jeanneney de 1967 par l'instauration de « branches » caractérisées par leur autonomie financière (Ord. n° 67-706, 21 août 1967). En effet, le principe de spécialisation des risques, repris lui aussi par l'article 38 précité, qui consiste dans la prohibition du détournement des ressources destinées à une institution au profit d'une autre institution, s'arrêtaient aux frontières des assurances sociales. Cette règle n'avait alors pour effet que de distinguer les allocations familiales des accidents du travail et des assurances sociales, ces dernières étant appréhendées comme un tout. Il faudra attendre le décret n° 67-803 du 20 septembre 1967 pour que la cotisation d'assurance sociale soit de nouveau scindée en deux avec la fixation par décret, d'une part, du taux afférent aux risques maladies, maternité, invalidité, décès et, d'autre part, du taux afférent au risque vieillesse. Ce n'est toutefois qu'avec la réforme introduite par la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 que la séparation des risques deviendra effective. Sur le passage d'une assurance de capitalisation à une assurance par répartition sous le régime de Vichy, voir : R. Pellet, *Droit financier public. Monnaies, Banques centrales, Dettes publiques*, PUF, coll. Thémis, 2014, p. 515. Sur la réforme de 1967, voir : C. Prieur, « La réforme de la Sécurité sociale de 1967 », in CHSS, *L'esprit de réforme de la Sécurité sociale à travers son histoire*, La Doc. fr., 2006, p. 22. Sur ses limites, voir : R. Pellet, « Éléments de droit financier de la Sécurité sociale », *AJDA*, mars 1990. Sur la réforme de 1994, voir : R. Pellet, « Les clairs-obscur comptables et financiers de la réforme de la sécurité sociale (loi du 25 juill. 1994) », *Dr. Soc.*, 1995, p. 76.

<sup>384</sup> R. Pellet, « Actes-La distinction entre impôts et cotisations sous le regard du juge », in Conseil d'Etat, *Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? Actes du colloque organisé par le Conseil d'Etat le 27 juin 2014*, Paris, La documentation française, 2015, pp. 57-58.

être abordées<sup>385</sup>. On remarquera simplement que Laroque, l'un des artisans du Plan de 1945, a lui-même reconnu un tel caractère lors de la mise en place dudit Plan<sup>386</sup>. C'est que l'Assurance sociale n'est qu'une technique d'organisation de la prise en charge de risques sociaux. Comme le dira plus tard Getting, la « Sécurité sociale [...] débordé largement le cadre de l'assurance sociale. La Sécurité sociale est un but à atteindre ; l'assurance sociale n'est qu'un moyen parmi tant d'autres d'atteindre cet objectif »<sup>387</sup>. L'opposition Assurances sociale/Sécurité sociale est d'autant moins féconde si l'on prend soin de noter que, très tôt, il apparaît que le mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus n'a pas été circonscrit au seul risque entraînant une perte de salaire. Comme le remarque Monsieur Pellet à propos de la loi de 1928-1930, « le principe est demeuré alors que la couverture sociale a été étendue aux risques dits "en nature", l'assurance maladie prenant en charge la majeure partie des dépenses de santé (honoraires des médecins, médicaments, soins, etc...) »<sup>388</sup>. Le propos de l'auteur est d'autant plus juste que l'on retrouve une telle extension à un risque décorrélé de la perte de salaire dès la loi de 1894<sup>389</sup>. Ce mouvement se poursuivra avec la loi du 11 mars 1932 relative aux allocations familiales<sup>390</sup>.

**54.** L'enracinement de la technique dans le régime général, à la suite du Plan de 1945, s'observe à deux égards. Elle va tout d'abord s'imposer au détriment de la cotisation uniforme ou forfaitaire qui, bien que moins couramment utilisée lors de la création de la Sécurité sociale, y connaissait alors un usage certain<sup>391</sup>. Il en va ainsi des apprentis qui, par une sorte de novation, vont passer d'une cotisation forfaitaire à une assiette forfaitaire et partiellement plafonnée sur laquelle s'applique un taux déterminé<sup>392</sup>. Surtout, la méthode

---

<sup>385</sup> Voir, *supra*, S1 (chapeau introductif).

<sup>386</sup> P. Laroque, « Le plan français de sécurité sociale », *Revue française du travail*, no 1, 1946, p. 9. Selon ce dernier, en effet : « Une autre conception [...] tend au contraire à modeler les prestations de Sécurité sociale sur la situation des intéressés et à proportionner les prestations aux revenus perdus [...]. Nous croyons [...] qu'il n'y a pas de sécurité véritable pour les travailleurs si les prestations ne sont pas dans une certaine mesure proportionnées aux revenus perdus. [...] C'est pourquoi notre système repose sur l'idée de cotisations et de prestations proportionnelles au revenu [...] ».

<sup>387</sup> A. Getting, *La Sécurité sociale*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1966, p. 13.

<sup>388</sup> R. Pellet, « Les assurances sociales sont-elles solubles dans la fiscalité ? », *op. cit.*

<sup>389</sup> *L. 29 juin 1894, art. 6 ; art. 7.*

<sup>390</sup> *L. 11 mars 1932, (J. O. 12 mars).*

<sup>391</sup> F. Netter, *La sécurité sociale et ses principes, op. cit.*, p.256.

<sup>392</sup> Voir, *infra*, T1. S1. §2. A.



survivra à la création de nouvelles contributions dont l'assiette porte sur la rémunération du travail et qui, pour certaines, revêtent une nature fiscale<sup>393</sup>. Or, ce mode de calcul prenant nécessairement la rémunération du travail comme base va, en s'imposant, contribuer de manière déterminante à l'alignement des assiettes et à leur unité au regard de leur objet. *Obiter dictum*, la pérennisation de la méthode fait apparaître le caractère rudimentaire de la technique forfaitaire ou uniforme dont l'obsolescence s'est faite jour à mesure du développement du système de Sécurité sociale français.

55. En résumé, d'abord lié à une conception de l'Assurance sociale perçue comme assurance de salaire, le mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus a été transposé au financement d'autres types de prestations avant d'être déployé à propos de contributions non créatrices de droits. Comment dès lors expliquer le succès d'un tel mécanisme ? Très certainement, ce phénomène est lié au caractère inexhaustif de l'assiette prise comme base d'imposition et reconnue comme telle par le législateur dès la loi sur les ROP<sup>394</sup>. Plus exactement, c'est davantage le couple indissoluble que cette assiette forme avec la méthode de calcul des cotisations variables en fonction des revenus, tel qu'il a été forgé à partir de la loi de 1928-1930, qui s'avère être une technique efficace. La pérennisation de ce mode de calcul et l'unité d'assiette qu'il a engendrée ne sont donc pas le fruit du hasard, mais procèdent d'une volonté claire des autorités publiques d'obtenir de la sorte un recouvrement efficace car reposant sur des règles unifiées. Comme le remarquait F. Netter, l'un des artisans de la mise en œuvre du Plan de 1945 : « Le recouvrement des cotisations doit être commode. Aussi l'on cherche à simplifier dans la mesure du possible les éléments du calcul des cotisations. Cette simplification peut être atteinte par divers procédés. D'abord, par unification des règles d'évaluation des revenus [...] »<sup>395</sup>.

En d'autres termes, on ne saurait voir dans la création de nouvelles contributions assises sur la rémunération salariale, un accroissement désordonné de la charge contributive de

---

<sup>393</sup> L'exemple le plus topique est bien évidemment fourni par la CSG-CRDS. Voir, *supra*, subdivision précédente.

<sup>394</sup> D'une façon générale, ce caractère inexhaustif va bénéficier de l'homogénéisation des salaires résultant de la politique d'allocations familiales qui offre un sursalaire sur la base de barèmes, d'abord mise en place au niveau départemental puis au niveau national. B. Friot, *Puissance du salariat, emploi et protection sociale à la française*, La Dispute, 1998, pp. 123-151. Sur le caractère inexhaustif de l'assiette des cotisations, voir, *infra*, S2. §1.

<sup>395</sup> F. Netter, *La sécurité sociale et ses principes*, op. cit., p. 259.

leur débiteur. Certes, les considérations de l'auteur ont été formulées à une époque où les cotisations sociales étaient la source essentielle de financement de la Sécurité sociale et du régime général en particulier. Toutefois, le choix réalisé, dès les premières lois d'Assurance sociale, en faveur de ce mode de calcul a durablement marqué le système de financement du régime salarié. Autrement dit, alors que l'apparition de ce mode de calcul correspond à un changement majeur de la prise en charge du risque social, sa pérennisation tient essentiellement à des considérations techniques liées à l'efficacité du recouvrement social.

### **§3. La prévalence actuelle du mode de calcul dans le cadre du régime général**

56. Le mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus connaît une certaine prévalence dans le régime général qui se matérialise tout d'abord sur le plan technique (A). Par ailleurs, il fait l'objet d'une reconnaissance par le Conseil Constitutionnel en tant qu'élément concourant à l'identification des cotisations sociales (B).

#### **A. La prévalence technique du mode de calcul**

57. A ne s'intéresser qu'au régime général, il apparaît que cohabitent en son sein les différentes déclinaisons du mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus. Ainsi, les cotisations de sécurité sociale sont-elles calculées selon un pourcentage uniforme du revenu<sup>396</sup> tandis que la cotisation d'allocation familiale des travailleurs indépendants non agricoles connaît des taux variables en fonction des tranches de revenus<sup>397</sup>. Quant à la technique des classes de revenu auxquelles correspondent des forfaits, celle-ci n'est plus guère employée que dans le cadre des assurances volontaires, c'est-à-dire dans une hypothèse où l'assuré social se situe à la marge du système<sup>398</sup>. L'hégémonie de la méthode

---

<sup>396</sup> *CSS, L. 242-13; D. 242-3.*

<sup>397</sup> *CSS, L. 241-6; D. 242-15-1.* Il existe ainsi trois classes de revenus annuels dont les seuils et plafonds sont déterminés en fonction de pourcentages appliqués au PASS. Chacune de ces classes se voit appliquer un taux spécifique sur l'ensemble des gains de l'intéressé.

<sup>398</sup> Par exemple, s'agissant de l'assurance maladie-maternité-invalidité des expatriés affiliés volontairement à la Caisse des Français de l'Étranger (CFE), la rémunération annuelle de l'assuré permet de le classer dans l'une des trois grandes catégories d'affiliés avant que son âge ne détermine sa position dans des sous-classifications. Le classement ainsi réalisé donne lieu à un forfait, le cas échéant augmenté du prix d'options supplémentaires, dont l'assuré doit acquitter trimestriellement (*CSS, art. L. 762-1*). Il est vrai que la distinction avec la méthode de la cotisation forfaitaire ou uniforme s'avère ici tenue dans la

de calcul considérée est particulièrement mise en lumière par la contribution subsidiaire maladie (CSM) afférente au dispositif de la Protection Universelle Maladie (PUMa)<sup>399</sup>. Cette contribution concerne les personnes dont les revenus du capital pris en compte pour l'IR dépassent 25 % du Plafond Annuel de Sécurité Sociale (PASS) alors que les revenus tirés d'une activité professionnelle exercée en France sont inférieurs à 10 % de ce même plafond. En d'autres termes, elle vise les personnes résidant sur le territoire national et tirant leurs moyens d'existence de la rente. Cette configuration devrait donc constituer un terrain de prédilection pour l'application d'une cotisation forfaitaire ou uniforme<sup>400</sup>. Or, le montant de la présente contribution résulte de l'application d'un taux de 8 % sur une base de calcul empruntant à celle des revenus imposables au titre de l'IR<sup>401</sup>. Ceci met en lumière l'indifférence, sur le plan théorique, de la base de revenu retenu. Pourtant, ce dernier cas excepté, la méthode de la cotisation variable avec les revenus est, dans le cadre du système français de Sécurité sociale, intrinsèquement liée à une assiette assise sur les revenus du travail, et ce, quelles que soient ses différentes applications possibles. De manière plus éclatante encore, ce mode de calcul est à l'œuvre s'agissant de plusieurs contributions fiscales dont l'assiette est assise sur les revenus du travail comme c'est le cas notamment avec la CSG sur les revenus d'activité<sup>402</sup>.

## **B. La reconnaissance par le Conseil Constitutionnel du mode de calcul comme élément concourant à l'identification des cotisations sociales**

**58.** En l'absence de définition de la cotisation sociale par un texte de rang législatif ou constitutionnel, il semble ressortir de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel et du

---

mesure où le montant résulte de différents paramètres parmi lesquels la rémunération ne constitue qu'un critère de classement de l'assuré social.

<sup>399</sup> *CSS, art. L 380-2; art. R. 380-3 sq.*

<sup>400</sup> En ce sens, elle apparaît comme l'une des manifestations de l'influence beveridgienne sur le système français de sécurité sociale puisque les personnes physiques en sont redevables non du fait de leur emploi, mais en raison de leur seule qualité de résident. En effet, dans la pensée beveridgienne la contributivité repose sur le lien entre cotisation forfaitaire ou uniforme et la citoyenneté de son redevable. W. Beveridge, *Social insurance and allied Services, op. cit.*, p. 107 sq.

<sup>401</sup> Celle-ci est ajustée en fonction du montant des revenus, exprimés en pourcentage du PASS, tirés de l'activité professionnelle (*CSS, art. D. 380-1*). Pour le détail, voir : *Circ. DSS/5 A/5 B n° 2000-21 du 12 janv. 2000*.

<sup>402</sup> Voir, *infra*, S2. §2. A.

Conseil d'Etat que revêt une telle nature la contribution, d'une part, qui est affectée à un régime de sécurité sociale<sup>403</sup> et, d'autre part, dont le versement est là ou l'une des conditions d'ouverture d'un droit à prestations<sup>404</sup>. S'agissant de ce dernier aspect, le Conseil Constitutionnel précise effectivement, dans une décision du 13 août 1993, que les cotisations sociales qui résultent de l'affiliation aux régimes obligatoires de Sécurité sociale ouvrent « vocation » à des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes<sup>405</sup>. Cette décision est importante, car, avec elle, le Conseil prend enfin acte du mouvement de décorrélation entre les montants respectifs de cotisations et de prestations enclenché dès les premières lois d'Assurance sociale et qui va s'épanouir dans le cadre du système de Sécurité sociale<sup>406</sup>. Plus précisément, cette notion de vocation exprime la relation salaire-cotisation-prestation au cœur des assurances sociales qui perdure malgré la progression de contributions non créatrices de droit ou de prestations non contributives. Or, comme on l'a vu, la relation considérée a été construite sur le mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus<sup>407</sup>. C'est ainsi que, de simple technique juridique, le mode de calcul considéré a été mobilisé par le Conseil Constitutionnel comme élément d'identification de la cotisation sociale à travers la notion de vocation à

---

<sup>403</sup> *CE*, 26 oct. 1990, n°72641 et 7642, *Dr. Soc.*, 1991, p. 140 concl. Hubert ; *AJDA* 1991, p.328, note X. Prétot.

<sup>404</sup> *GADSS*, n°17.

<sup>405</sup> *Cons. Const.*, 13 août 1993, n°93-325 DC ; *Rec. Cons. Const.*, p. 224 ; *AJDA* 1994, p. 97, note C. Teitgen-Colly ; *Dr. Soc.* 1994, p. 69, note J.-J. Dupeyroux et X. Prétot ; *LPA*, n° 108, 9 sept. 1994, p. 4, chron. B. Mathieu et M. Verpeaux ; *RDP*, 1994, p. 5, note F. Luchaire ; *RFDA*, 1993, p. 871, note B. Genevois ; *RFDC*, 1993, p. 583, note L. Favoreu. Cette solution a été confirmée par la suite (*Cons. Const.*, 18 déc. 1997, n°97-393 DC. X. Prétot, « La conformité à la Constitution de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998 », *Dr. Soc.*, 1998, n° 2, p. 164 ; L. Philip, « Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 », *RFDC*, 1998, p. 167 ; L. Philip, L. Favoreu, R. Ghevontian, F. Mélin-Soucramanien, A. Roux, E. Oliva, « Loi de financement de la sécurité sociale », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 19<sup>ème</sup> éd., 2018, n° 38). Le Conseil d'Etat a lui-même repris une telle définition (*CE*, 6 oct. 1999, *CANAM*, n°200241).

<sup>406</sup> Jusqu'alors, c'est essentiellement une définition négative qui est retenue. La Cour de Cassation a écarté dès 1949 la qualification de salaire tandis que le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits ont exclu la qualification fiscale (*Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 30 juill. 1949, *D.* 1949, p. 565, note A. Rouast ; *CE*, 27 juill. 1951, *Commune de Montagnac*, *Rec.* p. 438 ; *TC*, 6 juill. 1957, *Sieur Lasrey*, *Rec.* p. 817, *D.* 1958, p. 396, note Jean Garagnon, *J.C.P.* 1958.II.10351, note P.A.). Cependant, le Conseil Constitutionnel avait déjà analysé les cotisations sociales, de même que les cotisations d'assurance chômage, dans la catégorie des charges publiques au sens de l'article 40 de la Constitution ou de l'article 13 de la DDHC (*Cons. Const.*, 20 janv. 1961, n° 60-11 DC, *Rec. Cons. const.* p. 29 ; *AJDA* 1961, p. 87 ; *D.* 1962, p. 177, note L. Hamon ; *Cons. Const.*, 16 janv. 1986, n° 86 200, *Rec. Cons. Const.*, p. 9 ; *Dr. Soc.* 1986, p. 372, note Y. Gaudemet ; *RTD san. et soc.*, 1986, p. 347, note X. Prétot ; *R.D.P.* 1986, p. 395, chron. L. Favoreu). Sur la jurisprudence antérieure à la décision du Conseil Constitutionnel du 6 août 1993, voir : X. Prétot, *Les grands arrêts du droit de la Sécurité sociale*, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 2<sup>ème</sup> éd., 1998, pp.142-163.

<sup>407</sup> Voir, *supra*, §1.

prestations<sup>408</sup>. Cette reconnaissance est conforme à la construction historique du système de Sécurité sociale, en ce qu'elle renvoie au principe comptable d'affectation emprunté par les assurances sociales à l'assurance privée, lequel est toujours à l'œuvre aujourd'hui (1). La notion de vocation a également une dimension plus opératoire en ce qu'elle a été mise au service de la distinction entre cotisations sociales et impositions de toute nature, laquelle délimite l'exercice du pouvoir normatif entre la loi et le règlement (2). Mais le Conseil Constitutionnel a plus récemment mobilisé la notion de vocation, ou plus exactement le rapport salaire-cotisation-prestation qu'elle sous-tend, comme règle de fond s'imposant au législateur en matière de cotisations salariales de sécurité sociale. Ce faisant, il retient une approche stricte en ce qu'il impose au législateur de retenir comme mode de calcul la proportionnalité des cotisations aux revenus (3).

### **1. Le principe d'affectation dans le cadre du système de Sécurité sociale**

59. Le principe de l'affectation est issu du droit des assurances, chaque risque devant être couvert par une recette particulière dont le montant est déterminé selon un calcul actuariel en fonction des charges provisionnelles<sup>409</sup>. Ce principe va être repris dans le cadre des premières assurances sociales dans la mesure où celles-ci sont, à l'origine, pensées comme des assurances de salaire, chacune des causes de perte de revenu devant faire l'objet d'un financement spécifique<sup>410</sup>. Il va perdurer alors que la loi de 1928-1930 couvre également l'indemnisation en nature (c'est-à-dire le remboursement des frais de santé). Surtout, son intégration au sein des assurances sociales va lui donner une dimension budgétaire dans la mesure où les autorités publiques doivent mettre en rapport cotisations et prestations à l'échelle de la Nation. Ces aspects seront consacrés avec l'institution de la Sécurité sociale puis des Lois de Financement de la Sécurité Sociale (LFSS)<sup>411</sup>. Le principe

---

<sup>408</sup> Sans interférer avec son usage pour des contributions non créatrices de droits à prestations telles que la CSG en raison justement de l'absence de lien entre contribution et prestation.

<sup>409</sup> Y. Lambert-Favre, L. Leveneur, *Droit des assurances*, *op. cit.*, p. 812.

<sup>410</sup> R. Pellet, A.-C. Dufour, « Fasc. 640 : Financement du Régime général-Evolution du mode de financement-Régime juridique des ressources », in *JCL Protection sociale*, LexisNexis, 2013.

<sup>411</sup> Pour mémoire, les LFSS ont été instituées par la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996. Pour une perspective générale sur les LFSS, X. Prétot, « L'évolution des finances sociales. Quelques réflexions d'ordre économique, juridique et politique », *RFFP*, n° 87, 2004, p. 129. Sur les interrogations historiques quant à leur opportunité, X. Roque, « Une loi de finances sociales ? », *Dr. Soc.*, 1993, p. 466 ; M. Morin, « Le Parlement et le budget social de la Nation », *Pouvoirs*, n° 29, 1984, p. 147.

comptable de l'affectation apparaît ainsi être revêtu d'un sens faible, la mise au compte de l'assuré du produit de la cotisation (a), et d'un sens fort, celui d'un principe budgétaire (b).

**a. L'affectation entendue au sens faible : la mise au compte de l'assuré du produit de la cotisation**

60. L'affectation entendue comme la mise au compte de l'assuré du produit de la cotisation est une règle classique issue du droit des assurances, reprise par les assurances sociales et largement amendée par ces dernières. En effet, celles-ci substituent la proportionnalité de la cotisation au salaire à celle de la prime au risque<sup>412</sup>. Ce faisant, un mouvement de déconnexion entre la cotisation et la prestation s'amorce dès les premières lois d'Assurance sociale. Dans un premier temps, celui-ci consiste en une décorrélation entre les niveaux respectifs des cotisations versées et des prestations perçues, ce qui se traduit par l'abandon, d'une part, du calcul actuariel<sup>413</sup> ainsi que, d'autre part, de l'effet créateur de droits de la cotisation patronale<sup>414</sup>. Un glissement s'opère : la cotisation salariale cesse d'être la garantie d'un montant déterminé de prestations en cas de réalisation du risque auquel le produit de celle-ci est affecté pour devenir un droit à contrepartie déterminable en partie en fonction d'autres paramètres. Ce mouvement sera consacré avec l'institution de la Sécurité sociale à la suite du Plan de 1945<sup>415</sup>. Le parfait exemple en est donné par le sort de la cotisation salariale d'assurance vieillesse, dernière survivante des cotisations salariales d'assurances sociales<sup>416</sup>. Contrairement au sens commun, les cotisations d'assurance vieillesse ne conditionnent qu'à la marge l'ouverture des droits et n'influent qu'indirectement sur le montant de la pension. En effet, les

---

<sup>412</sup> Voir, *supra*, C1. S1. §1. B.

<sup>413</sup> Il se traduit à partir de la loi de 1894 relative à la retraite et aux caisses de secours des mineurs par l'abandon du calcul actuariel pour les situations individuelles (Voir, *supra*, C1. S1. §1. B.2). Il le sera au niveau du groupe d'assurés sociaux à partir de l'institution de la Sécurité sociale. J. F. Chadelat, « Préface », in F. Netter, *La sécurité sociale et ses principes, op. cit.*

<sup>414</sup> Les cotisations patronales cessent d'être créatrices de droits pour leurs salariés avec le passage la gestion en répartition de l'assurance vieillesse par la loi du 6 janvier 1942. Voir, *supra*, S1. §2.

<sup>415</sup> Un second mouvement de déconnexion entre cotisation et prestation naît avec l'instauration de la Sécurité sociale. Cette fois la déconnexion s'opère, sous l'égide du principe d'universalité, entre le paiement d'une cotisation et l'ouverture de droits avec l'émergence de prestations dites « *non contributives* ». M. Borgetto, « Logique assistancielle et logique assurancielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat », *Dr. Soc.*, 2003, p. 115.

<sup>416</sup> En effet, le dernier point de cotisation salariale maladie a été supprimé par la LFSS pour 2018 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (*L. n° 2017-1836, 30 déc. 2017, art. 8-I, 9°*).

conditions d'ouverture résident, d'une part, dans la survenance d'un âge déterminé par la loi en fonction de la génération à laquelle appartient l'assuré<sup>417</sup> et, d'autre part, dans le versement d'un minimum de cotisations sur un trimestre civil<sup>418</sup>. S'agissant du montant de la pension, celui-ci est déterminé en fonction d'une formule de calcul dont aucun paramètre ne prend en compte le montant réel des cotisations versées<sup>419</sup>. Certes, deux des trois paramètres composant ladite formule, à savoir la durée d'assurance et le taux de calcul de la pension, sont déterminés en fonction du nombre de trimestres cotisés. Or, non seulement le produit de ces cotisations ne donne pas lieu à une inscription en compte individuel, mais, surtout, l'article L. 351-2 du CSS n'exige qu'un minimum de cotisations pour valider un trimestre. A cet égard, l'article R. 351-9 du CSS neutralise le montant des cotisations versées dès lors que c'est le salaire annuel correspondant aux retenues subies par l'assuré sur sa rémunération pour un montant déterminé en fonction du SMIC qui permet de valider un trimestre dans la limite de quatre trimestres par an<sup>420</sup>. Quant au dernier paramètre de la formule de calcul, le Salaire Annuel Moyen (SAM), celui-ci est déterminé en fonction de la moyenne des 25 meilleures années des salaires ayant donné lieu à cotisation<sup>421</sup>. Autrement dit, la cotisation ne constitue ici qu'un critère d'identification du salaire à prendre en considération pour la détermination du SAM. Le détail de la formule de calcul de la pension de retraite permet ainsi d'illustrer parfaitement la relation salaire-cotisation-prestation au cœur des assurances sociales qui altère le principe comptable d'affectation. En définitive, la notion de vocation exprime bien la torsion que le principe comptable d'affectation, entendu dans son sens faible, a subi dans le cadre du système de Sécurité sociale.

---

<sup>417</sup> CSS, art. L. 351-1 à L. 351-1-4; art. L. 161-17-2, art. R. 351-2 et 351-6.

<sup>418</sup> Il n'apparaît pas qu'une durée d'assurance minimum soit explicitement prévue par le code de la sécurité sociale. On déduit néanmoins celle-ci de la combinaison des articles L. 351-1, L. 351-2 et R.351-1 du CSS. Du reste, cette condition est la plupart du temps remplie en pratique.

<sup>419</sup> CSS, art. L. 351-1; art. R. 351-25 sq. Le montant de la pension est déterminé ainsi: Salaire annuel moyen x Taux de la pension x (Durée d'assurance du salarié au régime général / Durée de référence pour obtenir une pension à taux plein).

<sup>420</sup> Pour la période postérieure au 31 décembre 2013, un trimestre est validé pour chaque tranche de rémunération annuelle qui atteint le montant du SMIC calculé sur la base de 150 heures.

<sup>421</sup> CSS, art. L. 351-12; art. R. 351-29.

## **b. L'affectation entendue au sens fort : un principe budgétaire**

61. Le principe d'affectation fait l'objet d'une première transformation en une règle budgétaire avec les assurances sociales avant de s'affermir dans le cadre de la Sécurité sociale<sup>422</sup>. Sa finalité tient désormais dans l'attribution des recettes nécessaires afin de financer les dépenses afférentes pour chaque risque couvert par les régimes de base. Logiquement, il concerne en premier lieu les cotisations sociales qui sont affectées par la loi aux risques au titre desquels elles sont prélevées et qui en portent symboliquement le nom. Le principe fait l'objet d'une consécration avec l'avènement des LFSS, celles-ci devant préciser par branche les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base<sup>423</sup>. Il est d'autant plus important qu'il s'applique également aux ressources fiscales dédiées au financement social et justifie que des règles budgétaires particulières s'appliquent à ces dernières<sup>424</sup>, notamment en ce qu'il s'oppose au principe de l'universalité budgétaire<sup>425</sup>. On peut, au demeurant, se demander si, face à l'effacement du sens faible du principe de l'affectation, son sens fort n'offre pas une certaine garantie pour le salarié-cotisant, ne serait-ce pris qu'en sa qualité de citoyen<sup>426</sup>, quant à l'utilisation finale du produit de sa cotisation<sup>427</sup>. De manière plus prosaïque, il apparaît que les deux sens du principe d'affectation se retrouvent dans les deux éléments qui participent à la définition des cotisations sociales, à savoir : le sens fort s'agissant du critère d'affectation de la cotisation à un régime de Sécurité sociale et le sens faible (dans sa version altérée) pour ce qui est du

---

<sup>422</sup> Pour mémoire, l'allocation par l'Etat d'une ressource prise sur son budget est nécessaire pour constituer les pensions dès la loi sur les ROP. Voir, *supra*, P1. T1. C1. S1. §1.

<sup>423</sup> CSS, art. LO. 111-3. R. Pellet, « Article 47-1 » in F. Luchaire, G. Conac et X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Economica, 2009, pp. 1170-1189.

<sup>424</sup> Ceci détermine, par exemple, l'outil législatif à utiliser par le parlement. Selon que l'imposition de toute nature est à l'origine établie pour le compte de l'Etat ou pour la Sécurité sociale, son affectation à une personne morale relève soit de la loi de finance (*LOLF*, art. 36) ou de la LFSS (CSS, art. LO 111-3).

<sup>425</sup> *L. Org. n°2001-692, 1<sup>er</sup> août 2001, art. 6*. Selon ce principe, l'ensemble des recettes doit couvrir l'ensemble des dépenses sans possibilité de compensation (règle du produit brut) et sans préaffectation. Ce principe a pour but de permettre au Parlement de connaître avec exactitude le montant des dépenses et celui des recettes. Le Conseil Constitutionnel considère qu'il s'agit d'une règle fondamentale du droit budgétaire (*Cons. Const., 29 déc. 1994, n° 94-351 DC, AJDA*, 1995. 336, note J.-P. Camby ; *D.* 1995, p. 348, obs. E. Oliva. Pour des écrits récents sur ce principe, voir : L. Ayrault, M. Collet, « Chronique de droit public financier », *RFDA*, 2018, p. 1185 ; B. Plessix, « Les adages propres au droit public », *RFDA*, 2014, p. 211.

<sup>426</sup> Par l'intermédiaire du Parlement lors de l'étude des LFSS. A.-C. Dufour, *Les pouvoirs du Parlement sur les finances de la sécurité sociale. Etude des lois de financement de la sécurité sociale*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2012, pp.49-128 ; 245-341.

<sup>427</sup> L'article L. 253-1 du CSS prévoit, en effet, que « les ressources recouvrées en exécution du présent code ne peuvent être affectées à une institution autre que celle au titre de laquelle elles sont perçues ». Il ne s'agit néanmoins que d'une disposition législative simple.



critère de la vocation à prestations. Cependant, le premier critère n'est pas pertinent pour distinguer entre contributions fiscales affectées à la Sécurité sociale et cotisations sociales. Par conséquent, c'est le caractère de vocation à prestations d'une contribution qui s'avère être aujourd'hui le critère déterminant pour opérer la distinction considérée.

## **2. La notion de vocation au service de la délimitation du pouvoir normatif entre la loi et le règlement**

62. La distinction entre cotisations sociales et impositions de toute nature est traditionnellement utilisée pour encadrer l'exercice du pouvoir normatif du Parlement et du Gouvernement dans le cadre de la V<sup>ème</sup> République<sup>428</sup>. Tout d'abord, les impositions de toute nature répondent au principe de l'autorisation annuelle en application de l'article 14 de la DDHC, ce qui n'est pas le cas des cotisations sociales<sup>429</sup>. Surtout, la répartition de compétence entre la loi et le règlement s'opère différemment selon la nature de la contribution considérée au regard des articles 34 et 37 de la Constitution<sup>430</sup>. Ainsi, seul le Parlement est compétent pour créer des impositions de toute nature et pour en déterminer l'assiette comme le taux<sup>431</sup>. En revanche, le pouvoir réglementaire est plus étendu en matière de cotisations sociales dans la mesure où il lui appartient d'en déterminer le taux<sup>432</sup>. L'intérêt de la distinction est aujourd'hui renouvelé avec la montée en charge de contributions fiscales affectées au financement de la Sécurité sociale. Ceci accentue

---

<sup>428</sup> X. Prétot, « Prélèvement social et prélèvement fiscal », in L. Philipe (dir.), *Les finances sociales, unité ou diversité ?* Economica, 1995, p. 121

<sup>429</sup> Ceci induit une certaine articulation entre lois de finances et LFSS pour les impositions affectées au financement de la sécurité sociale. R. Pellet, A.-C. Dufour, « Fasc. 640 : Financement du Régime général-Evolution du mode de financement-Régime juridique des ressources », *op. cit.* Sur le principe de l'annualité en droit fiscal, voir : M. Collet, *Finances publiques*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 3<sup>ème</sup> ed., p. 21.

<sup>430</sup> X. Prétot, « Du bon usage du pouvoir normatif en matière d'assiette et de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 2009, p. 322.

<sup>431</sup> *Cons. Const.*, 30 déc. 1987, n°87-239 DC, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1987, n°III-1984, p. 579, note B. Genevois ; *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1989, n°2, p. 431, note L. Favoreu.

<sup>432</sup> *Cons. Const.*, 28 fév. 1984, n° 84-136, *Rec. Cons. const.*, p. 111 ; *CE, Ass.* 26 oct. 1990, *op. cit.* Il appartient au législateur de fixer, dans leur principe, les règles du recouvrement, la détermination des personnes assujetties à l'obligation de cotiser ainsi que le partage de cette obligation entre employeurs et salariés (*Cons. Cons.* 20 déc. 1960, n°60-10 L, *Rec. Cons. const.*, p. 39). La création des cotisations et la détermination de leur assiette relèvent également de sa compétence (*CE*, 10 juill. 1996, n°131678, *RFDA*, 1996, p. 1251, concl. M. Denis-Linton).

l'importance du caractère de vocation à prestations de la cotisation sociale comme élément de définition de ces dernières. Il permet, en effet, de distinguer les cotisations sociales des contributions sans contrepartie individualisable qui, tout en étant affectées elles aussi au financement de la Sécurité sociale, revêtent nécessairement la qualification d'impositions de toute nature. La notion n'est toutefois pas pleinement satisfaisante dans la mesure où les cotisations patronales sont dépourvues de ce caractère de vocation à prestations. Au regard de leur affectation, rien ne les distingue des contributions fiscales affectées si ce n'est que, contrairement à ces dernières, elles sont dévolues à une branche déterminée du régime général, et ce, sans que leur produit puisse connaître *a priori* une autre destination<sup>433</sup>. Elles se voient pourtant appliquer la même règle de compétence que les cotisations salariales par le truchement de l'affiliation des assurés sociaux sur la rémunération desquels sont assises les cotisations patronales, ce qui permet de les rendre indissociables<sup>434</sup>. Ceci confère néanmoins une certaine stabilité à la répartition des compétences entre la loi et le règlement. Mais, parallèlement à l'usage de la notion de vocation aux fins d'application de règles de compétences, le Conseil Constitutionnel en a extrait le rapport salaire-cotisation pour le transformer, dans son acception la plus stricte, en règle de fond s'imposant aux autorités publiques.

### **3. La proportionnalité des cotisations sociales salariales aux revenus du travail comme règle de fond s'imposant au législateur**

**63.** Jusqu'à une période récente, la proportionnalité des cotisations aux revenus du travail n'était qu'une caractéristique des cotisations sociales se révélant lorsqu'il s'avérait nécessaire de procéder à leur identification ou de les mobiliser comme instrument de référence<sup>435</sup>. C'est ainsi qu'au début des années 1990, Monsieur Prétot remarquait, en

---

<sup>433</sup> CE, 9 déc. 1966, FNOSS, n°65750, Rec., p. 653. On peut toutefois considérer que ce principe d'affectation est atténué par le jeu de la compensation inter-régime et les transferts financiers entre branches du régime général. Sur cette compensation, voir : R. Pellet, A.-C. Dufour, « Fasc. 204-10 : Généralités-Organisation financière intra et inter régimes de la sécurité sociale », in *JCL Protection sociale*, LexisNexis, 2013.

<sup>434</sup> La paternité d'une telle argumentation semble revenir au Commissaire du Gouvernement Hubert que ce dernier formula à l'occasion de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat en date du 26 octobre. 1990. CE, 26 oct. 1990, n°72641 et 7642, *Dr. Soc.*, 1991, p. 140 concl. Hubert.

<sup>435</sup> Ainsi, dans sa décision du 28 décembre 1990 relative à la création de la CSG, le Conseil Constitutionnel a déclaré conforme à l'article 13 de la DDHC la disposition retenant la proportionnalité de cette contribution au motif, notamment, qu'elle est destinée « à l'allègement à due concurrence des prélèvements affectés à la sécurité sociale ; que ces prélèvements se caractérisent par une prépondérance

marge de la décision du Conseil Constitutionnel du 21 juin 1993 qui arrime le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu à l'article 13 de la DDHC<sup>436</sup>, que :

« En effet, alors que l'imposition du revenu doit, normalement, revêtir un caractère progressif, le législateur, s'il peut assortir une cotisation de Sécurité sociale d'un taux progressif, sauf à ne pas rompre en recourant à une progressivité excessive, l'égalité des redevables devant les charges publiques [...] n'est nullement tenu d'agir ainsi et peut dans ces conditions instituer des cotisations strictement proportionnelles »<sup>437</sup>.

Alors que la proportionnalité de la CSG sur les revenus d'activité se voyait consacrée dans une décision du Conseil Constitutionnel du 19 décembre 2000 censurant, pour rupture d'égalité devant les charges publiques, une disposition législative instaurant une progressivité sur les revenus les plus faibles à hauteur de 1,3 SMIC<sup>438</sup>, les cotisations sociales ne faisaient pas, quant à elles, l'objet d'une telle cristallisation<sup>439</sup>. D'ailleurs, cette décision, en cohérence avec celle du 21 juin 1993 précitée, s'explique par la nature fiscale de la CSG qui impose au législateur de tenir compte de l'ensemble des facultés contributives du contribuable<sup>440</sup>. A l'inverse, une cotisation sociale étant affectée à un

---

de cotisations qui ne sont ni assises sur l'ensemble des revenus ni soumises à une règle de progressivité ; » (*Cons. Cons.*, 28 déc. 1990, n° 90-285 DC, *AJDA* 1991, p. 475, obs. X. Prétot ; *Dr. Soc.*, 1991, p. 338, note X. Prétot ; *Dr. fisc.*, 1991, p. 612, note L. Philip ; *JCP* 1991.1.3522, note F. Quérol ; *LPA*, 8 févr. 1991, p. 15, note J.-P. Chaumont ; *RFDC*, 1991, p. 136, obs. L. Philip, et p. 145, obs. L. Favoreu).

<sup>436</sup> *Cons. Const.*, 21 juin 1993, n°93-320 DC, *RFDC*, 1993, n°15, p. 576, note L. Philip ; *LPA*, 1994, n°s.n., p. 16, note B. Mathieu.

<sup>437</sup> X. Prétot, « Le principe de la progressivité de l'impôt sur le revenu revêt-il un caractère constitutionnel ? », *Dr. Soc.*, 1993, p. 787. *Contra*. J. Grosclaude, P. Marchessou, *Droit fiscal général*, Dalloz, coll. « cours dalloz », 10<sup>ème</sup> ed., 2015, p. 24.

<sup>438</sup> *Cons. Cons.*, 28 déc. 2000, n° 2000-437 DC ; L. Philip, « Contrôle des lois de financement de la sécurité sociale », *RFDC*, 2001, p. 129 ; J.-Y. Nizet, « CSG : à propos d'une décision du Conseil constitutionnel », *RFFP*, 2001, p. 179 ; X. Prétot, « La conformité à la Constitution de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001 », *Dr. Soc.*, 2001, p. 270 ; D. Ribes, « Les progrès de l'égalité devant l'impôt. A propos des décisions du Conseil Constitutionnel 99-424 DC et 2000-437 DC », *RFFP*, 2001, p. 261.

<sup>439</sup> Il est vrai, cependant, que le Conseil Constitutionnel n'avait jamais eu à se prononcer sur la censure de dispositions législatives créant des effets de seuil pour les cotisations salariales d'assurances sociales. Conseil Constitutionnel, « Commentaire de la décision n°2014-698 du 6 août 2014-Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 », 2014, [[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2014698dc/ccc\\_698dc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2014698dc/ccc_698dc.pdf)].

<sup>440</sup> *Cons. 8 et 9*. Le Conseil Constitutionnel remarque ainsi « que la disposition contestée ne tient compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci ; que le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des facultés ». Cette position est néanmoins susceptible d'évoluer en raison des perspectives offertes par la décision en conformité du Conseil rendu à propos de l'instauration de la retenue à la source de l'IR (*Cons. Cons.*, 29 déc. 2016, n° 2016-744 DC ; E. Oliva, « [Note sous

régime de sécurité sociale et caractérisée par sa vocation à prestations, le respect du principe d'égalité devant les charges publiques ne peut s'apprécier en la matière qu'au regard du seul revenu sur lequel est assise la cotisation concernée. Partant, la solution du 19 décembre 2000 ne semblait pas pouvoir être transposée au cas des cotisations sociales.

64. Le Conseil Constitutionnel retient néanmoins une autre approche dans sa décision du 6 août 2014<sup>441</sup> par laquelle il rappelle le lien entre cotisation et prestation en exigeant un rapport proportionnel de la cotisation au revenu qui en constitue l'assiette. En l'espèce, les dispositions censurées instauraient respectivement une différence de taux de cotisation pour les assurés exonérés d'impôts directs en application d'une convention ou d'un accord international et la mise sous progressivité des cotisations salariales d'assurances sociales par exonération des salaires les plus faibles<sup>442</sup>. Le Conseil Constitutionnel considère ainsi que la différence de traitement qui résulterait de telles dispositions ne serait pas en rapport direct avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale qui est d'ouvrir des droits à prestations<sup>443</sup>. Ce faisant, cette décision consacre la règle d'une stricte proportionnalité des

---

décision n° 2016-743 et 2016-744 DC] », *RFDC*, 2017, p. 472). J. L. Matt, « L'incidence de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sur l'introduction éventuelle d'une CSG progressive », in Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale*, 2017, pp. 181-187.

<sup>441</sup> *Cons. Const.*, 6 août 2014, n° 2014-698 DC ; J.-P. Camby, « Impositions, cotisations, Constitution », *RFFP*, n° 128, 2014, p. 227 ; M. Collet « Le Conseil constitutionnel et la distinction des impôts et cotisations sociales. À propos de la décision Cons. Const., 6 août 2014, n° 2014-698 DC, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 », *RDF*, n° 40, 2014, p. 553 ; R. Pellet « Les assurances sociales sont-elles solubles dans la fiscalité ? Mise en perspective historique de la décision Cons. constit. n° 2014-698 DC, 6 août 2014 », *op. cit.* ; A. Barilari, « La définition traditionnelle des cotisations sociales ou l'arbre qui cache la forêt. Commentaire de la décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014 du Conseil constitutionnel », *RFFP*, n° 128, 2014, p. 217 ; O. Dutheille de Lamothe, audition in Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, 2015, p. 137.

<sup>442</sup> L'exonération envisagée concernait, comme pour la disposition censurée quelques années plus tôt mettant en progressivité la CSG sur les revenus d'activité, les revenus inférieurs à 1,3 Smic.

<sup>443</sup> Le raisonnement du Conseil Constitutionnel est un peu obscur dans sa décision puisqu'il vise aussi bien le principe d'égalité devant la loi de l'article 6 de la DDHC que celui du principe d'égalité devant les charges publiques prévu par l'article 13 de la DDHC. Il semble, néanmoins, davantage se référer au premier. En effet, il résulte de la jurisprudence constitutionnelle que ce principe peut subir une entorse motivée par un motif d'intérêt général, ce qui est le cas en l'espèce, à condition que la différence de traitement instituée par la loi soit en rapport direct avec l'objet de celle-ci (la possibilité de déroger à un motif d'intérêt général ne transparait pas dans ladite jurisprudence). Or, le raisonnement retenu par le Conseil est quelque peu différent : il considère la disposition législative inconstitutionnelle non pas en raison d'une inadéquation entre la différence de situation et l'objet de la loi, mais parce que la disposition contestée est sans rapport direct avec l'objet des cotisations sociales. Ce raisonnement a fait l'objet de critiques par la doctrine. M. Collet, « Le Conseil constitutionnel et la distinction des impôts et cotisations sociales. À propos de la décision Cons. Const., 6 août 2014, n° 2014-698 DC, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 », *RDF*, n° 40, 2014, p. 553 ; O. Dutheille de Lamothe,

cotisations aux revenus sur lesquels elles sont assises.

65. On peut regretter l'argumentation retenue dans la décision du 6 août 2014 puisque, pour refuser la dégressivité des cotisations en faveur des revenus les plus faibles, le Conseil Constitutionnel se retranche derrière le seul lien entre cotisation et prestation. Ce faisant, il rigidifie le mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus en imposant au législateur la proportionnalité des cotisations salariales de sécurité sociale aux revenus du travail. Or, ce mode de calcul des cotisations ne s'est jamais réduit à une telle configuration, et ce, dès l'introduction de la technique par les premières lois d'Assurance sociale<sup>444</sup>. En effet, comme il a déjà été dit, la proportionnalité de la cotisation aux revenus n'est qu'une application particulière du mode de calcul considéré. Surtout, la définition des cotisations sociales, telle qu'elle résulte de la célèbre décision du 13 août 1993 rendue par le Conseil Constitutionnel, n'induit pas en elle-même une telle proportionnalité<sup>445</sup>. C'est ainsi la relation salaire-cotisation-prestation qui est mise en exergue par la notion de « vocation »<sup>446</sup>, laquelle renvoie à la déconnexion opérée de longue date par le système de Sécurité sociale entre les montants de cotisations et ceux de prestations<sup>447</sup>. Or, de même que cette notion n'exige pas une mise en corrélation entre les montants de cotisation et ceux de prestation, elle n'impose pas non plus, en elle-même, la proportionnalité des cotisations au revenu salarial<sup>448</sup>. A cet égard, on peut remarquer que la loi de 1928-1930 comportait dans son système de classes de revenus une dose de progressivité<sup>449</sup>. C'est, du reste, toujours le cas aujourd'hui en matière d'assurance vieillesse puisque la cotisation qui

---

audition in Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, op. cit.

<sup>444</sup> Voir, *supra*, §1.2 et 3.

<sup>445</sup> *Cons. Const.*, 13 août 1993, n°93-325 DC ; *Rec. Cons. const.*, p. 224 ; *AJDA* 1994, p. 97, note C. Teitgen-Colly ; *Dr. Soc.* 1994, p. 69, note J.-J. Dupeyroux et X. Prétot ; *LPA*, n° 108, 9 sept. 1994, p. 4, chron. B. Mathieu et M. Verpeaux ; *RDP*, 1994, p. 5, note F. Luchaire ; *RFDA*, 1993, p. 871, note B. Genevois ; *RFDC*, 1993, p. 583, note L. Favoreu.

<sup>446</sup> *GADSS*, n°17.

<sup>447</sup> Et ce, dès les premières lois d'Assurance sociale. Voir, *supra*, §1.B.2.

<sup>448</sup> Du reste, l'argument tiré de la proportionnalité des prestations au salaire justifiant une mise en proportionnalité des cotisations à celui-ci ne semble pas recevable dans la mesure où l'ancienne cotisation maladie supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 était déplafonnée alors que l'indemnité journalière (IJ) restait plafonnée. Pour mémoire, cette cotisation maladie au taux de 0,75% était en principe destinée au financement des IJ. Sur l'évolution de la cotisation salariale maladie dans la période récente, voir : R. Pellet, « Les réformes du financement de l'assurance maladie et la fiscalité : une conception doublement critiquable de la solidarité », *JDSAM*, 2018, n°20, p. 84.

<sup>449</sup> Voir, *supra*, §2.

la finance est en partie déplafonnée alors que le montant de la pension reste plafonné, ce qui revient *de facto* à une forme de progressivité<sup>450</sup>. En conséquence, la logique intrinsèque du mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus conduit à une position alternative à celle retenue par le Conseil Constitutionnel : si le lien entre cotisation et prestation interdit que le bénéficiaire potentiel de prestations contributives soit exonéré du paiement de la cotisation sociale, il n'interdit pas aux pouvoirs publics d'accroître le niveau de cotisation en fonction du revenu salarial à condition toutefois que cet accroissement ne soit pas trop excessif. En d'autres termes, la progressivité des cotisations sociales est en principe admissible dès lors qu'elle donne lieu à un accroissement de la charge contributive des assurés sociaux sans exonération pour les revenus les plus faibles<sup>451</sup>.

66. La position retenue par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 6 août 2014 n'en demeure pas moins opportune dans la mesure où l'exonération retenue par le législateur concernait un nombre important d'assurés sociaux (environ un tiers des assurés), ce qui aurait conduit *de facto* à dénaturer les cotisations salariales de sécurité sociale<sup>452</sup>. Cette décision est également cohérente au regard de la jurisprudence récente du Conseil Constitutionnel relative au principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques. En effet, le Conseil Constitutionnel apprécie le respect dudit principe en prenant en compte l'ensemble des impositions portant sur le même revenu et acquitté par le même contribuable<sup>453</sup>. Or, il a clairement exclu les cotisations sociales de ce contrôle dans une décision du 29 décembre 2012 en raison du lien proportionnel entre cotisation et prestation<sup>454</sup>. Il ne pouvait dès lors, sauf à renier ses propres solutions jurisprudentielles, ne

---

<sup>450</sup> R. Pellet, « Actes-La distinction entre impôts et cotisations sous le regard du juge », in Conseil d'Etat, *Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? op. cit.*, p. 74. Plus exactement, en pratique seule la fraction plafonnée ouvre droit à prestations, la part déplafonnée étant versée en pure perte. M. Collet « Le Conseil constitutionnel et la distinction des impôts et cotisations sociales. À propos de la décision Cons. Const., 6 août 2014, n° 2014-698 DC, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 », *op. cit.*

<sup>451</sup> Le Conseil d'Etat s'était auparavant prononcé en ce sens en se fondant sur le principe de solidarité : CE, 17 mars 1999, n°194491 et 194545.

<sup>452</sup> Pour aussi équitable qu'elle puisse paraître de prime abord, celle-ci présentait paradoxalement un danger pour l'avenir du régime général. R. Pellet « Les assurances sociales sont-elles solubles dans la fiscalité ? Mise en perspective historique de la décision Cons. constit. n° 2014-698 DC, 6 août 2014 », *op. cit.*

<sup>453</sup> O. Dutheille de Lamothe, audition in Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux, op. cit.*

<sup>454</sup> Cons. Const. 29 déc. 2012, n°2012-662 DC,

pas retenir une autre position que celle retenue dans ses décisions du 13 décembre 2012 et du 6 août 2014. En d'autres termes, le « millefeuille »<sup>455</sup> fisco-social semble imposer au Conseil Constitutionnel une ligne de démarcation claire entre les prélèvements obligatoires au regard de leur finalité. Ceci conduit ce dernier à réserver la logique redistributive à l'impôt<sup>456</sup>.

67. En revanche, la véritable critique que l'on peut adresser à l'encontre du Conseil Constitutionnel concerne sa décision du 21 décembre 2017 par laquelle il déclare conformes les dispositions de la LFSS pour 2018 supprimant la cotisation salariale maladie pour la remplacer par une hausse de la CSG<sup>457</sup>. Fort de l'expérience tirée de l'échec de ses tentatives d'exonération sur les bas salaires en matière de CSG et de cotisations salariales, le législateur a ainsi opté pour une solution plus radicale. Une telle suppression lui permet, en effet, d'éviter la censure au titre de la rupture du principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. S'il est vrai que l'argumentaire des requérants ne mobilisait que ces deux derniers principes<sup>458</sup>, on peut reprocher au Conseil Constitutionnel de ne pas avoir saisi cette occasion pour extraire desdits principes la notion de vocation pour en faire une notion autonome. Une telle œuvre jurisprudentielle aurait été justifiée puisque cette cotisation salariale maladie que supprime la LFSS pour 2018 était affectée aux prestations en espèces de l'assurance maladie, c'est-à-dire au financement des indemnités journalières, lesquelles constituent un revenu de remplacement caractéristique du rapport salaire-cotisation-prestation. La logique professionnelle de l'indemnisation en espèce est ainsi brisée et avec elle, c'est la pérennité même des IJ qui est en jeu.

68. Quoi qu'il en soit, les autorités publiques n'ont plus la possibilité de retenir une autre application du mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus que

---

<sup>455</sup> O. Dutheille de Lamothe, audition in Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, *op. cit.*

<sup>456</sup> En faveur de cette position : R. Pellet « Les assurances sociales sont-elles solubles dans la fiscalité ? Mise en perspective historique de la décision Cons. constit. n° 2014-698 DC, 6 août 2014 », *op. cit.*

*Contra* : M. Collet « Le Conseil constitutionnel et la distinction des impôts et cotisations sociales. À propos de la décision Cons. Const., 6 août 2014, n° 2014-698 DC, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 », *op. cit.*

<sup>457</sup> *Cons. Const., 21 déc. 2017, n°2017-756*, R. Pellet, « Les réformes du financement de l'assurance maladie et la fiscalité : une conception doublement critiquable de la solidarité », *op. cit.*

<sup>458</sup> *Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017 - Saisine par 60 députés 2, 2017* [<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2017-756-dc-du-21-decembre-2017-saisine-par-60-deputes-2>].

celle de la proportionnalité. La position du Conseil Constitutionnel en la matière se traduit par l'obligation pour le législateur de déterminer une cotisation par application d'un pourcentage uniforme sur les revenus salariaux. Il ne peut donc plus, par exemple, moduler le montant des cotisations sociales en établissant des classes de revenus comme il le fit lors de la loi de 1928-1930. En tout état de cause, l'ensemble des décisions considérées rendent impossible le retour à un mode de calcul forfaitaire même en étant justifiées par un motif d'intérêt général. Le mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus connaît ainsi une pérennité certaine à travers l'une de ses applications particulières, et ce, d'autant plus qu'il est appliqué à toutes les contributions sociales dont l'assiette est articulée à celle des cotisations sociales.

## **Section 2 L'articulation de l'assiette des cotisations et des contributions sociales composant la créance sociale**

69. Si les assiettes des cotisations et des contributions sociales sont nécessairement constituées par la rémunération salariale, leur périmètre peut différer d'une contribution à l'autre. Alors que celle de la CSG sur les revenus d'activité, devenue assiette de référence à la faveur de l'ordonnance du 12 juin 2018<sup>459</sup>, est des plus larges, d'autres, telle que la contribution patronale spécifique sur les avantages de préretraite<sup>460</sup>, ne portent que sur certains éléments précis. Cette différence de périmètre est liée aux divers buts poursuivis par les autorités publiques qui sont variables selon les époques et se révèlent parfois contradictoires. De manière concrète, elle s'explique par l'antériorité des cotisations sociales et la nécessité d'une articulation cohérente avec les contributions ultérieures qui leur ont été adjointes. Que ce soit en tant que source complémentaire de financement de la Sécurité sociale ou pour financer un risque non couvert par ce système, ces contributions ont été instituées historiquement en référence aux cotisations sociales (§2). Or, l'assiette de ces dernières est profondément marquée par le caractère extensif de la notion de

---

<sup>459</sup> Ord. n° 2018-474, 12 juin 2018; CSS. art. L. 136-1-1.

<sup>460</sup> CSS, art. L. 137-10. Comme son nom l'indique, la contribution frappe l'avantage octroyé dans le cadre d'un dispositif de préretraite d'entreprise. Le taux étant passé de 25, 20 % à 50 % (*LFSS pour 2017, art. 16*) pour les préretraites ayant pris effet à compter du 11 octobre 2007, le nombre de personnes percevant des pensions, rentes ou allocations de préretraites avec rupture des contrats de travail a significativement chuté. P. Dumas, J. Planet, E. Battistone, *Rapport de la mission d'étude sur les préretraites d'entreprise*, 2013, [<http://www.prd-conseil.fr/images/prd/articles/PRE-Rapport.pdf>]. Il s'agit là d'un effet escompté par les autorités publiques dont l'objectif clairement affiché est celui de l'allongement de la durée d'emploi des « séniors ». L. n° 2007-1786, 19 déc. 2007, *Exposé des motifs*.



rémunération (§1), ce qui a nécessairement déterminé l'étendue des assiettes respectives des contributions sociales postérieures.

### **§1 Le caractère extensif de la notion de rémunération**

70. La notion de rémunération, telle qu'elle est appréhendée à travers l'assiette de la CSG sur les revenus d'activité et celle des cotisations sociales, se révèle en soi inexhaustible (A), les seules limites qu'elle rencontre étant celles imposées par l'action des autorités publiques menées dans le cadre de leur politique d'exonération (B).

#### **A. Une notion inexhaustible**

71. Le caractère extensif de la notion de rémunération a été clairement identifié comme tel par les autorités publiques dès les débats relatifs à loi du 5 avril 1910 sur les ROP, ce qui explique en partie le choix du législateur en faveur d'une assiette composée des revenus tirés du travail<sup>461</sup>. C'est ainsi qu'entre, en principe, dans l'assiette des cotisations sociales tout avantage alloué à un salarié « en contrepartie ou à l'occasion de son travail ». Cette formulation, qui matérialise un tel caractère extensif, résulte de la loi du 20 mars 1954 ajoutant un article 31 *bis* à l'ordonnance du 4 octobre 1945<sup>462</sup>. Codifiée aux articles 120 puis L. 242-1 du CSS relatifs à la définition de l'assiette des cotisations sociales, elle figure aujourd'hui à l'article L. 136-1-1 du même code, ce qui témoigne d'une certaine permanence de la notion<sup>463</sup>. Ainsi, malgré l'inversion de la hiérarchie entre l'assiette de la CSG sur les revenus d'activité et celle des cotisations sociales, qui se traduit par un transfert de la définition de l'assiette sociale à l'article L. 136-1-1 du même code, sa

---

<sup>461</sup> Sur le plan pratique, elle apparaît alors particulièrement adaptée à une société qui reste essentiellement rurale et dont les rapports du travail n'ont pas encore subi la normalisation produite par l'industrialisation. En ce sens, elle permet notamment l'évaluation des avantages en nature, ce qui s'avère déterminant dans le secteur de l'agriculture. Député Joly. *J. O. Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 31 mars 1910, p.1736*. Sur les autres aspects techniques qui ont retenu l'attention du législateur lors du choix en faveur de la cotisation sociale dans le cadre des ROP. Voir, *supra*, S2. §1.

<sup>462</sup> L. n° 54-301, 20 mars 1954, art. 6 II.

<sup>463</sup> La formule connaît néanmoins un léger changement syntaxique, l'article L.136-1-1 considéré prévoyant que la CSG « est due sur toutes les sommes, ainsi que les avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés, dus en contrepartie ou à l'occasion d'un travail [...] ».

portée substantielle n'a pas été altérée<sup>464</sup>. Bien au contraire, il ressort de la rédaction retenue dans ce dernier article ainsi que de la réécriture de l'article L. 242-1 du CSS opérée par l'ordonnance du 12 juin 2018, réforme opérée d'ailleurs à droit constant, la volonté des autorités publiques d'affermir le caractère extensif de la notion de rémunération<sup>465</sup>. Ainsi, peu importe la forme<sup>466</sup> de l'élément susceptible d'intégrer l'assiette des cotisations sociales et de la CSG, le temps<sup>467</sup> et le lieu de son attribution<sup>468</sup> ou encore l'identité de son auteur<sup>469</sup>, voire même celui de son destinataire final<sup>470</sup>. Cet élément revêt la qualification de rémunération dès lors qu'il existe un lien, même ténu, entre son attribution et le travail. L'emprise de l'assiette sur les avantages octroyés au salarié est donc en principe totale.

72. Il existe néanmoins des sommes qui sont allouées au salarié par l'employeur dans le cadre de l'activité professionnelle et qui ne revêtent pas pour autant la qualification de rémunération. Outre diverses contributions de l'employeur versées à différents dispositifs sociaux<sup>471</sup>, il s'agit, pour l'essentiel, d'allocations destinées soit à compenser les frais

---

<sup>464</sup> A noter qu'il ressort du rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance que celle-ci a notamment pour but d'unifier la définition des assiettes sociales en reformulant les textes alors en vigueur en raison de l'emploi par ceux-ci de termes mal définis, obsolètes ou dont la dénomination n'a pas de portée juridique. Le rapport précise que « L'ordonnance substitue donc à l'ensemble des dénominations actuelles les termes "revenus d'activité", et permet ainsi d'adapter le droit de la sécurité sociale aux évolutions de la vie économique et sociale ». *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2018-474 du 12 juin 2018 relative à la simplification et à l'harmonisation des définitions des assiettes des cotisations et contributions de sécurité sociale* (J. O. 13 juin). La dénomination de CSG sur les revenus d'activité était déjà en usage avant l'ordonnance du 12 juin 2018 (matérialisée notamment dans le titre de la section du CSS y afférente) pour désigner l'ensemble des revenus indépendamment de la nature de l'activité dont ils sont tirés. Ce faisant, l'expression conquiert l'assiette des cotisations sociales. Il ne s'agit néanmoins que d'une simple précision terminologique qui, réalisée à droit constant, ne constitue pas une remise en cause sur le fond de la notion de rémunération.

<sup>465</sup> *Ibidem*. Un soin particulier est ainsi apporté dans la rédaction de ces dispositions afin de clairement identifier les éléments qui sont exclus de l'assiette de la CSG sur les revenus d'activité et de celle des cotisations sociales. En sens inverse, ces dispositions donnent une liste non exhaustive d'éléments de rémunération à inclure dans les assiettes concernées.

<sup>466</sup> Ainsi, peut-il être en numéraire ou en nature. L'avantage se définit assez communément comme étant la fourniture ou la mise à disposition d'un bien ou service permettant au salarié de faire l'économie de frais qu'il aurait dû normalement supporter. *Rép. du Ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État*, (J. O. Sénat, 25 août 2011, p. 2194). A cet égard, l'arrêté du 10 décembre 2002 (J. O. 27 déc.) offre un barème d'évaluation des avantages en nature sans pour autant être exhaustif.

<sup>467</sup> L'élément peut être versé à l'intéressé après son départ de l'entreprise. *Cass. Soc.*, 12 déc. 1996, n° 93-21.449 (inédit).

<sup>468</sup> Elle peut être octroyée en dehors du lieu normal de travail et même l'être en dehors du territoire national. *Cass. Soc.*, 18 avril 1991, n° 88-14.140, *Bull.* V, 1991 n° 215 p. 131.

<sup>469</sup> Peu importe que le versement ait lieu par l'entremise d'un tiers. *Cass. Soc.*, 13 oct. 1994, n° 92-13.638 (inédit).

<sup>470</sup> *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>* 14 déc. 2004, n° 03-30.247, *Dr. Soc.*, 2005, p. 483, obs. X. Prétot.

<sup>471</sup> C'est le cas, par exemple, des cotisations destinées au financement de l'assurance chômage et de

professionnels exposés par le salarié dans l'exercice de ses missions<sup>472</sup> soit de rembourser au salarié des frais d'entreprise, c'est-à-dire les sommes qu'il a versées dans l'intérêt de l'entreprise<sup>473</sup>. On ne peut donc pas considérer ces frais comme constituant une limite au caractère extensif de la notion de rémunération, tant ces éléments paraissent éloignés de la notion de contrepartie. Si cela semble aller de soi s'agissant des frais d'entreprise, la différence est moins nette en matière de frais professionnels. Ceci est d'autant plus vrai qu'en pratique ceux-ci sont versés en même temps que le salaire et qu'ils peuvent servir à masquer l'attribution d'une véritable rémunération<sup>474</sup>. Plus précisément, c'est essentiellement à l'égard des frais évalués par type de sujétions imposées au salarié que le doute est permis. La technique consiste alors à écarter de l'assiette chaque élément considéré lors de son évaluation globale. En d'autres termes, c'est à ce stade qu'une tension peut apparaître à propos de la qualification de l'allocation allouée au titre des frais professionnels<sup>475</sup>. En revanche, la ligne de partage est clairement établie lorsque la déduction forfaitaire spécifique réservée à certaines professions est mobilisée<sup>476</sup>. En effet,

---

l'AGS. CSS, art. L. 136-1-1, III 2 c.

<sup>472</sup> L'arrêté du 20 décembre 2002 (J. O. 27 déc.) offre un barème d'évaluation forfaitaire des frais professionnels poste par poste. Il définit, en son article 1, ceux-ci comme « des charges de caractère spécial inhérentes à la fonction ou à l'emploi du travailleur salarié ou assimilé que celui-ci supporte au titre de l'accomplissement de ses missions ». Si l'arrêté ne se veut pas exhaustif, la pratique des URSSAF et la politique jurisprudentielle de la Cour de Cassation ont rendu quasiment impossible la prise en compte d'autres frais non prévus par l'arrêté (voir, *infra*, subdivision suivante).

<sup>473</sup> Selon l'administration trois conditions cumulatives doivent être réunies pour revêtir pareille qualification : les frais doivent avoir un caractère exceptionnel, être réalisés dans l'intérêt de l'entreprise et exposés en dehors de l'exercice normal de l'activité du travailleur salarié ou assimilé. *Circ. DSS/SDFSS/5B n° 2003-07, 7 janv. 2003.*

<sup>474</sup> L'exemple topique est fourni par l'indemnité de grand déplacement lorsqu'elle est attribuée pour le vendredi soir alors que le salarié bénéficiaire regagne son domicile pour le week-end. *Cass. Soc., 1<sup>er</sup> juin 1995, n° 92-20.688 et 92-20.778, Bull. Civ. V, 1995, n° 173, p. 127.* D'une façon générale, P. Durand observait déjà cette tendance au travestissement de la rémunération en frais professionnels. P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale, op. cit.*, p. 330.

<sup>475</sup> Toutefois, la Cour de Cassation analyse strictement le respect des conditions propres à chaque type de dépense. Voir, récemment en matière de « panier repas » (*arr. 20 déc. 2002, art. 3*), *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 12 oct. 2017, n° 16-21.469, JSL, 2017, n° 443, p. 31, note F. Taquet ; JCP S, 2017, 1395, note Th. Tauran.* Il est d'ailleurs permis de se demander si, dans le but d'éviter le travestissement d'éléments de rémunération en frais professionnels, tant les juges du fond que la Haute juridiction ne pèchent pas parfois par excès. Ainsi, dans un arrêt rendu en date du 12 juillet 2006, la Cour de Cassation a validé l'un des motifs de la Cour d'appel qui a confirmé un redressement au motif que l'employeur ne démontrait pas la prise des repas en dehors des créneaux « habituels ». Or, comme le rappelait, à juste titre, la société requérante, la seule condition imposée par l'arrêté du 26 mai 1975 (dont la disposition a été reprise par celui, précité, du 20 décembre 2002) est de démontrer l'existence d'un déplacement professionnel. *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 12 juill. 2006, n° 04-30.844, Bull. II, 2006, n° 191 p. 184.*

<sup>476</sup> *Arr. 20 déc. 2002, art. 9.* La DFS s'opère toutefois dans la limite de 7600 euros par année civile. La

celle-ci consiste en un abattement d'assiette qui intervient après intégration de l'ensemble des sommes et avantages attribués au salarié sans que l'on distingue *a priori* la nature des éléments alloués. Dans ce cas de figure, la qualification des éléments qui sont versés en tant que frais professionnels est indifférente et la notion de rémunération ne subit aucune torsion<sup>477</sup>. Quoi qu'il en soit, l'exclusion par principe de la qualification de rémunération pour les frais professionnels semble être consacrée par le nouvel article L. 136-1-1 du CSS<sup>478</sup>. En définitive, les seules véritables limites que connaît l'assiette des cotisations sociales sont celles imposées par le législateur dans le cadre de sa politique d'exonération<sup>479</sup>.

## **B. Les limites imposées par la politique exonératoire des autorités publiques**

73. Il résulte de l'article L. 242-1 du CSS que, en raison du caractère extensif de la notion de rémunération, un élément du revenu salarial ne peut échapper à l'assiette des cotisations sociales que de manière exceptionnelle, par détermination expresse de la loi et sous conditions. Une telle exclusion suppose ainsi l'action positive des autorités publiques qui considèrent nécessaire l'exonération de tout ou partie de la rémunération salariale afin de répondre aux différents objectifs qu'elles poursuivent<sup>480</sup>. Pour ce faire, les autorités

---

liste des professions admises au bénéfice de cette option selon un pourcentage déterminé par catégorie est fixée à l'article 5 de l'annexe IV du CGI dans sa version en vigueur au 31 décembre 2000.

<sup>477</sup> La technique est inspirée du droit fiscal où elle était dénommée « déduction supplémentaire pour frais professionnels ». Celle-ci a été supprimée par la loi de finances pour 1997 avec effet à compter de l'imposition des revenus de l'année 2000 et abaissement progressif des plafonds annuels de la déduction jusqu'à cette date (*L. n° 96-1186, 30 déc. 1996, art. 87*). C'est pourquoi l'arrêté du 20 décembre 2002 continue à se référer à l'annexe IV du CGI alors en vigueur. Quoi qu'il en soit, on remarque qu'en matière d'IR, cette ancienne déduction forfaitaire, comme celle de 10 % encore en vigueur aujourd'hui (*CGI, art. 8, 3° al. 2*) intervient après évaluation d'assiette sans remise en cause de la qualification des revenus qui y sont intégrés.

<sup>478</sup> En effet, celui-ci leur consacre un alinéa spécifique à la suite de la définition de la notion de rémunération sans même les faire figurer dans la liste des exclusions d'assiette. Du reste, ce poste est clairement identifié dans le rapport relatif de l'ordonnance du 12 juin 2018 comme n'étant pas par nature de la rémunération. *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2018-474 du 12 juin 2018 relative à la simplification et à l'harmonisation des définitions des assiettes des cotisations et contributions de sécurité sociale, op. cit.*

<sup>479</sup> Il doit toutefois être fait mention du cas des allocations versées par le Comité Social et Economique (institution représentative du personnel qui succède notamment au comité d'entreprise) à titre de « secours » dont la qualification de rémunération semble difficilement contestable et qui pourtant bénéficie d'une certaine tolérance. Voir, *infra*, T2.C1. S1. §1. B.b.

<sup>480</sup> Depuis la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, c'est essentiellement l'emploi qui constitue l'objectif au cœur de la

publiques disposent de différentes techniques leur permettant de moduler l'assiette des cotisations sociales et de la CSG sur les revenus d'activité (1). Cette politique d'exonération fait naturellement l'objet d'ajustements dès lors qu'elle est menée pour remplir des objectifs précis. Il peut être ainsi nécessaire de procéder à la réintégration de l'élément de rémunération exonéré dans l'assiette des cotisations sociales lorsque l'exonération n'apparaît plus opportune, soit que l'objectif a été atteint, soit que la technique se révèle au contraire inadaptée, ou encore que le rendement potentiel dudit élément présente un intérêt supérieur à l'objectif poursuivi. Pourtant, au lieu de choisir la réintégration de l'élément exonéré, c'est-à-dire de procéder à une nouvelle extension d'assiette, les autorités publiques ont tendance, dans la période récente, à créer des contributions spécifiques pour venir saisir celui-ci. Une telle pratique n'est pas des plus opportunes, l'usage de contributions spécifiques comme techniques d'ajustement de la politique d'exonération (2) ayant tendance à complexifier le recouvrement de la créance sociale.

## **1. Les différentes techniques de modulation de l'assiette des cotisations et des contributions sociales**

74. De manière prosaïque, il existe trois façons pour les autorités publiques de mener à bien leur politique d'exonération en matière de cotisations et de contributions sociales. La première consiste à fixer un plafond d'assujettissement appliqué soit de manière générale à l'ensemble de l'assiette<sup>481</sup> soit à l'égard d'un élément en particulier<sup>482</sup>. Ce phénomène de

---

politique d'exonération des autorités publiques, l'idée étant qu'un plus faible coût du travail permettrait de favoriser la baisse du chômage en incitant davantage les employeurs à embaucher. E. Malinvaud, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique, rapport du Conseil d'analyse économique*, La Documentation française, 1998, p. 11 sq. Cette relation entre coût du travail et emploi ne se révèle pourtant pas certaine. Voir, notamment, H. Sterdyniak « Compétitivité, le choc illusoire... Faut-il réformer le financement de la protection sociale ? », *Les notes, OFCE, n° 24, 2012* ; « Evaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Commentaires*, n° 126, décembre 2012 ; G. Cette, C. Ramaux, « Le coût du travail est-il vraiment trop élevé ? », *RDT*, 2012, p. 671. L'exonération de cotisations sociales n'en demeure pas moins qu'un outil pour parvenir à cette fin, les techniques d'incitation n'étant pas réductibles aux seuls allègements de « charges ». S. Leroy-Arlaud, *Droit social et incitations. Contribution à l'étude des transformations de la normativité juridique*, Thèse Université Paris Ouest- Nanterre La Défense, 2014, pp. 115-129 ; 135-171.

<sup>481</sup> C'est le cas notamment avec la réduction générale sur les bas salaires dite « Fillion » (*CSS, art. L. 241-13*). La réduction est égale au produit de la rémunération annuelle brute soumise à cotisations par un coefficient. Elle s'applique aux rémunérations n'excédant pas 1,6 Smic par mois.

limitation de l'assiette est tel, s'agissant de l'allègement général sur les bas salaires, que différentes études<sup>483</sup> ont pointé le *hiatus* existant entre les taux de cotisation bruts affichés et ceux réellement supportés par les employeurs<sup>484</sup>. Quand bien même les montants en jeu peuvent s'avérer importants en pratique, l'institution de plafonds ou de seuils ne remet toutefois pas en cause la qualification de rémunération.

Les autorités publiques peuvent aussi, de manière plus radicale, procéder à la déqualification de l'élément de rémunération en cause comme elles ont pu le faire par le passé à propos de certains dispositifs d'épargne salariale<sup>485</sup>. Très proche de ce second cas est celui où, sans dénaturer la qualification de l'avantage pris pour objet, le législateur se contente de l'exclure de l'assiette concernée<sup>486</sup>. Dans ces deux dernières situations, l'avantage patronal est exonéré en entier. Ces opérations de déqualification, d'exclusion de législation ou de plafonnement d'assiette restent précaires pour le cotisant dans la mesure où le manquement de ce dernier à l'une des conditions d'exonération entraîne le retour de la qualification de rémunération de l'avantage patronal octroyé ou la suppression du plafond qui lui est applicable et, en conséquence, sa réintégration totale dans l'assiette des

---

<sup>482</sup> Tel est le cas des indemnités de licenciement qui sont, en tout état de cause, exonérées de cotisations sociales dans la limite de deux PASS sauf à ce que leur montant dépasse cinq ou dix fois (selon la qualité du bénéficiaire) le plafond. Dans ce dernier cas, les indemnités sont « *intégralement assimilées à des rémunérations* », c'est-à-dire assujetties au premier euro. *CSS, art. L. 242-1. II. 7°*.

<sup>483</sup> IGAS-IGF, *Rapport sur l'intégration des allègements généraux de cotisations patronales au sein d'un barème de cotisations de sécurité sociale*, 2006 ; Cour des Comptes, *L'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales des exonérations sur les bas salaires et sur les heures supplémentaires*, 2008.

<sup>484</sup> C'est pourquoi différentes études proposent d'instaurer un barème progressif de cotisation afin de le substituer à des taux facialement proportionnels, et en réalité dégressifs. Outre les rapports cités dans la note précédente, voir : J.-B. De Foucauld, *Le Financement de la protection sociale : Rapport au Premier ministre*, La documentation française, 1995, pp. 133-138. Plus récemment, voir : Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, 2015, pp. 58-70.

<sup>485</sup> Il en allait ainsi, par exemple, des sommes allouées au titre de l'intéressement. L'article L.3312-4 du code du travail prévoit désormais que ces sommes sont simplement exclues de l'assiette des cotisations sociales alors qu'auparavant il précisait qu'elles n'avaient pas le caractère de rémunération. Sur ces dispositifs, voir, *infra*, P2. T1. C1. S1. §1. C.2.

<sup>486</sup> Cette technique fait parfois l'objet d'une formulation différente (tel élément « n'est pas pris en compte pour l'application de la législation de la sécurité sociale »), notamment lorsque cette exclusion est prévue par des dispositions situées dans des textes extérieurs au CSS l'application de la législation de Sécurité sociale (*Cod. Trav., anc. art. L.3325-1*). A cet égard, les autorités publiques semblent désormais marquer leur préférence pour une rédaction faisant plus clairement apparaître l'exclusion d'assiette de l'élément de rémunération considéré.

cotisations sociales<sup>487</sup>. Elles n'en constituent pas moins des limites sérieuses à l'assiette des cotisations sociales et au caractère extensif de la notion de rémunération.

75. L'articulation entre le caractère extensif de la notion de rémunération et des conditions d'exonération strictes présente un double intérêt. Tout d'abord, elle tend à limiter les montages juridiques destinés à masquer l'attribution d'un avantage à un salarié. Surtout, elle offre aux autorités publiques la possibilité de moduler les seuils d'exonération ou de choisir la réintégration d'éléments exonérés à l'occasion des LFSS dont la périodicité est annuelle<sup>488</sup>. En effet, tant la structuration des LFSS<sup>489</sup> que la procédure<sup>490</sup> qui encadre leur édicition imposent au parlement et au gouvernement un bilan de leur action passée ainsi que la réalisation de projections pour l'avenir<sup>491</sup>. En d'autres termes, l'articulation technique considérée permet, dans le contexte des LFSS, un ajustement plus fin, et de manière relativement simple, des périmètres de l'assiette des cotisations sociales année après année<sup>492</sup>. L'ajustement de la politique exonératoire ne se réduit pas à la seule

---

<sup>487</sup> C'est par exemple le cas en cas d'absence de dépôt dans les temps de l'accord collectif portant sur un dispositif d'épargne salariale. Voir, *infra*, P2. T1.C1. S1. §1. C.2.

<sup>488</sup> *Constitution, art. 34 ; CSS, art. L. O. 111-6.*

<sup>489</sup> Une LFSS comporte quatre parties qui font chacune l'objet d'un vote spécifique (*CSS, art. L. O. 111-3*). La première comprend les dispositions relatives au dernier exercice clos, la seconde concerne celles afférentes à l'année en cours, la troisième et la quatrième s'intéressent, pour l'année à venir, respectivement, d'une part, aux recettes et à l'équilibre général, d'autre part, aux dépenses. A cette fin, les parlementaires se voient remettre différents rapports dont certains doivent faire l'objet de leur approbation (*CSS, art. L. O. 111-3 A et B, art. L. O. 111-4 II et III*). A ceux-ci s'ajoutent les annexes au projet de LFSS (*CSS, art. L. O. 111-4 III*).

<sup>490</sup> Les rapports doivent être remis à différentes étapes de la procédure. Par exemple, celui de la Cour des Comptes doit-il être délivré au plus tard au 30 juin de l'année en cours (*CSS, art. L.O. 111-4 III ; CJF, art. L. O. 132-2 I*). Surtout, les votes interviennent dans un certain ordre (*CSS, art. L. O. 111-7 I et II*). Ceci illustre l'accroissement du pouvoir du parlement en la matière opéré par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005. Sur ce point, Y. Saint-Jours, « Le remodelage des lois de financement », *D.* 2005. 2764 ; R. Pellet, « Les LFSS depuis la loi organique du 2 août 2005 », *RDSS*, 2006, p. 136. Toutefois, cette procédure, largement influencée par celle des lois de finances impose un calendrier strict tant aux parlementaires qu'au gouvernement. Par exemple, l'Assemblée nationale ne dispose que d'un délai de 20 jours pour se prononcer en première lecture à compter du dépôt du projet de loi au bureau de celle-ci (*CSS, art. L. O. 111-6*). Si l'économie générale de la procédure permet d'éviter de connaître à nouveau les affaires auxquelles les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques ont été constamment confrontées en matière de loi de finances, ceci peut toutefois empêcher les parlementaires de se saisir pleinement de la matière soumise à leur sagacité. Sur l'évolution des lois de finances en général, P. Amselek, « Le budget de l'État et le Parlement sous la V<sup>ème</sup> République », *RDP*, n° 5/6, 1998, p. 1444-1473 ; D. Migaud, *Rapport d'information n° 1781*, Assemblée nationale, 1999. Sur l'influence des lois de finances sur les LFSS, P. Brassard, « La loi organique du 22 juillet 1996 relative aux LFSS : une réforme largement inspirée de l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur les lois de finances », *Rev. Trésor*, n° 3-4, 1997.

<sup>491</sup> A.-C. Dufour, *Les pouvoirs du Parlement sur les finances de la sécurité sociale. Etude des lois de financement de la sécurité sociale, op. cit.*, p. 213 sq.

<sup>492</sup> Encore faudrait-il que l'impact réel des exonérations par rapport à l'objectif affiché soit saisissable. C.

assiette des cotisations sociales.

## **2. La création de contributions spécifiques comme technique d'ajustement de la politique d'exonération sociale**

76. Plutôt que de recourir à une extension de l'assiette des cotisations sociales, les autorités publiques peuvent préférer instituer des contributions spécifiques qui vont venir saisir un élément précis de rémunération qui bénéficiait jusqu'alors d'une exonération de cotisations sociales. Or, le recours à un tel procédé par le législateur afin de réduire des niches qu'il a lui-même largement contribué à créer n'est pas des plus opportuns au regard de l'exigence de cohérence pesant sur le système<sup>493</sup>. Un exemple particulièrement topique de l'inadéquation du recours à la création d'une contribution spécifique en lieu et place d'une extension d'assiette des cotisations sociales est fourni par le cas des actions octroyées aux salariés et assimilés. En effet, cet élément de rémunération, constitué notamment lors de la « plus-value d'acquisition »<sup>494</sup> est, sous réserve de conditions

---

Willmann, « Les contreparties aux exonérations de charges sociales : deux lois pour rien ? », *Dr. Soc.*, 2009, p. 168 ; P. Concialdi, « L'impact des cotisations sociales en question », *Inform. Soc.*, CNAF, n° 117, 2004, p. 118.

<sup>493</sup> En ce sens, sans pour autant que l'auteur ne retienne une position aussi tranchée que celle exprimée ici : X. Prétot, « Du bon usage du pouvoir normatif en matière d'assiette et de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 2009, p. 322. L'existence de niches et leur extension résulte également de la pratique d'une certaine ingénierie sociale. Il serait plus exact de dire qu'un « jeu » s'installe entre le législateur et une partie des praticiens du droit, essentiellement les avocats. Pour une illustration intéressante du rapport de ces derniers à l'action du législateur : A. Derue « Cotisations : fraude, erreur, optimisation... ? », *Dr. Soc.*, 2011, p. 508 ; G. Briens, « Un marathon dans un champ de mines ? », *SSL*, Dossier spécial, mars 2012, n° 1530.

<sup>494</sup> Pour les stock-options, la plus-value résulte de la différence entre le cours de l'action au moment de l'exercice de l'option et le prix de souscription initialement fixé (*GGI art. 80 bis, I*). Pour les actions gratuites, celle-ci provient tout simplement de la valeur des actions au jour de leur acquisition définitive (*CGI, art. 80 quaterdecies, I*). Pour autant, cette plus-value ne correspond qu'à l'un des trois temps de la vie d'un tel type de rémunération complémentaire. Le processus est, ainsi, le suivant : tout d'abord le conseil d'administration (ou le directoire), après autorisation de l'assemblée générale extraordinaire de la société (AGE), attribue l'action. S'ouvre alors un délai plus ou moins long dénommé « période d'acquisition » au terme duquel le salarié obtient l'acquisition définitive de l'action (soit par levée d'option dans le cadre des stock-options, soit par la survenance d'un terme fixé par l'AGE ou l'organe de direction en matière d'attribution gratuite). C'est à cette occasion que, en fonction du cours de l'action, va se réaliser la plus-value. Enfin, à l'issue d'une période dite « de conservation » déclenchée par l'acquisition définitive de l'action, le salarié peut, s'il le juge opportun, céder son action. Le gain obtenu lors de cette opération constitue alors la plus-value de cession. Ici, l'attribution gratuite apparaît bien plus avantageuse que les stock-options puisque le gain est quasiment assuré (sauf causes extérieures au mécanisme) lors de l'acquisition et de la cession de l'action. En matière de plan d'options, au contraire, le bénéficiaire doit déboursier une certaine somme lors de la levée de l'option quand bien même le prix de l'action a été fixé, lors de la décision d'attribution, à un niveau plus bas que son cours réel au jour de la levée de l'option. Surtout, il s'expose à une baisse de la valeur du titre lors de l'exercice de l'option ou de



minimales<sup>495</sup>, exonéré de cotisations sociales par exclusion d'assiette<sup>496</sup>. Cette situation ne pouvait perdurer dès lors que la Cour des Comptes dans son rapport annuel pour 2007<sup>497</sup> pointait un manque à gagner pour le régime général s'élevant alors à hauteur de 1,3 milliard d'euros. C'est pourquoi le législateur a institué, par la LFSS pour 2008<sup>498</sup>, une contribution sur les plans d'option d'achat ou de souscription d'actions dites « stock-options » et l'attribution d'actions gratuites<sup>499</sup>. Cette contribution<sup>500</sup> vient ainsi frapper un élément de rémunération, échappant pour l'essentiel à l'assiette des cotisations sociales<sup>501</sup>.

---

la cession de l'action : il réalise dans ce cas une moins-value. C'est sans doute ce qui explique le succès rapide qu'a connu, au début des années 2000, le mécanisme d'attribution gratuite. En tout état de cause, c'est essentiellement à l'égard de la plus-value d'acquisition que le manque à gagner pour la Sécurité sociale était le plus grand. Cour des Comptes, *RALFSS*, 2007. p. 146.

<sup>495</sup> Jusqu'à la loi n° 2012-1509 de finances pour 2013 du 29 décembre 2012, l'article L. 242-1 du CSS prévoyait le respect d'un délai d'indisponibilité pour pouvoir bénéficier de l'exonération d'assiette. Ainsi, ce délai, décompté à partir de l'acquisition définitive de l'action, d'une durée de deux ans pour les actions attribuées gratuitement, était porté à 4 ans pour les stock-options. Cette condition, issue du droit fiscal, n'était guère contraignante dans la mesure où, dans la pratique, le délai est généralement fixé à 4 ans.

<sup>496</sup> *CSS, art. L. 136-1-1, III 3° a).*

<sup>497</sup> Cour des Comptes, *RALFSS*, 2007, pp. 145-149.

<sup>498</sup> Instituée par l'article 13 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la Sécurité sociale pour 2008, cette contribution se trouve désormais régie par les articles L. 137-13 et L. 137-14 du CSS. Comme son nom l'indique, elle porte sur les actions octroyées par l'employeur soit sous forme de plans d'options soit par attribution gratuite d'actions. Sur l'institution de cette imposition, voir : R. Vatinet, « LFSS pour 2008 : institution d'une contribution patronale et salariale sur les stock-options et les attributions d'actions gratuites », *JCP S*, 2008, 1056.

<sup>499</sup> D'une manière générale, le mécanisme d'attribution gratuite d'actions emprunte largement tant aux techniques qu'à la terminologie de celui des stock-options dont la pratique lui a donné naissance. Celui-ci a ainsi été consacré par loi n° 2005-1719 de finances pour 2005 en son article 83. La première a été consacrée par la loi. Sur l'institution et le fonctionnement de ces deux mécanismes de rémunération complémentaires au sein de l'entreprise, voir : G. Briens, *Rémunérations complémentaires*, Etudes 419 à 422, Lamy, 2017.

<sup>500</sup> Plus précisément, il apparaît que ce dispositif instaure non pas une, mais plusieurs contributions. Tout d'abord, les contributions salariales et patronales n'ont pas nécessairement la même assiette. S'agissant des actions attribuées gratuitement, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 dite « loi Macron », en son article 135, a harmonisé l'assiette des deux contributions pour les actions attribuées à compter du 8 août 2015. Toutes deux portent, en effet, sur la valeur à leur date d'acquisition des actions attribuées. Pour les stock-options, la différence demeure de taille puisque l'employeur dispose d'une option entre une valeur déterminée en fonction de normes comptables européennes (*R. (CE) n° 1606/2002*) ou un taux appliqué à la valeur des actions à la date de la décision d'attribution (*CSS, art. L. 137-13*). La contribution sociale porte, quant à elle, sur la valeur de la plus-value d'acquisition. Surtout, ces contributions n'ont pas le même mode de recouvrement. Alors que la contribution patronale est recouvrée comme toute contribution sociale par l'URSSAF (*CSS, art. L.137-13, IV*), la contribution salariale, elle, est établie, recouvrée et contrôlée dans les conditions prévues pour la CSG sur les revenus du patrimoine (*CSS, art. L.137-14*), c'est-à-dire par l'administration fiscale opérant dans le cadre de l'IR (*CSS, art. L.136-6, III*). Ainsi, la ligne de partage n'apparaît pas tant entre stock-options et attribution gratuite d'actions qu'entre contributions patronales et salariales, celles-ci se révélant toutes deux comme des contributions bien distinctes.

<sup>501</sup> La seule véritable condition d'exonération encore aujourd'hui admise, outre l'accomplissement de

Dans son rapport de 2007, la Cour des Comptes recommandait, quant à elle, l'instauration de seuils d'exonérations sans évoquer la création d'une nouvelle contribution<sup>502</sup>. Cette proposition retient logiquement notre faveur en raison de la simplicité du mécanisme proposé. La représentation nationale en décida autrement, considérant à travers la voix de Monsieur Bur, rapporteur auprès de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale de la LFSS pour 2008, d'une part, que ces « revenus n'ont pas le même statut que les salaires », et, d'autre part, qu'il « existe un droit commun d'imposition fiscale : la CSG et la CRDS. L'amendement s'appuie dessus »<sup>503</sup>. Le premier argument nous semble largement contestable en ce qu'il témoigne d'une conception appauvrie de la notion de rémunération, laquelle on l'a vu, est profondément marquée par son caractère extensible. Le point de vue du rapporteur n'est d'ailleurs pas nécessairement partagé par l'ensemble des membres du Parlement<sup>504</sup>. Plus convaincant est l'argument relatif à la CSG, cette contribution ayant tendance à devenir la clef d'articulation entre exonérations d'assiettes de cotisations sociales et contributions spécifiques<sup>505</sup>. En effet, la CSG sur les revenus du patrimoine frappait déjà les plus-values d'acquisition en cas de non-respect du délai d'indisponibilité et de cession ainsi que les rabais excessifs. Au cas particulier de la plus-value de cession, le recours à la CSG semble particulièrement pertinent dans la mesure où le caractère salarial de l'avantage semble s'être épuisé lors de l'acquisition définitive de l'action. Ici, le cédant agit non pas en tant que salarié ou mandataire social, mais comme tout propriétaire d'actions. Toutefois, il est possible de considérer que, même dans ce dernier cas, la plus-value réalisée garde son lien avec l'avantage patronal puisque, en matière de stock-options, le gain est permis en partie par le prix de souscription de l'action

---

formalités déclaratives, concerne l'éventuel rabais (différence entre la valeur des actions au moment de l'attribution des stock-options et le prix de souscription prévu) accordé au salarié qui doit être inférieur à 5 % de la moyenne des derniers cours (*CSS, art. L. 242-1 comb. CGI, art. 80 bis II*). Le surplus doit être intégré dans l'assiette des cotisations sociales. D'autres conditions issues du code de commerce sont toutefois à respecter par un jeu de renvois opéré par l'entremise du CGI. L'une d'entre elles tient, par exemple, au respect du non-dépassement de la limite de 10 % du capital social de la société.

<sup>502</sup> Cour des Comptes, *RALFSS*, 2007, p. 168.

<sup>503</sup> Assemblée nationale, Commission des affaires sociales, *Rapport n° 295, Tome I : Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008*, présenté par Y. Bur, 17 oct. 2007.

<sup>504</sup> Ainsi, Monsieur Eckert, rapporteur de la LF pour 2013, rappelait que stock-options et attribution gratuite d'actions sont des « catégories particulières de revenus quasi salariaux, quand bien même ils sont liés à des placements financiers ». Assemblée nationale, Commission des finances, *Rapport n° 251, Tome II : Projet de loi de finances pour 2013*, présenté par C. Eckert, 12 octobre 2012.

<sup>505</sup> Voir, *infra*, § 2.A.

qui se situe en deçà de son montant effectif au moment de la levée de l'option. Il en va *a fortiori* de même s'agissant des actions attribuées gratuitement. En réalité, la raison d'être de la contribution est d'ordre politique. De l'aveu même du député Bur, elle constitue un compromis permettant d'éviter l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales<sup>506</sup>.

77. Un tel choix se révèle problématique, et ce, pour trois raisons. Tout d'abord, le recouvrement est éclaté entre administrations sociales et fiscales, ce qui, malgré la coordination existante entre celles-ci, en ralentit nécessairement le traitement<sup>507</sup>. Ensuite, un tel dispositif est nécessairement complexe dans son usage alors même que, dans le cadre du recouvrement social, l'opération de liquidation de la créance sociale est confiée à l'employeur. Ceci rend dès lors nécessaires d'autres interventions postérieures du législateur pour accroître son rendement. Ces ajustements vont avoir pour effet de créer différents régimes dans le temps pour un même élément de rémunération. Cette complexité est également accrue par un renvoi en cascade à différents textes, ce qui génère des interprétations différentes du régime applicable et favorise, *in fine*, les stratégies d'optimisation sociale. Paradoxalement, cette tentative de rééquilibrage entretient donc l'évitement social et fiscal par la complexité créée par l'instauration même de la nouvelle contribution destinée pourtant à réduire ce phénomène. Enfin, le législateur consacre de la sorte un dispositif traversé de « niches » qui, par nature, appellent à être élargies ou rétrécies selon des motifs variant au gré des majorités politiques. C'est ainsi qu'au cours des années 2010, différentes lois vont venir modifier les règles ordonnant la contribution considérée<sup>508</sup>. Pire, un tel dispositif expose le législateur à la censure du Conseil Constitutionnel lorsqu'il procède à la réduction des niches ou au relèvement de taux comme cela a été le cas avec la décision de non-conformité partielle rendue en date du 29

---

<sup>506</sup> En effet, selon ce dernier, « une telle imposition serait confiscatoire ; autant alors, supprimer les *stock-options*. L'amendement constitue donc un juste équilibre qui s'inscrit dans l'environnement tant international que national ». Y. Bur, *op. cit.*

<sup>507</sup> Sur la coordination entre administrations, voir : M. Touboul, « La sécurisation juridique des relations avec les cotisants et la simplification des règles applicables aux entreprises » in Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale*, 2017 ; pp. 189-210.

<sup>508</sup> La loi de finances rectificative pour 2012 supprime le taux réduit de 2,5 % pour les attributions gratuites d'actions dont la valeur annuelle, par salarié, est inférieure à la moitié du PASS. De manière radicale, la loi du 6 août 2015 a, quant à elle, supprimé la contribution salariale, laquelle sera rétablie par la LFSS pour 2017, mais seulement pour les actions dont la valeur est supérieure au seuil de 300 000 euros.

décembre 2012<sup>509</sup>. En définitive, l'exemple de cette contribution plaide en faveur de la recherche d'une unification des contributions sociales, sans pour autant tomber dans l'écueil du mythe de l'impôt unique encore persistant en matière fiscale<sup>510</sup>. En tout état de cause, il apparaît préférable d'inscrire la politique d'exonération et de réduction de niche dans l'assiette des cotisations sociales par le biais des seuils évoqués précédemment. Quoiqu'il en soit, il ne s'agit là que de l'un des buts poursuivis par les autorités publiques lorsqu'elles instaurent une contribution sociale dont l'articulation avec les cotisations sociales demeure nécessaire.

## **§2 L'assiette des cotisations sociales comme assiette historique de référence**

78. L'ordonnance du 12 juin 2018 a opéré un renversement de la hiérarchie entre l'assiette des cotisations sociales et celle de la CSG sur les revenus d'activité au profit de cette dernière. Ceci s'explique notamment par le caractère englobant de l'assiette de la CSG dont le périmètre dépasse celle des cotisations sociales (A). Ce renversement, opéré à droit constant, n'a pas pour autant modifié l'une des caractéristiques principales de l'assiette des cotisations sociales, à savoir l'alignement d'assiettes de différentes contributions sociales dont elle fait l'objet (B). De même, l'ordonnance du 12 juin 2018 laisse subsister certaines contributions spécifiques venant saisir un élément précis de rémunération échappant à l'assiette des cotisations sociales (C).

---

<sup>509</sup> (Cons. Cons., 29 déc. 2012, n° 2012-662). En l'espèce, l'article 11 de la LF pour 2013 portait le taux de la contribution salariale de 10 % à 17,5 % pour compenser le passage du régime de la CSG du patrimoine à celle du revenu d'activité. A ce relèvement s'ajoutait également une majoration supplémentaire en cas de non-respect du délai d'indisponibilité à titre de compensation de la suppression de cette même condition pour l'exonération de l'assiette des cotisations sociales. Le Conseil Constitutionnel considéra que cette augmentation, cumulée à l'effet de la soumission obligatoire au barème de l'IR (jusqu'alors, ceci n'était qu'une option, le principe étant celui d'un paiement forfaitaire libératoire), faisait peser sur les bénéficiaires une charge excessive contraire au principe d'égalité devant les charges publiques (cons. 81). Cette décision est contestable en ce que le taux de la CSG sur les revenus d'activité est plus faible que celui sur les revenus du patrimoine. Nonobstant le sort de cette première augmentation, le Conseil aurait pu toutefois sauver la majoration pour non-respect du délai de conservation, condition maintenue paradoxalement en matière d'IR, s'agissant des actions attribuées gratuitement, par l'entremise de l'article L. 225-197-1 du Code de commerce auquel renvoie l'article 80 *quaterdecies*.

<sup>510</sup> Sur ce mythe, voir : J.-C. Ducros, « Les typologies fiscales dichotomiques », *Rev. Science fin.*, 1974, p. 231.

## A. L'assiette englobante de la CSG sur les revenus d'activité

79. Les besoins de financement de la Sécurité sociale ont poussé les autorités publiques à diversifier les ressources de celle-ci, en commençant par le recours à des recettes fiscales d'appoint<sup>511</sup>. Face à la persistance des difficultés financières et à l'impossibilité politique de recourir à l'impôt général<sup>512</sup>, c'est-à-dire de procéder à la budgétisation des ressources par loi de finances de l'État<sup>513</sup>, les autorités publiques ont été contraintes d'explorer de nouvelles sources de financement allant soit dans le sens d'un élargissement de l'assiette des cotisations sociales<sup>514</sup> soit dans celui de la création de nouveaux prélèvements

---

<sup>511</sup> La pratique n'est toutefois pas nouvelle, le recours à des ressources affectées à une caisse gestionnaire de risques sociaux remontant aux années 1920 avec la création du « droit de plaidoirie » dévolu à la CNBF, soit antérieurement à la création de la Sécurité sociale (CSS, art. L. 723-3). Essentiellement affectées aux régimes des indépendants (ex-RSI et MSA) pour compenser leur déficit démographique jusqu'au début des années 2000, elles ont connu un usage rapide au sein du régime général pour représenter désormais environ 12 % de ses recettes (Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale*, Chap. 1, 2013, pp. 33-36). Ces ITAF ne doivent pas être confondus avec les contributions fiscales spécifiques abordées précédemment dont l'assiette porte sur la rémunération du travail. Si elles ont en commun avec ces dernières de participer d'une manière générale au financement de la Sécurité sociale, les taxes ici considérées ont néanmoins une assiette liée à une finalité plus spécifique. Il s'agit ainsi soit de restituer une partie des rentes de situations créées par la prise en charge de dépenses de protection sociale (taxation de l'industrie pharmaceutique), soit de compenser le coût de comportements nocifs (taxes comportementales). Certaines n'ont qu'une fonction purement financière (cas, par exemple, de la C3S affectée au régime agricole) tandis que d'autres sont liées à des considérations plus générales relatives à la politique sociale (par exemple : Taxe sur les conventions d'assurance sur les contrats d'assurance maladie). Il est vrai toutefois que la réaffectation constante du produit de ces taxes sans rapport direct avec leur assiette par les gouvernements successifs a rendu obscurs les circuits financiers dudit produit. Sur ces ITAF, voir : R. Pellet, A.-C. Dufour, « Fasc. 640 : Financement du Régime général-Evolution du mode de financement -Régime juridique des ressources », *op. cit.*

<sup>512</sup> Comme le rappelle Monsieur Dupuis, de l'instauration de la Sécurité sociale au milieu des années 1970, la discussion porte sur la place du budget de l'Etat dans le financement de celle-ci. J.-M. Dupuis, « Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme », *Dr. Soc.*, 1992, p. 100. Le sujet est d'autant plus sensible qu'il touche à un compromis politique qui prend ses racines dans les premières lois d'Assurance sociale et que la budgétisation étatique de la Sécurité sociale porte en elle-même le risque d'une gestion arbitraire de celles-ci par l'État (Voir, *supra*, S1.§1.B.2). Le débat va s'estomper à partir des années 1960 en raison de la progression des cotisations sociales, au regard de leur assiette (en raison d'un mouvement de déplafonnement) et de leur taux. B. Friot, *Puissance du salariat, emploi et protection sociale à la française*, La Dispute, 1998, pp. 191-199, spé. p. 197.

<sup>513</sup> Il ne faut pas, en effet, confondre la fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale avec leur budgétisation par loi de finance de l'État. La fiscalisation consiste à affecter à un organisme national de Sécurité sociale tout ou partie du produit d'une contribution fiscale créée spécialement à cet effet ou par l'attribution d'une part d'une contribution déjà existante. La budgétisation se traduit par l'inscription annuelle de subventions dans la loi de finances. Cette idée d'affectation est déterminante en ce qu'elle constitue le point de différenciation essentielle entre ces deux techniques de financement. En effet, en vertu du principe d'universalité budgétaire, les recettes de l'État ne peuvent pas être réaffectées alors que les finances de la Sécurité sociale sont régies par celui, inverse, d'affectation qui consiste à affecter les ressources de chacune des recettes à un régime et à une branche en particulier. R. Pellet, « Étatisation, fiscalisation et budgétisation de la Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1995, p. 296. Sur le critère d'affectation, voir *supra*, S1.§3.B.1.

<sup>514</sup> Cette extension d'assiette a été pensée essentiellement de manière quantitative à travers le déplafonnement des cotisations sociales. Après une première tentative infructueuse de déplafonnement de

obligatoires<sup>515</sup>. L'idée commune à toutes ces pistes étant de ne pas faire supporter la charge nouvelle qui en résulterait sur les entreprises dites de « main-d'œuvre »<sup>516</sup>, les assiettes envisagées s'orientent vers un dépassement des revenus du travail<sup>517</sup>. En effet, la véritable faiblesse de l'assiette des cotisations sociales ne se situe pas sur le plan technique, mais dans le lien qui la relie mécaniquement à la situation générale de l'emploi et de l'évolution de la masse salariale, deux éléments en régression depuis le début des années 1980<sup>518</sup>.

---

la cotisation d'allocation familiale en 1958, le mouvement va véritablement s'enclencher en 1967 pour se terminer en 1991 à l'exclusion d'une part de la cotisation vieillesse. De fait, le déplafonnement existe déjà depuis la généralisation de l'AGIRC-ARRCO, à condition de considérer ces réseaux comme parties intégrantes du système de Sécurité sociale *lato sensu*. Ce mouvement a une importance considérable au niveau symbolique et politique : il fait perdre à la cotisation sociale la fiction de son caractère assurantiel et légitime la fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale sur le fondement du diptyque Assurance/Solidarité. R. Pellet, A.-C. Dufour, « Fasc. 640 : Financement du Régime général-Evolution du mode de financement-Régime juridique des ressources », *op. cit.*. Sur le replafonnement de la cotisation d'allocation familiale en 1959, voir : F. Pavard, « L'équilibre financier de la sécurité sociale », *revue économique*, p. 205. Sur les rapports de l'AGIRC-ARCCO avec la sécurité sociale, voir *infra*, subdivision suivante et C2.S2.§2.

<sup>515</sup> Deux types de contributions vont faire l'objet de travaux et de débats doctrinaux à partir des années 1970-80 sans que ceux-ci ne débouchent pour autant sur des mesures concrètes : il s'agit de la cotisation sociale sur la valeur ajoutée (CSVA) et de la « TVA sociale ». Ces deux pistes de financement ont donné lieu à de nombreuses études aux conclusions contradictoires tant sur leur faisabilité technique que sur leur impact supposé ou encore sur les mesures concrètes à prendre pour les instituer. Elles présentent chacune des avantages et des inconvénients. Pour un panorama de l'ensemble des projets et discussions afférents respectivement à chacune de ces contributions potentielles, voir : R. Pellet, A.-C. Dufour, « Fasc. 640 : Financement du Régime général-Evolution du mode de financement-Régime juridique des ressources », *op. cit.* ; J.-M. Dupuis, « Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme », *op. cit.* Même si leur intérêt semble avoir été tari par la création et la montée en charge de la CSG, ces contributions continuent d'être sujettes à discussions. Pour la CSVA, voir, par exemple : H. Sterdyniak, « Compétitivité, le choc illusoire... Faut-il réformer le financement de la protection sociale ? », *Les notes*, OFCE, n° 24, 2012. S'agissant de la « TVA sociale », voir, ainsi : C. Willmann « La "TVA sociale", entre politique de l'emploi et politique industrielle », *Dr. Soc.*, 2012, p. 580.

<sup>516</sup> Le concept d'entreprises de « main d'œuvre », au centre de l'attention des pouvoirs publics depuis les années 1970, se révèle comme des plus incertains. Sa pertinence a été très tôt contestée. A. Euzéby, « À propos des cotisations sociales patronales », *Dr. Soc.*, 1977, p. 340.

<sup>517</sup> Cette orientation s'est d'abord traduite dans la baisse de la part patronale dans les cotisations sociales sur la période 1959-1999. Surtout, elle a pris, à partir du début des années 1990, la forme d'un allègement général de cotisations patronales sur les bas salaires de telle sorte que, derrière le taux facial affiché, les cotisations patronales se révèlent, de fait, progressives. Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, *op. cit.*, pp. 58-60. D'ailleurs, différents rapports proposaient une telle approche (voir, par exemple : J.-B. De Foucauld, *Le Financement de la protection sociale : Rapport au Premier ministre*, La documentation française, 1995, pp. 133-137). Or, le lien entre chômage et montant des cotisations patronales reste controversé sur le plan macro-économique. A. Gubian, « Alléger les charges sur les bas salaires crée-t-il de l'emploi ? » in F. Charpentier (dir.), *encyclopédie de Protection sociale. Quelle refondation ?* Economica, 2000, p. 273 ; A. Gauron, « Pourquoi l'allègement de charges sur les bas salaires est-il sans effet sur le chômage ? », *Idem*, p. 289 ; A. Euzéby, « L'allègement des cotisations sociales patronales : quels espoirs pour l'emploi ? », *Dr. Soc.*, 2000, p. 368.

<sup>518</sup> P. Volovitch, « Les ressources de la protection sociale (1959-1999) », *La revue de l'IRE*, 2001, n° 37.

Cette faiblesse a d'ailleurs été mise en exergue par l'insuffisance des ressources nouvelles dégagées par le déplafonnement des cotisations sociales<sup>519</sup>. C'est dans ce contexte que l'idée d'un prélèvement fiscal proportionnel sur tous les revenus des ménages va émerger. Mise à l'étude durant les années 1980 dans le cadre de la préparation du IXème Plan<sup>520</sup>, elle va trouver sa consécration à travers l'institution de la CSG par la loi de finances pour 1991 du 29 décembre 1990<sup>521</sup>. Ainsi, l'assiette de la CSG est-elle conçue dès sa création comme une assiette englobante dépassant celle des cotisations sociales.

**80.** A regarder de plus près la structuration de cette contribution, celle-ci apparaît comme un impôt cédulaire<sup>522</sup> puisque, réunies sous une même dénomination, il existe en réalité quatre impositions différentes ayant chacune une assiette spécifique<sup>523</sup>. Hormis leur affectation commune au financement de la Sécurité sociale, celles-ci se révèlent en réalité distinctes les unes des autres. Cette dissociation est illustrée par la décision du Conseil Constitutionnel du 28 décembre 2010 à l'occasion de laquelle il considère que, pour s'assurer du respect du principe d'égalité devant l'impôt, la situation des contribuables doit s'apprécier au regard de chaque imposition prise isolément<sup>524</sup>. De manière plus discrète, elle s'observe également en matière d'IR où la déductibilité des différentes CSG acquittées par un contribuable lors d'une année fiscale peut être *de facto* cumulée<sup>525</sup>. Surtout, le recouvrement des quatre CSG est éclaté entre administrations et s'opère selon des techniques différentes<sup>526</sup>. Ces différences ne pouvaient qu'alimenter un débat portant sur la

---

<sup>519</sup> *Ibidem*.

<sup>520</sup> P. Lescure, D. Strauss-Kahn, « Pour une réforme du prélèvement social », *Dr. Soc.*, 1983, p. 245.

<sup>521</sup> L. n° 90-1168, 29 déc. 1990, art. 121 à 133.

<sup>522</sup> J.-C. Ducros, « Les typologies fiscales dichotomiques », *op. cit.*

<sup>523</sup> Il existe ainsi une CSG sur les activités et de remplacement, une autre sur les revenus du patrimoine et une sur les produits de placement. A ces trois impositions originaires a été ajoutée la CSG sur les sommes engagées ou produits réalisés à l'occasion des jeux par la LFSS pour 1997 (L. n° 96-1160, 27 déc. 1996).

<sup>524</sup> *Cons. Cons.* 28 déc. 1990, n° 90-285 DC. L. Philip, obs. sous *Cons. const.*, 28 déc. 1990, n° 90-285 DC, *RFD const.* 1991, p. 136

<sup>525</sup> *CGI*, art. 154 *quinquies*. A noter que leur déductibilité n'est que partielle. Au départ conçue comme des contributions non déductibles, l'augmentation du taux et l'extension de l'assiette de celles-ci ont rendu politiquement nécessaire l'introduction d'une dose de déductibilité à partir des LFSS pour 1997 et 1998 (L. n° 96-1160, 27 déc. 1996 ; L. 1998, n° 97-1164, 19 déc. 1997). Sur les raisons de cette évolution, voir : D. De La Martinière (dir.), *La Réforme des prélèvements obligatoires : rapport de synthèse, rapport au 1<sup>er</sup> ministre*, La documentation française, 1996, pp. 6-19, 33-40.

<sup>526</sup> Ainsi, la CSG sur les revenus d'activités est-elle prélevée par retenue à la source selon les mêmes règles des cotisations sociales tandis que celle sur les revenus du patrimoine s'opère par voie de rôle comme en matière d'IR (*CSS*, art. L. 136-5 ; L. 136-6).

nature sociale ou fiscale de la CSG, en particulier de celle sur les revenus d'activité et de remplacement<sup>527</sup>. Ce qui importe, c'est que l'assiette de la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement apparaît avant tout comme une assiette assise sur les revenus du travail, ce qui ancre la CSG dans l'orbite des cotisations sociales et du recouvrement social.

**81.** Quand bien même la CSG sur les revenus d'activité est appréhendée isolément, son assiette demeure plus large que celle des cotisations sociales. Il semble donc logique de faire de celle-ci l'assiette de référence des cotisations et des contributions sociales. Celle-ci n'est pas pour autant sans limites, le législateur faisant échapper à son emprise divers éléments pour des raisons analogues à celles qui motivent sa politique d'exonération s'agissant des cotisations sociales<sup>528</sup>. Cependant, les éléments échappant à l'assiette de ces dernières représentent un volume financier conséquent<sup>529</sup>. Instituée pour financer des dépenses dites « de solidarité »<sup>530</sup>, c'est-à-dire des prestations non contributives, la CSG remplit également, à travers son assiette, un rôle de réduction de niches fisco-sociales à l'instar d'autres ITAF. Cet aspect entre d'ailleurs en cohérence avec l'évolution de l'affectation d'une partie de son produit qui n'est plus entièrement dévolu à des prestations non contributives<sup>531</sup>.

**82.** Un aspect de l'assiette de la CSG retient l'attention : celle-ci a tendance à devenir à

---

<sup>527</sup> Sur ce débat, voir : M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale, op. cit.*, (19<sup>ème</sup> ed.), pp. 866-867.

<sup>528</sup> CSS, art. L. 136-1-1, III. C'est par exemple le cas des salaires versés au titre d'un contrat d'apprentissage tel que défini à l'article L. 6221-1 du code du travail.

<sup>529</sup> C'est notamment le cas en matière d'épargne. Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux, op. cit.*, pp. 39-42. Pour une vue précise des éléments échappant à l'assiette des cotisations sociales, mais qui sont intégrés au sein de celle de la CSG, voir : Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et « niches » fiscales et sociales*, 2010, p. 51.

<sup>530</sup> M. Rocard, Premier ministre, *J. O.*, Déb. Parl., Ass. natio., séance du 15 nov. 1990, p. 5369. Cet argument a du reste été mobilisé, on l'oublie, dès les années 50 par les pouvoirs publics pour justifier la fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale. P. Soudet, « L'équilibre financier de la sécurité sociale en 1952 », *Dr. Soc.*, p. 113. Cet argument et la distinction prestations contributives/prestations non contributives qui l'accompagnent est aujourd'hui critiqué. Sur ce point, voir *infra*, P2. T1. C1. S2 ; *supra*, S1. §1 (notes de bas de page).

<sup>531</sup> Ainsi, une partie de son produit est-il affecté à la CADES, laquelle est une caisse d'amortissement destinée à rembourser les prêts consentis au régime général sans qu'il ne soit possible de faire ici la distinction entre le financement entre prestation contributive et prestation non contributive. Sur ce point, voir : P. Prenaud, *Rapport, réforme de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée : impact sur le financement de la protection sociale*, Conseil des prélèvements obligatoires, 2015, p. 15. De même, une autre partie du produit est-elle affectée à l'assurance vieillesse pour le financement de prestations contributives. R. Pellet, « La fiscalisation du financement des retraites », *Dr. Soc.*, 2011, p. 293.



son tour une assiette de référence pour certaines ITAF. C'est d'abord le cas de la CRDS<sup>532</sup> dont l'articulation avec la CSG est si intime que l'on parle communément à leur endroit de la « CSG-CRDS »<sup>533</sup>. C'est également celui du forfait social<sup>534</sup>. Le point commun de ces deux contributions est leur date de création postérieure à celle de la CSG : leur assiette a ainsi été modelée sur celle de cette dernière. Plus significative est la substitution opérée à l'égard de l'assiette de la taxe sur les salaires qui, en référence à celle des cotisations sociales, se retrouve alignée sur celle de la CSG<sup>535</sup> depuis la LFSS pour 2013<sup>536</sup>. En somme, ce mouvement annonce l'inversion opérée par l'ordonnance du 12 juin 2018. Il ne signifie pas pour autant le déclin de l'assiette des cotisations sociales, mais, au contraire, participe à assurer sa pérennité par le truchement de celle de la CSG.

## **B. La persistance de l'alignement d'assiettes sur celle des cotisations sociales**

**83.** L'avènement de la CSG sur les revenus d'activité comme assiette de référence ne saurait occulter l'alignement de l'assiette de différentes contributions sur celle des cotisations sociales. Jusqu'à la réforme du 12 juin 2018, on pouvait ainsi observer une convergence d'assiettes vers ces dernières, phénomène qui semble s'être accru dans la période 2000-2018 sous l'effet de la création de nouvelles contributions spécifiques<sup>537</sup>. L'alignement d'assiettes n'en demeure pas moins connu dès les premiers temps de la Sécurité sociale. Au regard du temps long de la matière, on peut même considérer qu'il s'agit d'une tendance lourde de son financement. Les cotisations de sécurité sociale sont naturellement concernées au premier chef par l'alignement d'assiettes. Il existe, en effet, une identité d'assiette entre ces dernières à cette nuance près que la cotisation vieillesse est en partie plafonnée<sup>538</sup>. Cette limitation n'est toutefois que d'ordre quantitatif et n'influe en

---

<sup>532</sup> *Ord. n° 96-50, 24 janv. 1996, art. 14.*

<sup>533</sup> Ce qui fait dire à Monsieur Pellet que la CRDS constitue en réalité une sorte de CSG supplémentaire. R. Pellet, « Actes-La distinction entre impôts et cotisations sous le regard du juge », in Conseil d'Etat, *Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? op. cit.*, p. 59.

<sup>534</sup> *CSS, art. L. 137-15.*

<sup>535</sup> *CGI, art. 231.*

<sup>536</sup> *L. n° 2012-1404, 17 déc. 2012, art. 13.*

<sup>537</sup> Sur cet accroissement et sur la diversification des ressources, Haut Conseil du financement de la protection sociale, *État des lieux du financement de la protection sociale en France*, Tome I, Chap. 2, 2012, p. 25 sq.

<sup>538</sup> La cotisation d'assurance vieillesse est calculée pour partie sur la fraction de la rémunération

rien sur le périmètre des assiettes quant à la nature des éléments intégrables. On peut donc affirmer que sur le plan qualitatif, il y a bien une stricte identité d'assiette entre les cotisations de sécurité sociale<sup>539</sup>. C'est ce qui explique une certaine rémanence, au sein des autorités publiques, de l'idée d'une cotisation unique de sécurité sociale sous la forme d'une « globalisation des cotisations »<sup>540</sup>. En synthèse, l'employeur appréhendant déjà en bloc les cotisations sociales ainsi que certaines contributions alignées lors de leur calcul, le passage à une cotisation globalisée représenterait une mesure de simplification tout en étant neutre au regard de la gestion des flux du recouvrement. Le véritable changement s'opérerait ainsi sur le plan des finances publiques avec une clef de répartition du produit des cotisations clarifiée<sup>541</sup>. Si la mesure n'est pas sans présenter différents avantages, sa faisabilité technique s'avère, pour l'heure, peu concluante<sup>542</sup> de telle sorte qu'elle n'a

---

inférieure ou égale au plafond de la sécurité sociale (soit, en 2019, 8,55 % pour l'employeur et 6,90 % pour le salarié). L'autre partie de la cotisation est en revanche calculée sur l'ensemble de la rémunération selon des taux différents (soit, en 2019, 1,9 % pour l'employeur et 0,4 % pour le salarié). *CSS, art. L. 241-3*.

<sup>539</sup> Cette assertion vaut également pour les assiettes forfaitaires instituées dans certains cas particuliers. Sur ces dernières, voir, *infra*, T2.C1.S1.

<sup>540</sup> Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, 2015, pp. 70-77. Cette globalisation concernerait ainsi les cotisations de sécurité sociale à l'exclusion de celles afférentes à la branche des risques professionnels dans la mesure où le taux est déterminé selon une logique individualisée en fonction de la sinistralité de l'entreprise ou de la branche d'activité (au sens du droit du travail).

<sup>541</sup> Comme le précise le rapport précité : « Aujourd'hui, ce sont des modifications de taux de cotisation prises par voie réglementaire ou des modifications complexes des charges des régimes et organismes et des transferts qui en résultent qui conduisent, en pratique, à pondérer les ressources entre branches. En outre, la nécessité de financer les pertes de recettes liées aux allègements conduit à revoir régulièrement les clefs de répartition du produit de ces impôts et taxes » (*Ibidem*). L'unification des cotisations de sécurité sociale aboutirait à ce que « le produit serait réparti entre branches par voie réglementaire, sur la base des prévisions inscrites dans les lois de financement de la Sécurité sociale, finance les trois branches concernées » (*Ibid.*). En conséquence, ceci permettrait une remise à plat des impôts et taxes affectées en attribuant « aux branches des recettes fiscales en cohérence avec la nature de leurs dépenses » (*Ibid.*).

<sup>542</sup> *Ibid.* Ces difficultés techniques identifiées par le Haut Conseil en 2015 peuvent toutefois s'estomper avec la progression qualitative de nouveaux outils numériques au service du recouvrement social. A cet égard, il convient de remarquer que les considérations de ce dernier ont été formulées avant la généralisation de la DSN et des possibilités offertes par la montée en charge du dispositif. En revanche, l'intérêt d'une cotisation globale connaît un net amoindrissement avec l'évolution récente de la législation sociale relative aux allègements sur les bas salaires et à la simplification du bulletin de paie. En effet, la cotisation globale constitue un préalable nécessaire au projet, envisagé un temps par les autorités publiques, de la barémisation des cotisations sociales fixant un taux progressif de cotisation en lieu et place des allègements existants. Or, il semble avoir été abandonné à l'occasion de la LFSS pour 2018 qui a opéré transformation du CICE et du CITS en une réduction de 6 points du taux de la cotisation patronale d'assurance maladie (maladie-maternité-invalidité-décès) au titre des rémunérations ne dépassant pas 2,5 SMIC, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2019 (*L. n° 2017-1836, 30 déc. 2017, art. 9*). Cumulable avec la réduction dite « *Fillion* », qui fait elle-même l'objet d'une extension aux cotisations patronales d'assurance chômage et de retraite complémentaire (ARRCO et AGFF) au titre de la suppression des

connu une traduction concrète que dans le domaine limité du régime des auto-entrepreneurs<sup>543</sup>.

**84.** Les cotisations de sécurité sociale coexistent, par ailleurs, avec diverses contributions spécifiques dont l'assiette prend strictement pour modèle celle des cotisations de sécurité sociale. Sans se livrer à un panorama exhaustif, on peut citer la Contribution Patronale au Dialogue Social (CPDS)<sup>544</sup>, la Contribution Solidarité Autonomie (CSA)<sup>545</sup> ou encore les Contributions Patronales au titre de la Pénibilité (CPP)<sup>546</sup>. Deux éléments attestent à cet égard d'une certaine vitalité de l'assiette des cotisations de sécurité sociale en tant que modèle. Tout d'abord, la plupart de ces contributions ont été créées dans les années 2000<sup>547</sup>. Surtout, elles ne sont pas toutes affectées au financement d'un régime de protection sociale obligatoire<sup>548</sup>.

---

deux dispositifs considérés, elles ont toutes deux pour conséquence d'accroître le périmètre des allègements sur les bas salaires. Cette réforme condamne *de facto* toute possibilité d'introduction, à court terme, d'un barème progressif comme le confirme l'argumentation développée par le gouvernement dans la fiche d'évaluation préalable des articles du PLFSS (*L. n° 2017-1836, 30 déc. 2017, Annexe 10, p. 42*). Sur la barémisation, voir Haut Conseil du financement de la protection sociale, *op. cit.*, pp. 58-68. L'autre intérêt d'une cotisation globale est d'offrir une simplification du bulletin de paie, encore que cela puisse s'avérer préjudiciable pour la traçabilité des droits des salariés. Or, une récente réforme a imposé un nouveau modèle de bulletin de paie au contenu normalisé. (*D. n° 2016-190, 25 fév. 2016 ; D. n° 2016-1762, 16 déc. 2016 ; Arr., 25 fév. 2016 (J. O. 26 fév.)*). A regarder de plus près la rationalisation proposée, une cotisation globale de sécurité sociale n'apparaît plus indispensable pour la clarté de l'instrument.

<sup>543</sup> En effet, un taux unique est appliqué sur l'assiette du chiffre d'affaires du travailleur indépendant ressortant de ce régime, également dénommé « microsociété » ou « microfiscal » selon le prélèvement obligatoire retenu. Son produit couvre les cotisations de sécurité sociale, la CSG-CRDS, voir l'impôt sur le revenu. L'ordre d'imputation de la contribution globale sur chacun de ces prélèvements est déterminé par l'article L.133-6-8-3 du CSS.

<sup>544</sup> *Cod. trav., L. 2135-10.*

<sup>545</sup> *Cod. trav., L. 3133-7 ; CASF art. L.14-10-4 1°*. A noter que, formellement, cet article L.14-10-4 ne se réfère pas, en tant que tel, à l'article L. 242-1 du CSS, mais à la « même assiette que les cotisations patronales d'assurance maladie affectées au financement des régimes de base de l'assurance maladie ». Cette formulation s'explique par le champ d'application de la contribution, laquelle est transversale à tous les régimes de sécurité sociale en ce qu'elle vise « les employeurs privés et publics ».

<sup>546</sup> *Cod. trav., art. L.4161-1.*

<sup>547</sup> A reprendre les contributions citées précédemment en exemple, on constate ainsi qu'elles ont été créées respectivement par l'article 31 de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014, l'article 2 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 et l'article 10 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

<sup>548</sup> Si la CPDS conserve un objet social même tenu en ce qu'elle sert à abonder un fonds paritaire dédié au financement d'organisations syndicales, le Versement Mobilité (ex-Versement Transport) quant à lui relève de la politique des transports et de l'aménagement du territoire. Le Versement Mobilité est une contribution locale des employeurs permettant de financer les transports en commun et qui, recouvrée par l'URSSAF, est ensuite reversée aux autorités organisatrices de transport. *CGCT, art. L. 2333-64 à L. 2333-75 ; art. L. 2531-2 à L. 2531-11.*

85. L'alignement d'assiettes concerne notamment les contributions finançant la prise en charge complémentaire de risques sociaux par des régimes situés aux marches du système de Sécurité sociale entendu dans son sens strict<sup>549</sup>. Sont ainsi concernées par ce phénomène les contributions destinées au financement, d'une part, de la retraite complémentaire légalement obligatoire<sup>550</sup> et, d'autre part, de l'assurance chômage<sup>551552</sup>. Il y a ici aussi, sur le plan des qualifications, identité d'assiette avec celle des cotisations de sécurité sociale dans la mesure où les dispositions régissant celle des contributions considérées se réfèrent explicitement à cette dernière<sup>553</sup>. Cette identité de qualification ne signifie pas pour autant que les assiettes soient similaires, celles des contributions complémentaires<sup>554</sup> continuant d'exprimer des nuances au regard de leur périmètre respectif<sup>555</sup>. La raison réside dans le fait qu'historiquement l'assiette des cotisations sociales n'était pas, au départ, l'assiette de référence des cotisations complémentaires considérées<sup>556</sup>. Surtout, il n'est pas certain que la corrélation entre les assiettes s'opère de

---

<sup>549</sup> Sur les périmètres de la Sécurité sociale, voir, *supra*, Introduction.

<sup>550</sup> Les salariés titulaires d'un contrat de travail de droit privé relèvent jusqu'au 31 décembre 2018 de deux régimes distincts : l'Arrco et l'Agirc. Le premier concerne l'ensemble des salariés tandis que le second est réservé aux seuls cadres. Ces deux régimes fusionnent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 dans un réseau unique (*ANI, 30 oct. 2015*). Cette fusion constitue l'aboutissement d'un rapprochement entre les deux fédérations qui a débuté de manière explicite avec l'ANI du 25 avril 1996, premier accord portant des dispositions communes (définition des conditions de fonctionnement des groupes de protection sociale et précision du rôle des institutions Agirc et Arrco au sein de ces groupes). Surtout, cet accord met en place une compensation financière entre les deux régimes. Toutefois, on peut considérer l'intégration des cadres et agents de maîtrise au sein de l'Arrco pour la tranche A de leur rémunération par le protocole du 6 juin 1973 comme la première étape de ce rapprochement. Il s'agit de la première mise en œuvre concrète d'une solidarité entre cadres et non-cadres.

<sup>551</sup> Le régime de l'assurance chômage est quant à lui géré par un acteur unique : l'Unedic.

<sup>552</sup> Chacun de ces régimes complémentaires impose une série de contributions. Certaines sont créatrices de droits comme c'est le cas, par exemple, pour l'Agirc avec la Garantie Minimale de Point (GMP) créée par l'accord 8 décembre 1988 en faveur des cadres participants dont le salaire n'atteint pas le plafond de la Sécurité sociale. D'autres, en revanche, sont exclusivement affectées au financement du régime concerné. Tel est le cas, pour l'Agirc-Arrco, des cotisations AGFF (*ANI 10 fév. 2001, art. III-1*).

<sup>553</sup> *CCN, 14 mars 1947, art. 4 (AGIRC)* ; *ANI, 8 déc. 1961, art. 12 (ARRCO)*, *Conv. Ass. chô., 14 avr. 2017, art. 4 (UNEDIC)*. L'article 4 de la CCN de 1947 parle même de l'alignement d'assiettes comme d'un « principe ». Par ailleurs, il existe à l'intérieur de chaque régime une similarité d'assiette pour l'ensemble des contributions afférentes à son financement.

<sup>554</sup> Au sens, des « efforts complémentaires » vus précédemment.

<sup>555</sup> Ainsi, en matière d'assurance chômage, les rémunérations ne sont prises en compte que dans la limite de 4 plafonds de sécurité sociale (*CCN, 14 avr. 2017, art. 4* ; *Circ. Unedic n° 2017-21, 24 juill. 2017, Régl. Annexé., art. 49*). Une limite haute est également imposée s'agissant de l'Agirc (Tranche C), au niveau de 8 plafonds de sécurité sociale (*CCN, 14 mars 1947, art. 6*). Des différences s'expriment également en matière d'assiette forfaitaire et ce, que ce soit pour les retraites complémentaires ou l'assurance chômage. A noter que pour déterminer l'assiette des cotisations destinées au financement de ces dernières, la DFS ne s'applique pas pour les journalistes.

<sup>556</sup> L'assiette retenue était celle de la taxe sur les salaires et ce, que l'entreprise soit soumise ou non à cette

manière mécanique en cas de changement d'importance même si la rédaction des dispositions conventionnelles semble, à leur lecture, inviter en ce sens. C'est que, malgré l'emprise de l'État sur la gouvernance de ces régimes<sup>557</sup>, ceux-ci n'en demeurent pas moins institués par voie conventionnelle et gérés de manière paritaire par les partenaires sociaux. D'ailleurs, la loi elle-même garantit le principe de l'autonomie de décisions de ces derniers en matière de retraite complémentaire<sup>558</sup>. En fin de compte, il leur est toujours loisible de retenir une base différente que celle offerte par l'article L.242-1 du CSS<sup>559</sup>. Sous cette réserve, l'alignement d'assiettes n'en demeure pas moins une réalité certaine et dont le mouvement n'est pas terminé. Certains traits, pourtant caractéristiques, de l'assiette de ces

---

imposition fiscale (*CCN, 14 mars 1947, art. 4 ancien ; Conv. 31 déc. 1958, art. 21*). Or, l'assiette de cette taxe va elle-même être alignée, dans un premier temps, sur celle des cotisations de sécurité sociale, ce qui va conduire les partenaires sociaux à faire évoluer l'assiette des contributions complémentaires en ce sens.

<sup>557</sup> Cette emprise se manifeste de différentes manières et avec une intensité variable selon la sphère complémentaire considérée. Ainsi, s'observe-t-elle, tout d'abord s'agissant de la création des normes conventionnelles réglementant les régimes. Tout accord des partenaires sociaux en charge de la gestion de ceux-ci doit faire l'objet soit d'un arrêté d'extension et d'élargissement (cas de la retraite complémentaire, *CSS, art. L. 921-1*) soit d'un arrêté d'agrément (cas de l'assurance chômage, *Cod. trav. art. L.5422-20*). L'emprise de l'État est accrue s'agissant de l'assurance chômage dans la mesure où l'absence d'agrément prive l'accord d'effet juridique alors que l'absence d'élargissement-extension n'a d'incidence que sur la portée de celui-ci. *Contra*, J.-J. Barthélemy, « Réflexion prospective sur l'extension des accords de protection sociale », *Dr. Soc.*, 2010, p. 182 ; « La nature juridique des accords de retraite complémentaire », *Dr. Soc.*, 2003, p. 513 (l'auteur considère que l'arrêté d'extension-élargissement produit, *de facto*, des effets analogues à celui d'agrément dans la mesure où seul un accord élargi peut fonctionner en répartition). A cela s'ajoute un encadrement légal et réglementaire bien plus contraignant qu'en matière de retraite complémentaire. X. Prétot, « La nature de la convention d'assurance chômage », *RDSS*, 1986, p.535 ; « De la convention du 1<sup>er</sup> janv. 2001 et de son agrément par la puissance publique. Quelques réflexions », *Dr. Soc.*, 2001, p.364. Sur le contrôle administratif de ces instruments, voir : Y. Ferkane, *L'accord collectif de travail. Essai sur la diffusion d'un modèle*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque des thèses, 2017, pp. 411-420. L'auteur considère ainsi que cet agrément exprime une véritable tutelle de l'État sur l'assurance chômage, ce qui est attesté par le caractère de service public du système d'indemnisation, accentué depuis la fusion au niveau local des ANPE et des ASSEDIC opéré par la loi n° 2008-126 du 13 février 2008. En ce sens, M. Véricel, « La loi du 13 février 2008 et la nouvelle réforme de l'organisation du service public de l'emploi », *Dr. Soc.*, 2008, p. 406 ; C. Willmann, « L'autonomie des partenaires sociaux en débat : Pôle emploi et la convention d'assurance chômage du 19 février 2009 », *Dr. Soc.*, 2009, p. 830. L'emprise de l'État se manifeste également à l'égard du fonctionnement même des régimes complémentaires puisque la Cour des Comptes (*CJF, art. L. 133-4*) et l'Igas (*L. n° 96-452, 28 mai 1996, art. 42*) est chargée du contrôle financier des organismes gestionnaires.

<sup>558</sup> En matière de retraite complémentaire légalement obligatoire, ce principe a été réaffirmé par la loi n° 94-678 du 8 août 1994 et se trouve désormais consacré à l'article L. 921-4 du CSS.

<sup>559</sup> Cette latitude semble attestée par la possibilité, en matière de retraite complémentaire, pour les commissions paritaires de retenir dans certaines situations sur un salaire fictif, indépendamment du montant servant à calculer les cotisations de Sécurité sociale (*CCN, 14 mars 1947, art. 4*). Il est vrai, cependant, que l'avenant porteur d'une position dissonante doit faire l'objet d'un arrêté ministériel comme il l'a été évoqué précédemment.

régimes ont ainsi récemment disparu<sup>560</sup>.

86. Avec du recul, on peut se demander si cet alignement d'assiettes ne traduit pas *de facto* l'intégration des régimes complémentaires dans le système de Sécurité sociale. Autrement dit, le fait générateur de ces contributions complémentaires semble révéler, par le truchement de l'alignement d'assiettes, l'extension des périmètres de la Sécurité sociale, là où les critères classiques ne permettent pas de saisir une telle évolution<sup>561</sup>. Il serait toutefois plus exact de le considérer comme un indice corroboré par d'autres éléments comme l'emprise de l'État sur la gouvernance des régimes<sup>562</sup>, leur intégration sur le plan comptable<sup>563</sup> voire au regard du droit européen<sup>564</sup>, l'obligation générale d'affiliation des entreprises et de leurs ressortissants<sup>565</sup>, la reconnaissance de l'exercice d'une mission d'intérêt général<sup>566</sup> ou de la gestion d'un service public<sup>567</sup>, la continuité des couvertures

---

<sup>560</sup> C'est, par exemple, le cas avec la fin de l'exemption accordée en matière d'assurance chômage aux travailleurs de 65 ans et plus. Les cotisations chômage et contributions AGS sont dues sur les rémunérations de ces personnes à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2014 (*Conv. 14 mai 2014 ; Circ. Unédic 2014-22, 17 juill. 2014*).

<sup>561</sup> Sur l'inadaptation des critères considérés, voir X. Prétot, « Actes-La distinction entre impôts et cotisations sous le regard du juge », in Conseil d'Etat, *Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?*, *op. cit.*, pp.62-63 ; 77-78.

<sup>562</sup> Voir, *supra*, même développement.

<sup>563</sup> Cette intégration s'observe, tout d'abord, au regard de l'analyse et des prévisions financières. Ainsi, les comptes de l'Agirc-Arrco relèvent-ils de la compétence de la Commission des comptes de la sécurité sociale (*CSS, art. L. 114-1*). Cette commission s'intéresse également de manière plus indirecte à l'assurance chômage à travers le prisme de l'analyse des relations financières entretenues entre cette dernière et le régime général (ceci concerne essentiellement la protection sociale du chômeur dont les prestations sociales continuent d'être assurées par les régimes de base). De même, ces régimes sont intégrés aux « comptes des Administrations publiques de la sécurité sociale », catégorie comptable d'un secteur de la comptabilité nationale (J.-P. Dupuis, *Les administrations de sécurité sociale*, Insee, févr. 2007). Surtout, elle est notable au niveau de la gestion financière, les régimes complémentaires considérés devant appliquer le plan comptable unique des organismes de sécurité sociale fondé sur une comptabilité en droits constatés (*CSS, art. L. 114-5*).

<sup>564</sup> Ceci ne concerne que les régimes Agirc-Arrco, lesquels sont compris dans le champ des règlements de coordination de sécurité sociale (*R. (CEE), n° 1408/71, 14 juin 971 ; R. (CE) 883/2004, 29 avr.*). Cette intégration est confortée par la jurisprudence de la CJUE, rendue il est vrai au regard du droit de la concurrence, qui consacre le monopole des organismes gestionnaire dès lors qu'ils exercent une mission d'intérêt économique générale et sous réserve de certaines conditions (CJCE, Aff. C-97/96, 219/97, C-115 et 117/97, 21 sept. 1999, *Albany, Rec. I. 6025 ; Dr. Soc.*, 1999, p. 2000, obs. X. Prétot ; *JCP* 2000, II, 10 325, obs. J.-P. Lhernould). Si l'on doit prendre garde de ne pas tirer des conséquences mécaniques en droit interne, notamment au regard de l'autonomie des concepts, force est de constater l'impact certain du droit européen sur la conception nationale des périmètres de la Sécurité sociale. M. Borgetto, R. Lafore, « La solidarité », in J.-J. Auby (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, 2010, p. 529.

<sup>565</sup> *L. n° 72-1223, 29 déc. 1972* (retraite complémentaire légalement obligatoire) ; *Ord. n° 67-580 13 juill. 1967* (assurance chômage).

<sup>566</sup> L'exercice de cette mission est reconnu aux institutions de retraite complémentaire (IRC) en vertu de l'article L. 922-1 du CSS.

sociales qu'ils offrent<sup>568</sup>, la soumission à la réduction Fillon sur les bas salaires depuis la LFSS pour 2018<sup>569</sup> ainsi que l'attribution, à terme, du recouvrement des cotisations au réseau URSSAF<sup>570</sup>. L'attraction semble en tout état de cause suffisamment forte pour que la Cour des Comptes considère nécessaire l'intégration du financement de ces régimes complémentaires dans les LFSS<sup>571</sup>. Pareil questionnement éloigne toutefois de l'objet de la présente étude et l'on se contentera d'affirmer que l'alignement d'assiettes des contributions complémentaires, comme de l'ensemble des contributions concernées par ce phénomène, concourt à dessiner les périmètres actuels de la créance sociale. En tout état de cause, il est assurément un facteur de simplicité tant pour l'employeur que pour les différents organismes de sécurité sociale. D'ailleurs, le phénomène semble avoir trouvé un nouveau vecteur avec la normalisation des données sociales à l'œuvre à travers la Déclaration Sociale Nominative (DSN)<sup>572</sup>. En effet, plusieurs travaux ont démontré l'utilité, au regard de l'échange de données, d'une assiette commune calquée sur celle des cotisations de sécurité sociale sur le plan technique<sup>573</sup>. Une telle approche ne semble du reste pas contestée par l'ordonnance du 12 juin 2018. A l'inverse, elle n'est pas de nature à remettre en cause l'existence d'assiettes prenant un élément particulier de rémunération

---

<sup>567</sup> En l'occurrence, le service public de l'emploi. Ceci concerne exclusivement l'assurance chômage. En effet, il existe une gradation entre exercice d'une mission d'intérêt général et exercice d'une mission de service public. La reconnaissance d'un tel caractère est liée à l'exercice de prérogatives de puissances publiques, ce qui constitue une ligne de partage très nette entre les deux sphères complémentaires ici considérées, les IRC en étant dépourvues. J.J Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.* pp. 1098, 1200-1202.

<sup>568</sup> En ce qui concerne les retraites complémentaires, la continuité s'observe d'un point de vue quantitatif en ce qu'elles offrent une pension additionnelle à celle octroyée par l'assurance vieillesse du régime général, et ce, quand bien même elle est déterminée en fonction de points acquis sans référence à la pension de base. Sur le calcul des pensions de retraite complémentaire, voir : *ANI*, 17 nov. 2017, art. 50, art. 92 ; *Circ. AGIRC-ARRCO*, 2018-09-DC, 19 déc. 2018. S'agissant de l'assurance chômage, une continuité des droits à prestation de sécurité sociale est assurée pour le chômeur en cours d'indemnisation. L. Camaji, « La protection sociale des salariés privés d'emploi », *RDSS*, 2004, p. 953.

<sup>569</sup> *LFSS n° 2017-1836*, 30 déc. 2017, art. 9. Avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour les cotisations patronales de retraite complémentaire (ARRCO et AGF) et au 1<sup>er</sup> octobre 2019 pour celles d'assurance chômage (*L. n°2018-1203*, 22 déc. 2018, art. 8-IX A ; *D.n° 2018-1356*, 28 déc. 2018, art. 4.).

<sup>570</sup> Voir, *infra*, C2. S2. §2. A.

<sup>571</sup> Cour des Comptes, *RALFSS*, 2004, pp. 153-176.

<sup>572</sup> La DSN consiste à rassembler dans une déclaration mensuelle unique et numérique un ensemble de données sociales faisant auparavant l'objet de déclarations distinctes. Prévue par l'article 35 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012, celle-ci a été mise en œuvre de manière progressive s'agissant à la fois du champ des entreprises concernées et des déclarations auxquelles elle se substitue. Voir, *infra*, T2.C2.S1. §1.

<sup>573</sup> Comité de normalisation des données sociales, *Rapport d'activité 2014-2015*, p. 22 sq.

pour objet.

### **C. Les assiettes spécifiques**

87. Différentes contributions prenant un élément de rémunération particulier pour objet ont été instituées par le législateur. Pour l'essentiel, il s'agit, comme déjà vu précédemment, de saisir un élément qui échappe aux cotisations sociales et dont le rendement potentiel présente un intérêt certain pour les finances sociales<sup>574</sup>. Tel est le cas, par exemple, de la Contribution spécifique « aux retraites chapeaux » prévue par l'article L. 137-1 du CSS et portant sur les retraites à prestations définies à droits aléatoires<sup>575</sup>. Ici, la ligne de partage entre l'assiette des cotisations et celle de ces contributions spécifiques se révèle, comme pour les contributions alignées, bien tenue. Il semble, du reste, que le recours à une contribution basé sur une assiette spécifique comme technique de réduction de niche persiste bien qu'elle soit concurrencée par les possibilités offertes par l'assiette de la CSG, ce qu'illustre la permanence du forfait social<sup>576</sup>.

---

<sup>574</sup> Voir, *supra*, § 1. B.

<sup>575</sup> L'aléa réside dans l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise, les sommes versées ne permettant pas, avant sa réalisation, l'individualisation des droits.

<sup>576</sup> *CSS, art. L. 137-15.*



## Conclusion du Chapitre 1

**88.** Le choix historique en faveur de l'Assurance sociale par les autorités publiques s'observe à travers l'institution de cotisations sociales ayant une assiette reposant sur la rémunération du travail et dont le mode de calcul retenu est celui des cotisations variables avec le revenu. Pareil mode de calcul n'est pas réductible à sa dimension technique en ce qu'il matérialise le pacte social qui se noue lors de la création des lois d'Assurance sociale. Conçues au départ comme assurances de salaire, les assurances sociales et leur technique de financement sont reprises dans le cadre du régime général quand bien même les cotisations ne sont pas destinées au financement de prestations offrant des revenus de remplacement. D'autres contributions vont être créées par la suite sur le modèle des cotisations sociales à mesure que surgissent de nouveaux besoins de financement du régime général sans que, du reste, ce mouvement ne se limite au périmètre du système de Sécurité sociale. C'est ainsi que l'assiette de ces contributions va être articulée à celle des cotisations sociales identifiées par les autorités publiques et les partenaires sociaux comme assiette de référence avant qu'un renversement ne s'opère au profit de la CSG sur les revenus d'activité.

Mais, en définitive, peu importe l'existence de différentes contributions, leur nature, leur destination finale ou les éléments de leur assiette, le point déterminant étant qu'elles ont toutes pour objet la rémunération du travail. Cette unité d'objet est renforcée par l'existence d'un même mode de calcul, celui des cotisations variables avec les revenus. Ce faisant, elle met en valeur l'utilité de l'objet des assiettes comme critère d'identification des contributions pouvant potentiellement devenir des composantes de la créance sociale. Bien que prépondérant, ce critère n'est pas à lui seul suffisant pour identifier complètement les contributions considérées. Pour devenir partie intégrante de la créance sociale, encore faut-il qu'elles soient adressées à l'organisme chargé du recouvrement social : l'URSSAF. L'unité d'objet des assiettes s'accompagne ainsi pour la plupart des cotisations et contributions sociales assises sur les revenus du travail d'une unité quant à l'organisme créancier en charge de leur recouvrement.

## Chapitre 2 Un système dédié au recouvrement de la créance sociale

89. L'idée d'un recouvrement unifié s'est imposée au lendemain de la première guerre mondiale avec la mise en place d'un système général d'Assurance sociale couvrant différents risques sociaux<sup>577</sup>. Pourtant, le recouvrement social est demeuré rudimentaire (**Section 1**) jusque dans les premières années qui suivirent la création de la Sécurité sociale, que ce soit dans la conception que s'en faisaient les autorités publiques ou par les techniques mises en œuvre. Cette situation ne pouvait perdurer dans le cadre de l'organisation nouvelle de la Sécurité sociale. Fruit d'une expérimentation s'étirant sur plus d'une décennie, la création des URSSAF constitue la réponse des pouvoirs publics aux besoins financiers nouveaux. Plus qu'une simple évolution, la création d'un organisme dédié au recouvrement des cotisations sociales constitue une réforme d'ampleur faisant entrer le recouvrement social dans la modernité (**Section 2**).

### Section 1 Un recouvrement social historique rudimentaire

90. Le recouvrement social a accompagné avec un certain retard la naissance des assurances sociales. Dans les premiers temps, il a constitué le parent pauvre des réflexions et des expérimentations à l'œuvre dans la construction des divers mécanismes en rapport avec les assurances sociales. Alors que ces dernières étaient le siège d'innovations aussi bien techniques que conceptuelles convergeant vers un « droit nouveau »<sup>578</sup>, le recouvrement social, lui, n'a fait l'objet d'aucune véritable réflexion d'ensemble. Ainsi, dans le cadre des premières législations dédiées à la prise en charge des risques sociaux ne fera-t-on que reprendre les techniques de recouvrement existantes en matière de

---

<sup>577</sup> Ce n'est qu'avec le projet de loi sur les assurances sociales de 1921, élaboré au sein du ministère du Travail sous la direction de Cahen-Salvador et porté par le ministre Vincent, que sera pour la première fois pensé de manière cohérente et dans le détail un tel système. Si ce projet connut l'infortune, il constitua néanmoins une base de travail à partir de laquelle sera élaborée la loi de 1928-1930. Sur les grandes lignes de ce projet, voir : G. Cahen-Salvador, « Rapport sur le nouveau projet de loi sur les assurances sociales (1921). Extraits », *RHPS*, 2014, n° 7, p. 139.

<sup>578</sup> A. Girard, *Rapport sur la proposition de M. F. Faure tendant à établir et régulariser la responsabilité en matière d'accidents de fabrique ou de toute autre exploitation industrielle, agricole ou commerciale.*, *J. O.*, Doc. Parl., Chambre des députés, 28 mars 1882, Annexe n° 694, p. 1008.

prévoyance, en droit fiscal ou dans des pays étrangers. Or, l'absence de considération pour un recouvrement inscrit dans un système d'Assurance sociale va avoir des conséquences néfastes sur la rentrée des cotisations y afférentes. La loi de 1928-1930 marque toutefois une première tentative de rationalisation du recouvrement social de telle sorte que l'on peut, à partir d'elle distinguer deux périodes. Des premières expériences d'Assurance sociale à ladite loi, le recouvrement social est caractérisé par son inefficacité (§1), tandis que la période qui s'ouvre avec la loi de 1928-1930 voit différentes tentatives de rationalisations qui aboutiront à la création des URSSAF (§2).

### **§1. Des premières expériences d'Assurance sociale à la loi de 1928-1930 : un recouvrement inefficace**

91. Situées au tournant du 20<sup>ème</sup> siècle<sup>579</sup>, les premières lois d'Assurance sociale empruntent aux techniques de recouvrement de leur temps. C'est que le passage de la prévoyance libre à l'Assurance obligatoire ne constitue pas une rupture sur le plan institutionnel. En effet, certains des opérateurs historiques de la prévoyance libre vont, soit par leur importance soit grâce à l'influence dont ils jouissent auprès des pouvoirs publics, intervenir largement dans la gestion du service des prestations des assurances sociales nouvellement créées<sup>580</sup>. Or, sans véritable réflexion en amont des autorités publiques sur l'organisation d'un recouvrement social cohérent, les organismes considérés continuent, dans le tout premier système d'Assurance obligatoire institué par la loi du 29 juin 1894, d'user de leurs techniques traditionnelles de recouvrement (A). C'est avec la loi sur les ROP du 5 avril 1910 que s'amorce véritablement l'évolution vers des techniques de recouvrement propre aux assurances sociales (B).

#### **A. L'usage des techniques traditionnelles de recouvrement dans le cadre du système de la loi du 29 juin 1894**

---

<sup>579</sup> Sur leur élaboration voir, *supra*, C1.S1.§1 et §2.

<sup>580</sup> C'est essentiellement le cas, d'une part, des caisses patronales dans le secteur des mines et des chemins de fer ainsi que, d'autre part, des sociétés de secours mutuels. Les premières prenant jusqu'alors des formes juridiques diverses, souvent *ad hoc*, elles se fondront très bien dans le cadre juridique des secondes lorsque les employeurs choisiront la formule mutualiste. Sur l'influence de ces opérateurs et des formes que revêtent les caisses patronales, voir : H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale, 1850-1940, op. cit.*, p. 166.

92. Si ce n'est le caractère obligatoire de la cotisation et du précompte de la part salariale sur le salaire de ce dernier, aucune disposition n'est consacrée au recouvrement dans la loi du 29 juin 1894<sup>581</sup>. Cette absence de considération pour une matière qui, aujourd'hui, est au centre des préoccupations des autorités publiques<sup>582</sup> peut surprendre. Ceci tient tout d'abord au fait que le secteur des mines est alors largement doté de caisses patronales au moment de la loi<sup>583</sup>. Ainsi, il ne s'agit pas tant de créer un nouveau modèle de caisse que de rationaliser et de démocratiser celles existantes afin d'en étendre la formule à l'ensemble des entreprises du secteur<sup>584</sup>. En conséquence, cette situation n'a pas poussé le législateur à penser un véritable système d'assurance, et ce, notamment s'agissant des circuits financiers. Surtout, les débats parlementaires ont été absorbés par le caractère obligatoire de la cotisation sociale<sup>585</sup> et la nécessité de garantir la solvabilité des institutions gestionnaires<sup>586</sup>, faisant passer au second plan toute autre considération.

93. La loi sépare la gestion des risques maladie et décès<sup>587</sup> de celle de la retraite. En l'absence d'un organisme assurant la liaison entre la gestion de ces deux familles de risques, ce sont donc deux circuits financiers qui cohabitent au sein du système instauré par la loi de 1894. En ce qui concerne la retraite, le législateur offre le choix aux employeurs

---

<sup>581</sup> L. 29 juin 1894 (*J. O.* 10 juin).

<sup>582</sup> L'existence d'un haut conseil au financement de la protection sociale et la fréquence des missions de prospection qui lui sont confiées par les chefs de gouvernement successifs illustrent au mieux cette préoccupation. L'ensemble des rapports sont consultables à l'adresse suivante : [<http://www.securite-sociale.fr/-Haut-conseil-de-financement-de-la-protection-sociale>].

<sup>583</sup> Le décret impérial du 3 janvier 1813 impose aux compagnies des mines de prendre en charge les secours médicaux de leurs salariés. Sur l'impulsion de l'administration, elles vont constituer des caisses de secours dédiées à cette prise en charge. Une grande partie d'entre elles y adjoindra progressivement le service de pensions de retraite soit en interne de ladite caisse soit par la création d'une caisse distincte qui vient s'articuler à la caisse des secours existante. H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale, 1850-1940*, *op. cit.*, pp. 113, 116.

<sup>584</sup> F. De Ramel, *J. O.*, Deb. Parl., Chambre des députés, séance du 25 février 1914, p. 1066 : « En 1894, lorsqu'on a voté la première loi sur la retraite des mineurs, j'étais à cette tribune pour marquer aussi l'insuffisance de cette loi, pour indiquer qu'elle n'apportait rien qu'un peu d'ordre et d'organisation dans la caisse de retraite des mineurs, mais aucun concours de l'Etat ».

<sup>585</sup> Voir, *supra*, C1.S1.§1.B.2.

<sup>586</sup> Il s'agit d'une préoccupation au centre des rapports Mazon et Audiffred qui aboutiront à la loi de 1894. M. Mazon, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de loi relative aux ouvriers mineurs (caisses de retraite et de secours)*, *op. cit.*, p. 502 ; J.-H. Audiffred, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les différentes propositions de loi sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs*, *op. cit.*, p. 512 sq.

<sup>587</sup> Que la loi de 1894 intègre en son article 7 dans les « secours ». Ceux-ci comprennent : la couverture de l'incapacité temporaire de travail, l'invalidité, les frais de santé et le décès. La loi n'impose pas pour autant un panier de soins ou de prestations, la charge en revenant aux sociétaires des caisses de secours.

de verser les cotisations retraite auprès de la CNRV ou de constituer une caisse de retraite au niveau de l'entreprise sous réserve d'une autorisation donnée par décret<sup>588</sup>. A ceci s'ajoute la possibilité laissée au salarié dont la retraite est en cours d'acquisition au moment de la loi de rester affilié à son ancienne caisse<sup>589</sup>. Cette configuration n'est pas des plus opportunes puisqu'elle diversifie, en pratique, les circuits financiers rien que pour la gestion de ce risque<sup>590</sup>. A ne s'intéresser qu'au système mis en place par la loi, il apparaît que les conditions de constitution et de fonctionnement des caisses patronales ou syndicales nouvelles sont suffisamment strictes pour que la CNRV en devienne l'institution de prédilection<sup>591</sup>. C'est que l'importance de la CNRV ne se réduit pas à la prévoyance libre : le savoir-faire acquis par ses services, les techniques expérimentées par ses soins et le réseau d'intermédiaires auquel elle a accès, la prédestine à devenir une institution majeure dans le cadre nouveau des assurances sociales. D'ailleurs, les projets de loi relatifs à la retraite dans le secteur des mines issues des rapports Mazon et Audiffred en font l'institution unique<sup>592</sup>. Ce sont essentiellement des considérations d'ordre politique qui pousseront le Sénat à réintroduire la possibilité de création d'une caisse au niveau de l'entreprise<sup>593</sup>. Quoi qu'il en soit, l'un des avantages de la CNRV réside dans l'existence

---

<sup>588</sup> L. 29 juin 1894, art.2, art. 4. Il leur est même possible de créer une caisse pour le collège des ouvriers et une autre pour celui des employés.

<sup>589</sup> L. 29 juin 1894, art. 25. Ceci s'explique par l'existence de caisses offrant une protection supérieure au panier de prestations offertes par la loi. H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale, 1850-1940, op. cit.*, pp. 126-141.

<sup>590</sup> Les fonds constitués dans les caisses issues de la loi doivent être déposés auprès de la CDC qui les transforme principalement en rente sur l'Etat mais aussi en valeurs du Trésor ou garanties par le Trésor, en obligations départementales ou communales (L. 29 juin 1894, art. 4). Cette formule est celle déjà mise en œuvre par la CNRV (L. 20 juill. 1886, art.22, J. O. 21 juill.). Elle sera étendue à toutes les entreprises, tous secteurs confondus par la loi du 27 décembre 1895 (L. 27 déc. 1895, art. 3, J. O., 28 déc.) et, ce faisant, aux caisses antérieures à la loi de 1894 pour le secteur des mines. La loi de 1894 ne prévoit pour ces caisses que la faculté de transférer les fonds à la CNRV (L. 29 juin 1894, art. 28). Ainsi, tous les versements semblent connaître une même destination finale : la CDC. Toutefois, compte tenu de l'autonomie financière et technique de la CNRV, la gestion de ces fonds et les règles relatives au versement des cotisations sont clairement distinctes.

<sup>591</sup> Le décret définit notamment les conditions de fonctionnement de la caisse, laquelle est soumise au contrôle de l'inspection des finances. Surtout, les fonds de retraite ne peuvent être placés sur les marchés financiers à la guise des caisses gestionnaires. L. 29 juin 1894, art. 4. Comme le remarquera plus tard le député Sibille lors du débat sur les ROP : « Beaucoup d'exploitants de mines n'ont pas voulu ni créer une caisse patronale ni n'adhérer à une caisse syndicale ; ils ont préféré s'adresser à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse [...] ». M. Sibille, J. O., Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 12 déc. 1905, p. 3880.

<sup>592</sup> M. Mazon, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de loi relative aux ouvriers mineurs (caisses de retraite et de secours)*, op.cit, p. 502 ; J.-H. Audiffred, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les différentes propositions de loi sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs*, op. cit., p. 512.

<sup>593</sup> Ceci s'explique par le lobbying des exploitants des mines désireux de sauvegarder leurs droits

d'un livret individuel faisant état des versements réalisés au nom de chaque bénéficiaire<sup>594</sup>, ce qui est un gage de sécurité et de transparence pour le futur titulaire du capital ainsi constitué<sup>595</sup>. Cet outil fonctionne très bien en matière de prévoyance libre en ce qu'il est associé à des versements volontaires qui lorsqu'ils sont fréquents ne sont pas réguliers. Il se révèle bien moins adapté dans le cadre d'un système obligatoire générant une masse considérable d'assurés sociaux et dont les versements sont régulièrement réalisés à des intervalles resserrés, ce qui va poser de grandes difficultés de gestion pour les services de la CNRV<sup>596</sup>. Ceci est d'autant plus vrai que les pouvoirs publics ne songent pas à adapter les règles de versement à l'assurance nouvelle<sup>597</sup> et encore moins à ancrer territorialement la caisse<sup>598</sup>.

---

gestionnaires. H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale, 1850-1940, op. cit.*, pp. 155-171.

<sup>594</sup> L. 20 juill. 1886, art. 21.

<sup>595</sup> Le second rapport Audiffred insiste sur l'importance du livret individuel. J.-H. Audiffred, *Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs, J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 13 février 1894, annexe n° 381, p. 190 : « Du jour où une somme quelconque aura été versée au compte d'un ouvrier des mines, en vue de la constitution d'une pension de retraite, naîtra pour lui un droit que rien ne pourra supprimer. Un livret individuel qui lui sera immédiatement remis et qui deviendra sa propriété le constatera. Les versements qui se succéderont dans le cours de sa carrière seront effectués dans les mêmes conditions ».

<sup>596</sup> Comme le remarquera le directeur de la CDC lors des débats sur les ROP, le livret individuel des ouvriers mineurs fait l'objet d'un mouvement incessant entre les mains de leurs titulaires et des services de la CNRV qui doivent en contrôler le contenu dans de brefs délais à la suite de l'enregistrement des versements. M. Delatour cité par P. Guieysse, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 21 janvier 1906, p. 163. La commission du travail de la Chambre des députés constate que, de ce fait, de nombreux livrets individuels sont perdus. F. De Ramel, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 21 janvier 1906, p. 164.

<sup>597</sup> En matière de recouvrement, comme de tout thème afférent à la CNRV non traité par la loi de 1894, ce sont donc les dispositions de la loi du 20 juillet 1886 et du décret du 28 novembre 1886 (*J. O.* 29 nov.) qui sont applicables.

<sup>598</sup> La CNRV s'appuie sur différents réseaux de préposés : encaissement en direct à la CDC pour Paris, trésoriers-payeurs généraux et receveur-particulier des finances pour le reste de la France métropolitaine. Depuis le décret du 28 novembre 1886, la CNRV peut également s'appuyer sur le réseau postal, percepteurs et receveurs des Postes étant désormais habilités à recevoir les versements. Dans la sphère de la prévoyance libre, ceci a très certainement permis de démocratiser l'accès à l'épargne populaire. J.-M. Thievaud, « L'Etat, La Caisse des Dépôts et Consignations : des retraites à l'assurance (1850-1996), *op. cit.* La CNRV préfigure ainsi, une fois de plus, l'évolution que va connaître l'Assurance sociale puis la Sécurité sociale. Sans pour autant constituer le maillage territorial que nous connaissons aujourd'hui, il est certain que cette institution a favorisé l'idée d'un organisme central assis sur un réseau de caisses locales. A l'heure de la loi néanmoins, les réseaux de la caisse ne sont pas adaptés au volume considérable des cotisations générées par l'obligation de versement. Les procédures d'enregistrement des versements, notamment, diffèrent selon le réseau considéré, ce qui complexifie le suivi des comptes (*D. 28 nov. 1886, art. 13*). Surtout, les agents sur lesquels la CNRV s'appuie au niveau local ne sont, en dehors de Paris, que des préposés occasionnels ayant à remplir par ailleurs des missions d'une tout autre nature. Ils ne sont donc pas des interlocuteurs capables de gérer les difficultés concrètes qui se présentent

94. Les anciennes et nouvelles caisses patronales ou syndicales de retraite se rapprochent des caisses de secours. Si leurs circuits financiers diffèrent, toutes ces caisses ont pour point commun d'avoir un périmètre qui dépasse rarement le niveau de l'entreprise voire, le cas échéant, celui du bassin minier lorsqu'elles sont constituées entre plusieurs entreprises. Elles restent de la sorte symboliquement et juridiquement inscrites dans le rapport d'emploi. C'est peut-être ce qui explique en quoi la loi de 1894 n'a pas été perçue par ses contemporains comme une grande loi sociale et qu'elle ne soit pas passée à la postérité. Sur le plan technique, les flux financiers empruntent des circuits courts. En conséquence, le nœud du recouvrement se situe d'une part dans le précompte, dont la résistance à celui-ci se règle par le droit disciplinaire<sup>599</sup>, et d'autre part, dans la gestion régulière des versements reçus, ce qui se contrôle à travers une gestion transparente de la caisse concernée. En définitive, bien que la loi de 1894 institue une obligation légale de cotiser, celle-ci reste sanctionnée pour ces caisses d'entreprise à travers le droit commun des contrats<sup>600</sup> ou par la vigilance des salariés<sup>601</sup> et la surveillance étatique<sup>602</sup>. Il en va sensiblement de même s'agissant des sommes déposées auprès de la CNRVL. En matière de recouvrement, la loi de 1894 se révèle ainsi davantage une loi de transition, ses innovations se situant dans d'autres aspects<sup>603</sup>. Elle va très vite montrer ses limites s'agissant du risque vieillesse, ce qui aboutira, plus tard, à la création par la loi du 25 février 1914<sup>604</sup> de la Caisse Autonome de Retraite des Ouvriers Mineurs (CAROM), caisse unique centralisant la gestion du risque. D'ailleurs, le législateur va tirer l'expérience des difficultés générées par le système de la loi de 1894, notamment à propos du livret

---

face à eux. Ainsi, en cas d'erreur dans l'enregistrement des sommes, faut-il attendre l'intervention de la caisse, ce qui ajoute encore à la complexité des situations.

<sup>599</sup> Sur l'usage du précompte dans le secteur des mines et de ses conséquences sur la relation de travail, voir, *infra*, P2.T1.C1.S1.

<sup>600</sup> Le droit du travail, en tant que corps de règles organisé de manière cohérente, n'en est alors encore qu'à ses balbutiements. G. Aubin, J. Bouveresse, *Introduction historique au droit du travail*, *op. cit.*, p. 248 sq.

<sup>601</sup> Cette vigilance se matérialise notamment avec la place accordée aux délégués mineurs dans la gestion des caisses de secours (*L. 29 juin 1894, art. 10 sq.*).

<sup>602</sup> Ceci vaut aussi bien pour les caisses de retraite que pour les caisses de secours, le contrôle étatique s'exerçant en amont comme en aval. Par exemple, les sociétés de secours sont tenues de communiquer leurs livres, procès-verbaux et pièces comptables de toute nature au préfet et aux ingénieurs des mines. (*L. 29 juin 1894, art. 15*).

<sup>603</sup> Voir, *supra*, C1.S1.§1.B.1.

<sup>604</sup> *L. 25 févr. 1914, (J. O. 26 févr.)*.

individuel, pour tenter de trouver un système de recouvrement simple et efficace dans le cadre de ce qui deviendra, à terme, la loi du 5 avril 1910 sur les ROP.

## **B. La loi du 5 avril 1910 sur les ROP : l'émergence de techniques de recouvrement propres aux assurances sociales**

95. L'évolution des techniques de recouvrement va s'amorcer avec la loi sur les ROP de 1910<sup>605</sup>. Les autorités publiques ne pourront plus, cette fois, faire l'économie d'une réflexion d'ensemble sur le régime de retraite institué eu égard à la portée générale de la loi. Le volume des cotisations générées par la loi nouvelle nécessite de trouver les circuits financiers les plus sûrs possible. Deux aspects des ROP vont directement être à l'origine de l'évolution susvisée (1). Le législateur n'est pas désemparé face à la tâche qui s'annonce devant lui puisqu'il peut s'appuyer sur les expériences étrangères, notamment celles de l'Empire allemand et du Royaume de Belgique (2). Néanmoins, les défauts du recouvrement social institué dans le cadre de cette loi seront, pour l'heure, trop nombreux et vont causer l'échec de celle-ci (3). Malgré ses nombreux défauts, le recouvrement institué par la loi de 1910 constitue une expérience déterminante dans le mouvement qui conduira au recouvrement moderne (4).

### **1. Les deux aspects des ROP à l'origine de l'évolution des techniques de recouvrement**

96. C'est tout d'abord le principe même d'une cotisation sociale obligatoire qui va amorcer le mouvement en faveur de la constitution d'un véritable recouvrement social. La loi impose, en effet, une cotisation obligatoire dans de nombreux secteurs qui, jusque-là, sont faiblement dotés de mécanismes issus de la prévoyance libre<sup>606</sup>. C'est que le tissu économique de la France du début du 20<sup>ème</sup> siècle est alors constitué pour l'essentiel de petites entreprises<sup>607</sup>. Pour la plupart, les employeurs sont des petits patrons qui n'ont

---

<sup>605</sup> L. 5 avril 1910 (J. O. 6 avr.).

<sup>606</sup> Voir, *supra*, C1.S1.§1.A.2.

<sup>607</sup> A. Beltran, J.-P. Daviet et M. Ruffiat, *L'histoire des entreprises en France. Essai bibliographique*, Les Cahiers de l'IHTP, 30 juin 1995 ; Alain Faure, « L'épicerie parisienne au XIX<sup>e</sup> siècle ou la corporation éclatée », *Le Mouvement social*, 108, juillet-septembre 1979, p. 89 ; Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, *op. cit.* p. 107.



jamais été confrontés en cette qualité, ou que très peu, aux mécanismes de prévoyance<sup>608</sup>. Ils ne sont donc pas familiers des modalités de leur gestion et notamment des circuits financiers existants en la matière. On est ainsi bien loin du cas de figure des secteurs des mines et des chemins de fers, caractérisés par de grandes compagnies ayant une politique de prévoyance sociale depuis la moitié du 19<sup>ème</sup> siècle et pour qui l'enjeu avec les lois sectorielles qui les concernent est, avant tout, de conserver leurs droits gestionnaires<sup>609</sup>. Cette configuration des rapports d'emploi va d'abord peser sur le choix du mode de calcul des cotisations, forfaitaire ou proportionnel. En effet, un mode de calcul proportionnel nécessite de l'employeur un minimum de maîtrise sur le plan comptable<sup>610</sup>. Ceci n'apparaît toutefois pas comme un obstacle insurmontable aux yeux de la commission d'assurance et de prévoyance sociale de la Chambre des députés puisqu'elle décide de retenir ce mode de calcul dans le projet Millerand-Guieysse de 1904<sup>611</sup>. Encore faut-il qu'il soit associé à des techniques de recouvrement épurées faisant l'objet d'une coordination de la part des autorités publiques.

97. Le second aspect des ROP qui va forcer le législateur à penser une ébauche de recouvrement social réside dans l'existence de différents organismes prestataires admis au service de l'assurance nouvelle. Survivance de la prévoyance libre, ces organismes qui officient en tant que « caisse d'assurance »<sup>612</sup> sont bien plus nombreux à intervenir que dans les premières lois sectorielles. A lire la loi de 1910, la CNRV n'y apparaît plus que

---

<sup>608</sup> D'autant que les frontières du salariat, notion encore en gestation, n'ont pas les limites claires que l'on peut connaître aujourd'hui. G. Aubin, J. Bouveresse, *Introduction historique au droit du travail*, op. cit., p. 210. Cette porosité des frontières se retrouve dans la loi avec l'assurance facultative offerte à différentes catégories de travailleurs, tels que les métayers, dont l'indépendance peut sembler relative (*L. 5 avr. 1910, art. 36*). Il est vrai également que cette assurance facultative peut se voir comme un dispositif préparatoire à une extension future de la loi. Sans se référer directement à celle-ci, le rapporteur Guieysse ne fait guère mystère, durant les débats, de son ambition de voir l'Assurance sociale progresser à l'égard de tous les travailleurs même s'il estime plus opportun d'opter pour une extension graduelle de celle-ci dans le temps au besoin par des lois spéciales. P. Guieysse, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 4 juin 1901, pp. 1244, 1247 et 1253 ; séance du 23 novembre 1905, p. 3457.

<sup>609</sup> Voir, *supra*, développement précédent.

<sup>610</sup> Sur la progression de l'agilité comptable des entreprises, voir, *infra*, T2.C2.S1.

<sup>611</sup> P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi relatives aux caisses de retraites ouvrières et portant création de retraites de vieillesse et d'invalidité*, op. cit., p. 1187.

<sup>612</sup> Cette expression est utilisée pour la première fois par le décret du 25 mars 1911 (*J. O.* 26 mars) pris en application de la loi sur les ROP du 5 avril 1910 pour désigner, de manière générique, l'ensemble des organismes assureurs participant au service des prestations de l'assurance retraite. En effet, les systèmes d'assurance mise en place par ces lois laissent une large place aux caisses dites « d'affinité » sous réserve de leur agrément par le ministère du Travail, lequel en contrôle le fonctionnement. L'expression sera reprise dans le cadre de la loi de 1928-1930.

comme une « caisse » parmi d'autres. Pourtant, le projet de loi du Gouvernement en fait l'institution unique<sup>613</sup> tandis que la commission d'assurance et de prévoyance sociale de la Chambre fait la part belle, au moins au départ, à une institution calquée sur son modèle<sup>614</sup>. Que ce soit avec le projet du ministère ou celui de 1900 de la commission, c'est une approche décentralisée qui s'exprime ici et qui anticipe, dans les grandes lignes, de plusieurs décennies l'architecture du système actuel de Sécurité sociale. Selon une configuration variant d'un projet à l'autre, un organisme central et national se retrouve ainsi à la tête d'un réseau, quoique rudimentaire, de caisses ancrées territorialement<sup>615</sup>. Le lobbying exercé par la mutualité et la grande industrie aura toutefois raison de cette approche, ce qui va se traduire par la pléthore d'organismes admis au service de la retraite dans la version définitive de la loi de 1910<sup>616</sup>. Cette évolution est fort regrettable : à regarder de plus près la proposition de loi issue du rapport Guieysse de 1900, on ne peut qu'être frappé par la modernité du dispositif envisagé<sup>617</sup>. Pour l'essentiel, le recouvrement repose dans le projet sur un système déclaratif qui se caractérise par l'exécution spontanée de l'employeur, lequel est installé dans une relation directe avec la caisse régionale dont il dépend territorialement<sup>618</sup>. L'admission de caisses de différentes natures rend impossible le

---

<sup>613</sup> *Projet de loi du Gouvernement, J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, 1900, annexe n° 29.

<sup>614</sup> Il s'agit de la Caisse Nationale de Retraite Ouvrière (CNRO). Celle-ci va se transformer, au terme du débat parlementaire, en une simple section de la CNRV dédiée aux ROP. P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi relatives aux caisses de retraites ouvrières et portant création de retraites de vieillesse et d'invalidité, op. cit.*, p. 1187. Certaines propositions de loi vont plus loin que le projet de la commission. Tout en retenant l'idée d'une caisse nationale de prévoyance prise sur le modèle de la CNRV, ces propositions en font l'institution unique. *Proposition de loi Escuyer, J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, 1900, annexes n° 23 et 26 ; *Proposition de loi Dubuisson, J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, 1900, annexe n° 30 ; *Proposition de loi Gervais, J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, 1900, annexe n° 28.

<sup>615</sup> Le projet gouvernemental envisage la création de caisses industrielles autonomes tandis que celui de la commission penche pour des caisses régionales.

<sup>616</sup> Cette évolution s'observe particulièrement à travers les rapports de la commission d'assurance et de prévoyance de la Chambre des députés. On assiste ainsi à une véritable inversion de la priorité donnée aux institutions entre le projet de 1900 et celui de 1904. Alors que dans le projet de 1900 la commission fait du réseau de caisses régionales pilotées par la CNRO l'organisation administrative de principe de l'assurance sociale nouvelle, celui-ci n'occupe plus qu'une place quasi subsidiaire dans le projet de 1904. Certains parlementaires s'émouvront d'ailleurs de cette évolution qui se réalise au profit des opérateurs historiques de la prévoyance libre. Voir, par exemple, C. Dumont, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 12 décembre 1905, pp. 3875-3876.

<sup>617</sup> P. Guieysse, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales sur le projet de loi et les diverses propositions de loi sur les caisses de retraites ouvrières et proposant la création d'une caisse d'invalidité et d'assurance au décès au profit des travailleurs, op. cit.* p. 725.

<sup>618</sup> *Proposition de loi, art. 4* : « Dans les trois premiers jours de chaque mois, l'employeur doit adresser à la caisse régionale d'assurance et de retraites ouvrières [...] un bordereau nominatif indiquant les salaires payés pendant le mois écoulé, les retenues effectuées et les contributions patronales dues. [...] Ce

maintien de ce schéma organisationnel bien que réduit à la seule dimension du recouvrement<sup>619</sup> et même si, au final, la diversité des caisses est plus apparente que réelle<sup>620</sup>. Or, cette configuration risque de donner lieu à un système sans coordination et donc incontrôlable par les autorités publiques. Il est dès lors nécessaire de trouver des techniques de recouvrement transversales aux institutions qui interviennent dans le service des ROP.

## 2. Les expériences allemande et belge au service du législateur français

98. Pour mener à bien ses réflexions en matière de recouvrement tout en tenant compte des deux aspects sus évoqués, le législateur dispose de deux modèles étrangers en matière d'invalidité-retraite : l'Allemagne (a) et la Belgique (b). Il va ainsi hybrider en partie ces deux expériences étrangères pour les acclimater à la situation nationale (c).

### a. L'expérience allemande

---

bordereau est vérifié par la caisse régionale, qui le renvoie sous pli recommandé, dans les 10 jours à l'employeur, soit approuvé, soit rectifié [...]. Dans les trois jours qui suivent, soit la réception du bordereau, soit la notification de la décision du juge de paix, l'employeur doit adresser à la caisse régionale, par mandat-carte spécial, le montant de la somme à verser, à peine, par chaque jour de retard, de dommages-intérêts fixés à 0,25% de la somme due, et ce au profit de la caisse régionale.

<sup>619</sup> Selon la proposition de loi de la commission d'assurance et de prévoyance sociales de 1900, les caisses régionales assurent de manière indissociable le service des prestations. En effet, la commission fait de ces caisses les organes principaux du service des retraites, contrairement à différents projets qui en font les succursales d'une caisse nationale (soit la CNRV soit une caisse spéciale créée à cet effet). Ce choix, qui répond à des considérations financières liées aux conditions de placement sur les marchés du produit des cotisations, ne sera jamais soumis au vote de la Chambre des députés. En effet, par une habile manœuvre du député Gailhard-Bancel (mention invitant le gouvernement à consulter différents acteurs concernés par la loi en discussion), les débats s'arrêteront après le vote de l'article 1<sup>er</sup>. *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 11 juillet 1901, pp. 1752-1754. Lorsqu'ils reprendront en 1905, c'est un tout autre texte qui sera proposé par la commission d'assurance et de prévoyance sociales bâti notamment sur un accord entre le ministère du commerce et ladite commission donnant lieu à la proposition Millerand-Guieysse de 1902. A. Millerand, P. Guieysse, *Proposition de loi portant création d'une caisse nationale de retraites ouvrières*, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 14 octobre 1902, annexe n°274, p. 767.

<sup>620</sup> En pratique, c'est vers la CNRV que se tourne l'écrasante majorité des assurés. Ceci est notamment dû au fait que les autorités publiques font de la CNRV la caisse d'affiliation par défaut en l'absence de choix de l'assuré (*D. 25 mars 1911, art. 18*). La confiance qu'inspire cette dernière semble également être l'une des causes essentielles de ce phénomène. J.-M. Thievaud, « L'Etat, La Caisse des Dépôts et Consignations : des retraites à l'assurance (1850-1996), in M. Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la sécurité sociale*, op. cit., p. 70 sq.

99. Le premier modèle est de loin le plus cohérent et le plus approfondi. C'est que l'assurance sociale allemande bénéficie d'une volonté forte des autorités publiques qui s'inscrit dans la durée<sup>621</sup>. En ce début du 20<sup>ème</sup> siècle, elle constitue déjà une solide expérience d'intervention publique dans le domaine de l'Assurance sociale<sup>622</sup>. Au cas particulier de l'assurance invalidité-retraite dite « assurance-pension » (*Rentenversicherung*), si c'est la loi du 13 juillet 1899 qui stabilise durablement l'architecture de cette assurance, celle-ci a déjà fait l'objet d'une première mise en œuvre avec la loi du 22 juin 1889<sup>623</sup>. Son organisation administrative est décentralisée, le niveau de l'Etat confédéré (*Länder*) étant retenu comme l'échelon administratif pertinent. Les opérateurs de principe de l'assurance invalidité-retraite sont des « Institutions d'assurance » (*Versicherungsanstalten*) dotées de la personnalité morale et dont la création appartient au gouvernement de chaque *Land* sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral (*Bundsrat*)<sup>624</sup>. Une place marginale y est laissée à des « Caisses spéciales autorisées » (*Besondere zugelassene Kasseneinrichtungen*)<sup>625</sup>. Cependant, seules certaines caisses du secteur des mines et des chemins de fer obtiennent en pratique l'autorisation du *Bundsrat*, celles-ci ayant toutes un périmètre d'action qui dépasse le cadre de l'entreprise pour embrasser toute la profession d'une même localité<sup>626</sup>. L'essentiel des travailleurs

---

<sup>621</sup> Celle-ci n'est certes pas sans équivoque au regard des buts poursuivis par les autorités allemandes. On songe ici au qualificatif de « bismarckien » qui accompagne l'assurance sociale allemande et qui renvoie à une certaine mythologie consistant à réduire celle-ci à une visée bassement politique du chancelier de « fer ». Le système allemand est le fruit, comme pour le cas français, d'une convergence entre un état des rapports productifs ou sociaux et de la culture assurantielle germanique. S. Krott, *L'Etat social allemand. Représentations et pratiques*, Belin, coll. « Histoire et Société- Temps présents », 1995, p. 11 sq.

<sup>622</sup> On peut retenir, comme point de départ de sa construction, le message impérial du 17 novembre 1881. *Idem*. Pour un panorama du développement des premières lois d'Assurance sociale allemandes, voir : D. Zöllner, « Allemagne », in F. Zacher, P.-A. Köhler, P.-J. Hesse (eds.), *Un siècle de sécurité sociale (1881-1981). L'évolution en Allemagne, France, Grande-Bretagne, Autriche et Suisse*, Nantes, CRHES, 1982, p. 39 sq.

<sup>623</sup> F. Kessler, D. Paradis, « Assurance vieillesse » in J.-L. Vallens (dir.), *Le guide du droit local. Le droit applicable en Alsace et en Moselle de A à Z*, Economica, 1997, p. 42 ; M. Bellom, *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger, Assurance contre l'invalidité*, Partie 1, Arthur Rousseau, 1905, p. 89 sq.

<sup>624</sup> Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 65 et 66*. Il existe deux catégories d'Institutions d'assurance : les institutions « isolées », dont l'assise territoriale correspond à tout ou partie du *Land*, et les institutions « associées » dont le ressort territorial peut dépasser celui de l'Etat confédéré. Cette association se réalise soit par le biais de conventions conclues entre Institutions d'assurance afin de supporter en commun la totalité ou une partie des charges de l'assurance, soit par le biais de la réunion de plusieurs Institutions (Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 99 et 100*).

<sup>625</sup> Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 8 et 10*. De même qu'en matière d'Institutions d'assurance retrouve-t-on ici des caisses isolées et des caisses associées.

<sup>626</sup> Le ressort territorial des caisses est généralement celui du *Länder*. M. Bellom, *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger, Assurance contre l'invalidité, op. cit.*, pp. 346-348 (Tableaux récapitulatifs). A noter que la loi de 1899 crée elle-même en son article 11 une caisse spéciale pour les marins.

allemands est ainsi affilié aux Institutions d'assurance<sup>627</sup>. La cohérence du système est assurée par « l'Office des Assurances d'Empire » (*Amtliche nachrichten des Reichs-Versicherungs*) qui exerce un véritable pouvoir de direction financière et administrative sur les Institutions d'assurance ainsi qu'un pouvoir de surveillance sur les Caisses spéciales<sup>628</sup>. Pour ce faire, l'action de l'Office impérial s'appuie sur les « Offices des Assurances d'Etat » (*Amtliche Staatlicher Versicherung*), lesquels sont institués dans chaque *Länder*<sup>629</sup>.

**100.** Dans le cadre du système d'assurance invalidité-retraite allemand, les Institutions d'assurance ont la charge de l'allocation des prestations comme du recouvrement des cotisations. Pour mener à bien leurs missions, ces institutions peuvent compter sur différents relais au niveau local sans qu'il n'existe de césure nette sur le plan administratif entre le circuit des pensions et celui des cotisations. En matière de prestation, l'instruction des dossiers en vue d'établir le droit et le montant des pensions est ainsi dévolue aux « autorités administratives inférieures » (*Verwaltungsbehörde weniger*) selon une organisation administrative qui diffère d'un *Land* à l'autre<sup>630</sup>. Il appartient en effet à l'Etat confédéré de retenir l'organisation qui lui semble la plus adaptée à sa tradition administrative, son territoire ou à la densité de sa population<sup>631</sup>. Dans cette perspective, il

---

<sup>627</sup> Les caisses d'initiative privée, qu'elles soient préexistantes ou non, à l'institution de l'assurance invalidité-retraite peuvent fonctionner de manière indépendante par rapport aux établissements d'assurance obligatoire. Elles ont de fait un rôle d'assurance complémentaire. D'ailleurs, celles-ci sont dénommées « caisses de suppléments d'allocations » (*Zuschusskassen*). M. Bellom, *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger, Assurance contre l'invalidité, op. cit.*, pp. 251-252.

<sup>628</sup> L'Office impérial a été créé par la loi du 6 juillet 1884 sur l'assurance contre les accidents. La loi de 1899 y crée une division spéciale consacrée à l'assurance invalidité. L'Office dispose également d'une compétence judiciaire d'attribution en matière de fonctionnement des Institutions d'assurance. Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 110*.

<sup>629</sup> Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 111*. Sur la répartition des compétences entre l'Office Impérial et les Offices d'Etat, voir : M. Bellom, *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger, Assurance contre l'invalidité, op. cit.*, pp. 502-506.

<sup>630</sup> Par exemple, dans la ville libre de Hambourg, c'est l'autorité de police (*Polizeiämter*) qui est désignée comme autorité administrative inférieure tandis que ce rôle revient dans le Grand-duché de Saxe-Weimar-Eisenach aux présidents de commune (*Gemeindevorstände*).

<sup>631</sup> Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 169*. Différents Etats confédérés désignent une autorité différente selon qu'il s'agisse d'une ville ou de la campagne. Par exemple, en Saxe-Altenbourg et en Saxe-Cobourg-Gotha, c'est le conseil municipal (*Stadtratti*) qui est désigné comme l'autorité administrative inférieure dans les villes et le conseil provincial (*Landrathsamt*) dans les campagnes. A cet égard, le royaume de Prusse par sa taille et son histoire est l'Etat confédéré ayant la plus grande diversité d'autorités désignée. Sont désignés comme telles en vertu de la déclaration du 26 août 1899 : le conseil exécutif de la commune (*Magistrat*) dans les villes de plus de 10 000 habitants et dans les villes de la province de Hanovre soumise à la loi du 24 juin 1858, le commissaire du magistrat pour l'assurance contre l'invalidité à Berlin ; le maire (*Bürgermeister*) dans la Province rhénane ; le conseiller provincial

peut apparaître nécessaire de suppléer l'action des autorités administratives par la création de bureaux de pensions, lesquels sont des sortes de sections locales de l'Institution d'assurance dont l'initiative de la création est partagée entre le comité directeur de l'institution concernée et l'autorité centrale de l'Etat confédéré<sup>632</sup>. Le service des allocations est assuré quant à lui par l'administration des postes à travers son réseau de bureaux locaux<sup>633</sup>.

**101.** Le recouvrement des cotisations sociales fait l'objet d'une organisation administrative dont la définition relève également de la compétence du *Länder*. Toutefois, le mode de recouvrement repose sur des règles communes aux différents Etats confédérés. Le paiement des cotisations se réalise ainsi, en principe, par le biais de l'achat de timbres-retraite émis par l'Institution d'assurance<sup>634</sup>, lesquels peuvent être acquis dans tout bureau de vente relevant de l'organisation postale<sup>635</sup>. En principe achetés par l'employeur, les timbres représentent tant la part patronale que la part salariale. A cet égard, ils doivent être collés lors de chaque paie sur une carte-quittance dont est titulaire le salarié<sup>636</sup>, la part salariale faisant l'objet d'une rétention sur la rémunération versée à ce dernier<sup>637</sup>. Il appartient ensuite au salarié de présenter régulièrement cette carte à l'autorité administrative désignée par l'Etat confédéré comme intermédiaire de l'Institution

---

(*Landrath*) dans les autres localités ; les grands baillis (*Oberamtänner*) dans les pays de Hohenzollern. L'organisation administration est d'autant plus complexe que ce *länder* permet aux assurés d'adresser leur demande au chef de commune dans les villes et à l'autorité de police dans les campagnes, charge à celles-ci de transmettre ensuite le dossier à l'autorité administrative inférieure désignée (Prusse, *Instruction du 6 décembre 1899*).

<sup>632</sup> Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 79*. La création d'un bureau de pensions exclue la compétence de l'autorité administrative inférieure désignée dans le même ressort. A cet égard, le bureau de pension doit avoir le même ressort que l'autorité administrative désignée sauf lorsqu'il s'agit d'une commune isolée.

<sup>633</sup> Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 123*.

<sup>634</sup> Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 130, §1*.

<sup>635</sup> Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 130, §2*. Les timbres d'une Institution d'assurance peuvent être achetés dans tous les bureaux de poste situés dans le ressort de l'institution ainsi que dans les bureaux de vente agréés par l'administration postale, c'est-à-dire les buralistes. Par ailleurs, les facteurs ruraux doivent porter en permanence sur eux certaines catégories de timbres lors de leurs tournées et délivrer, sur commande, tous les types de timbres. M. Bellom, *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger, Assurance contre l'invalidité, op. cit.*, p. 398.

<sup>636</sup> Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 131*.

<sup>637</sup> Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 142*. En cas d'annulation régulière des timbres, la loi confère néanmoins à l'assuré le droit de payer à la place de son employeur la contribution qui incombe aux deux parties. Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 144*.

d'assurance<sup>638</sup>. Le système du timbre-retraite a l'avantage de reprendre la technique éprouvée du timbre fiscal, mobilisable à travers le réseau de l'administration postale, ce qui permet de couvrir l'ensemble du territoire du *Reich* à moindre coût pour les autorités publiques allemandes. L'expérience allemande en matière d'assurance contre l'invalidité-retraite a démontré que le système du timbre-retraite reste, dans le contexte socio-économique de l'époque et malgré ses imperfections, la technique de recouvrement la plus sûre<sup>639</sup>. Comme le précise Bellom, un auteur qui s'est intéressé de près à l'assurance sociale allemande<sup>640</sup> :

« C'était, en effet, la qualité essentielle du timbre d'être non seulement, pour le patron, une quittance vis-à-vis de l'établissement d'assurance et une libération vis-à-vis de l'ouvrier, mais encore, pour l'ouvrier, une justification de la durée de son travail et du montant correspondant de son salaire. Toute législation qui exigeait une justification de la durée du travail et du taux du salaire ne pouvait employer un moyen plus simple et plus efficace que le timbre ».

Le système du timbre-retraite est ainsi d'autant plus utile qu'il est associé au mode de calcul des classes de cotisations forfaitaires variables en fonction de la tranche de revenus<sup>641</sup>. A ces cotisations correspond une pension de vieillesse d'un montant lui-même forfaitaire qui peut être facilement établie par la preuve de la période d'assurance et l'existence de versements afférents à la classe de salaire associée<sup>642</sup>.

**102.** Ce système connaît toutefois un aménagement puisque la loi 13 juillet 1899 permet à l'autorité centrale de l'Etat confédéré de prescrire l'organisation d'un recouvrement local dans le but de décharger l'employeur de l'achat des timbres<sup>643</sup>. Dans une telle configuration, l'employeur doit verser directement les cotisations en numéraire à

---

<sup>638</sup> Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art.132*. En Prusse, ce sont les autorités de police qui sont revêtues d'une telle délégation (Prusse, *Instruction 17 nov. 1899*). Dans les autres Etats confédérés, le rôle échoit généralement aux autorités communales (par exemple : Bade, *Instruction 20 déc. 1899*).

<sup>639</sup> Voir, sur ce point, les projets présentés et les orientations retenues lors de la conférence de novembre 1895 organisée au sein de l'Office impérial de l'intérieur en vue de réformer la loi di 24 mai 1889. M. Bellom, *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger, Assurance contre l'invalidité, op. cit.*, pp. 102-111.

<sup>640</sup> *Ibidem*, pp. 129-130.

<sup>641</sup> Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 32*. Il existe ainsi cinq classes de salaire.

<sup>642</sup> Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 36* (invalidité *stricto sensu*) *et art 37* (vieillesse). On retrouve ici les mêmes classes de salaires qu'en matière de cotisations.

<sup>643</sup> Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 148*. Il peut également s'agir d'une homologation des statuts d'une Institution d'assurance.

l'organe local désigné, charge à celui-ci d'apposer les timbres sur les cartes-quittances<sup>644</sup>. La loi du 13 juillet 1899 permet à l'autorité centrale du *Länder* de désigner l'organe local parmi deux institutions existantes : soit une caisse maladie du ressort concerné, à condition qu'elle recouvre déjà elle-même les cotisations maladie, soit une autorité communale. Elle peut préférer, au contraire, créer des bureaux de recouvrement, lesquels sont de véritables démembrements de l'Institution d'assurance au niveau local. Ce dernier type d'organe local est le plus intéressant, car il peut également se voir confier le recouvrement des cotisations maladie. Surtout, il est possible de faire du bureau de pension un bureau de recouvrement. Cette option a le mérite de réunir au sein d'une même entité administrative la gestion de différentes missions, ce qui constitue assurément un gage d'efficacité par l'unité d'action qu'elle produit.

Les pouvoirs d'organisation de l'autorité centrale du *Länder* ne s'arrêtent pas là, cette dernière pouvant choisir d'appliquer une telle organisation du recouvrement à tout assuré social compris dans la circonscription de l'Institution d'assurance concernée ou seulement pour une zone géographique limitée. Elle peut également considérer plus opportun de ne réserver une telle configuration qu'à certaines professions. Quel que soit l'organe choisi ou le champ de compétence retenu, la pratique a démontré que dans les parties du *Reich* où ce mode de recouvrement fut utilisé, le système du timbre-retraite fut beaucoup mieux accepté par les assurés et les employeurs<sup>645</sup>. C'est pourquoi le projet de réforme de 1896, lequel ne sera jamais soumis au *Reichstag*, envisageait d'en généraliser l'usage<sup>646</sup>.

**103.** La véritable exception au système du timbre-retraite réside dans le recouvrement social opéré par les caisses spéciales autorisées. En effet, ces caisses procèdent toutes au recouvrement par voie de versement direct sans qu'il leur soit nécessaire de convertir les sommes en timbres<sup>647</sup>. Adaptées à une profession déterminée et localisée, elles ne sont pas confrontées à la problématique générale que rencontrent les institutions d'assurance qui est d'assurer le maillage territorial le plus complet à un niveau interprofessionnel. Or, un tel objectif impose aux institutions d'assurance, dans le contexte institutionnel de l'époque, le

---

<sup>644</sup> Les organes locaux sont dans ce cas dépositaires des cartes-quittances. Allemagne, *Loi du 13 juillet 1899, art. 153*.

<sup>645</sup> M. Bellom, *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger, Assurance contre l'invalidité, op. cit.*, p. 132.

<sup>646</sup> *Ibidem*.

<sup>647</sup> *Loi du 13 juillet 1899, art. 9*. M. Bellom, *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger, Assurance contre l'invalidité, op. cit.*, pp. 473-474.



recours à des relais administratifs de différentes natures, ce qui rend presque impossible la traçabilité comptable des versements s'ils ne sont pas convertis rapidement en données sociales. Le timbre-retraite apparaît donc comme le moyen le plus à même d'assurer la gestion cohérente des cotisations et donc, la pérennité même du financement de l'assurance invalidité-retraite.

**104.** Le système allemand d'assurance invalidité-retraite n'est pas sans défauts si l'on songe notamment à l'émiettement administratif qu'il produit. C'est d'ailleurs ce qui pousse l'Office impérial et le *Bundesrat* à mener une politique d'harmonisation bien plus active en matière de recouvrement des cotisations que s'agissant de la gestion des prestations, les premières constituant un champ à l'évidence plus stratégique. Il se situe toutefois à distance de l'image d'Épinal, véhiculée notamment au sein du parlement français lors des différents débats relatifs aux assurances sociales, d'un système organisé de manière centralisée et autoritaire<sup>648</sup>. Bien au contraire, lié à l'histoire de la construction du *Reich*, ce système présente une certaine modularité qui permet à ses acteurs de l'adapter au mieux, notamment s'agissant du recouvrement social, en fonction des contingences matérielles et des réalités locales. La diversité des expériences réalisées au niveau des *Länder* qui en résulte sont autant de mises en pratique de techniques que les autorités françaises envisagent de reprendre ou de se servir comme outils de rationalisation pour celles qui sont déjà à l'œuvre en France. A cet égard, on y trouve déjà en germe l'opposition entre la technique du timbre et de celle du versement direct, tension qui va se retrouver dans les assurances sociales françaises jusqu'à l'avènement de la Sécurité sociale.

## **b. L'expérience belge**

**105.** Le Royaume de Belgique offre un modèle bien différent. En matière d'invalidité-vieillesse, celui-ci a fait le choix, avec la loi du 10 mai 1900, d'un système basé sur la liberté subsidiée par l'allocation d'une prime fixe de l'Etat lorsque le total des versements de l'assuré atteint un certain montant. Une Caisse Générale de Retraite (CGR), similaire dans ses pratiques à la CNRV et qui officie dans le domaine de la prévoyance depuis la loi

---

<sup>648</sup> Voir, par exemple : J. Drake, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 10 juin 1901, p. 1301 : « M. de Bismarck avait vu dans cette grande œuvre philanthropique un moyen de centraliser l'Allemagne et de la tenir sous sa domination (Très bien ! Très bien ! au centre), d'étendre sur tout ce pays, qui n'était pas encore très homogène, une règle générale et uniforme, qui lui servît à asseoir sa puissance et la puissance centrale de Berlin ».

du 8 mai 1850, y est l'institution centrale. Le mode de versement des cotisations, dès lors qu'il s'inscrit dans une démarche volontaire, emprunte aux techniques traditionnelles appartenant à un organisme étatique intervenant dans la prévoyance libre : versement direct à la caisse pour les ressortissants de la localité de Bruxelles, aux succursales de la Caisse d'épargne, aux agences de la Banque nationale, aux bureaux des postes ou chez les receveurs des contributions directes dans les autres localités. Surtout, la loi de 1900 consacre en son article 12 la pratique mutualiste belge qui consiste, en matière de retraite, à constituer une société mutuelle dans le seul but d'affilier ses membres auprès de la CGR<sup>649</sup>. Les sociétés belges se contentent ainsi d'être de simples sociétés d'affiliation à la CGR. Ce système « subventionniste » qui préserve l'apparence de la liberté n'en demeure pas moins très critiqué au sein même du parlement belge, car il montre très vite ses limites<sup>650</sup>. Peu économe pour les finances publiques, il bénéficie essentiellement à la « petite bourgeoisie » sans que le niveau des prestations sociales ne soient satisfaisant<sup>651</sup>. C'est d'ailleurs pourquoi son apport dans la construction des ROP restera très modestes.

### **c. L'hybridation des expériences étrangères et leur adaptation à la situation française**

**106.** Que ce soit d'une manière générale ou au cas particulier du recouvrement, les parlementaires de tout bord se référeront beaucoup aux modèles allemands et belges lors du débat sur les ROP<sup>652</sup>. Bien évidemment, d'autres expériences étrangères seront mobilisées au cours des débats. Néanmoins, ces modèles représentent chacun la version la plus aboutie de l'orientation qui les sous-tend. Le législateur ne transpose pas pour autant

---

<sup>649</sup> En effet, contrairement à la France où certaines sociétés de secours se sont essayées à la gestion de ce risque, la mutualité belge s'est toujours gardée d'intervenir dans pareille matière. M. G. Salaun, « Les retraites ouvrières en Belgique », Musée social, 1901, n° 6, p. 166 sq., spé. p. 174.

<sup>650</sup> Voir, par exemple, l'exposé des motifs de la proposition Van Volksvertegenwoordigers, déposée le 11 décembre 1900 sur le bureau de la Chambre des représentants du Royaume de Belgique. [<http://www.dekamer.be/digiodoc/DPS/K3019/K30190279/K30190279.PDF>].

<sup>651</sup> Pour une critique française du système belge, voir : P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, op. cit., pp. 1078-1082.

<sup>652</sup> Sur ce point les références sont trop nombreuses pour pouvoir être citées. On renverra seulement pour la Chambre des députés aux séances des 4, 10, 20 et 27 juin 1901 ; 5, 6, 10 et 11 juillet 1905 ; 7 au 9, 14 au 16, 21 au 23 et 28 au 30 novembre 1905 ; 18, 24 et 25 janvier 2006. Pour le Sénat, 4 novembre 1909 et 14 janvier 1910. Les expériences belges et allemandes font, du reste, très tôt l'objet d'une attention particulière de la part des autorités publiques françaises. Voir, par exemple, s'agissant du cas allemand : A. Marteaud, *Rapport sur les assurances ouvrières en Allemagne adressé à M. le ministre des affaires étrangères*, J. O., 23 mai 1887, p. 2309

les solutions retenues en Allemagne et en Belgique. En effet, il va métisser ces deux systèmes pour les adapter à la situation française. L'hybridation des expériences allemande et belge se révèle toutefois plus apparente que réelle. C'est que les techniques de recouvrement mises en œuvre dans ces systèmes étrangers sont adossées à une organisation propre à chaque état et, surtout, à l'orientation fondamentale prise par leurs pouvoirs publics à propos de l'Assurance obligatoire. Bien qu'il existe au départ une certaine proximité entre la Belgique et la France, notamment s'agissant de la place qu'occupe la mutualité en matière de maladie, la reconnaissance du caractère obligatoire de l'Assurance sociale rapproche irrémédiablement cette dernière de la solution allemande. Cette attraction est renforcée par l'organisation rationnelle de l'assurance sociale allemande qui fait l'objet d'un corps de règles conséquent<sup>653</sup>.

**107.** La loi de 1910 sur les ROP reprend à son compte le système du timbre-retraite qui est d'autant plus adapté au cas français que la version finale de la loi retient, à la suite de son passage au Sénat, le principe d'une cotisation forfaitaire<sup>654</sup>. Le système du timbre-retraite retenu par le législateur français est le suivant : chaque assuré se voit remettre une carte d'identité de retraite personnelle<sup>655</sup> ainsi qu'une carte annuelle, c'est-à-dire une carte-quittance, sur laquelle doit être apposé le timbre correspondant à la part patronale et à la part salariale lors de chaque paie. Ceci suppose au préalable la retenue de la part ouvrière par le patron par le biais d'une opération comptable. Cette carte annuelle doit être échangée en Mairie contre une nouvelle carte chaque année par l'assuré dans les trois jours de sa date d'anniversaire<sup>656</sup>. Il revient, ensuite, au Maire de transmettre hebdomadairement au Préfet l'ensemble des cartes qu'il centralise, charge à ce dernier d'établir un bordereau récapitulatif pour chaque caisse d'assurance avant de le leur adresser accompagné des cartes annuelles correspondantes<sup>657</sup>.

---

<sup>653</sup> Les différentes lois portant sur l'Assurance obligatoire font l'objet d'une codification et d'une incorporation dans la *Reichversicherungsordnung* du 19 juillet 1911 comprenant pas moins de 1085 articles. P. Pic, « A propos des retraites ouvrières. Assurance-vieillesse ou assurance-invalidité. Liberté ou obligation », Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale, 1905, p. 321

<sup>654</sup> Voir, *supra*, Chapitre 1, S1.

<sup>655</sup> Celle-ci revêt également une dimension symbolique en ce qu'elle matérialise la qualité « d'être social » de l'assuré. La paternité d'une telle conception semble revenir à E Girardin, *La Politique universelle*, Bruxelles, 1852, p. 57. Quoi qu'il en soit, on peut voir dans cette carte d'identité l'ancêtre de la carte Vitale.

<sup>656</sup> D. 24 mars 1911, art. 16.

<sup>657</sup> D. 24 mars 1911, art. 24.

**108.** Le législateur permet également aux caisses d'assurance qui le souhaitent de devenir sous certaines conditions « collectrices », c'est-à-dire d'intervenir en tant qu'intermédiaire dans l'encaissement des versements de ceux de leurs adhérents qui en font la demande<sup>658</sup>. Cette option laissée aux caisses d'assurance n'est pas sans rappeler le système belge, la formulation de la loi pouvant laisser entendre que ce sont les sociétés de secours mutuels qui en sont les premières bénéficiaires<sup>659</sup>. Pourtant, le décret du 25 mars 1911 ancre ce rôle d'intermédiaire dans le système du timbre-retraite puisque la caisse d'assurance collectrice doit transformer les versements reçus en timbres qu'elle doit apposer sur la carte annuelle<sup>660</sup>. Cette configuration illustre l'hybridation d'une pratique issue de modèles étrangers : le timbre-retraite ainsi que la diversité des caisses situent cette technique d'intermédiation à distance de l'expérience belge sans pour autant être la simple transposition de l'usage qui en est fait dans le système allemand<sup>661</sup>. En effet, dans le cadre de la loi de 1910, sa mobilisation ne dépend plus de l'initiative des autorités publiques et ne répond donc plus à la nécessité d'adapter le recouvrement à une configuration d'emploi particulière comme c'est le cas outre-Rhin. Surtout, dans la loi française, les caisses collectrices cumulent ce rôle avec le service des pensions alors que leurs homologues étrangers remplissent strictement celui d'intermédiaire<sup>662</sup>.

**109.** Le système du timbre-retraite mobilisé dans le cadre de la loi de 1910 offre un triple avantage. D'une part, il déleste un peu l'employeur de la charge nouvelle qui lui est confiée. Si celui-ci doit se charger de précompter, de payer et d'apposer les timbres, il n'a pas à s'occuper de leur transmission puisque c'est au salarié de présenter la carte-quittance à l'autorité locale compétente ou, le cas échéant, à la caisse d'assurance collectrice dont ce

---

<sup>658</sup> L. 5 avr. 1910, art. 14.

<sup>659</sup> L. 5 avr. 1910, art 3 al.5 : « Les sociétés de secours mutuels, les caisses d'épargne et les autres caisses [...] peuvent se charger de l'encaissement [...] ». Il s'agit là d'une nouvelle marque de l'influence qu'exerce la mutualité sur la Chambre des députés, ce qui n'a pas manqué de susciter certaines critiques chez les députés comme chez les sénateurs lors de la discussion portant sur la disposition considérée. Voir, par exemple : C. Dumond, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 12 décembre 1905, p. 3875 ; G. Pouille, *J. O.*, Déb. Parl., Sénat, séance du 14 janvier 1910, p. 9.

<sup>660</sup> D. 25 mars 1911, art. 34. L'apposition du timbre vaut encaissement et inscription du montant du versement dans un compte individualisé tenu par la caisse (D. 25 mars 1911, art. 35).

<sup>661</sup> Du moins, c'est ce qui ressort de la lettre de la loi. Or, le décret d'application du 25 mars 1911 ne prévoit les conditions d'exercice de cette faculté que pour les sociétés de secours mutuelles, les caisses de retraites de syndicats professionnels et les caisses d'épargne.

<sup>662</sup> Toutefois, le décret du 25 mars 2011 est suffisamment ambigu pour que des sociétés de secours mutuels puissent constituer entre elles des sociétés *ad hoc* uniquement consacrées au recouvrement comme en Belgique.

dernier est adhérent. Ceci permet également au salarié de contrôler l'usage correct du précompte et la délivrance des timbres tout en permettant une vérification annuelle de ses droits. Sur ce point, l'antériorité de l'expérience allemande permet au législateur français de corriger certains défauts rencontrés outre-Rhin, notamment s'agissant du manque de transparence dans l'enregistrement des timbres par l'employeur<sup>663</sup>. Enfin, le système du timbre-retraite tel qu'il est conçu par le législateur français permet, malgré la diversité de caisses intervenantes dans le service des pensions, d'assurer une certaine cohérence dans le recouvrement des cotisations. En ce sens, l'option offerte aux caisses d'assurance, c'est-à-dire dans les faits aux sociétés de secours mutuels, se révèle dès lors plutôt comme un repli tactique de la part de la commission d'assurance et de prévoyance sociale, ce qui illustre à nouveau l'aspect transactionnel, sur le plan politique, que revêt la loi de 1910<sup>664</sup>. Les avantages offerts par le timbre-retraite semblent néanmoins bien maigres en comparaison des nombreux défauts dont souffre le système du recouvrement.

### **3. Les défauts du recouvrement à l'origine de l'échec de la loi de 1910**

**110.** Le recouvrement prévu par la loi de 1910 rencontre différentes difficultés à l'origine de l'échec de la loi<sup>665</sup>. D'un point de vue financier, le système du timbre-retraite français introduit une césure dans les circuits qu'empruntent les cotisations. Pour la CDC chargée de la gestion financière des sommes, si le produit de la vente des timbres est censé lui apporter rapidement des ressources, encore faut-il que l'administration postale les lui transmette correctement. Or, cette transmission est bien loin d'être parfaite<sup>666</sup>. Surtout, le volume des sommes en jeu rend délicate la mise en concordance du produit des timbres avec l'enregistrement de ceux-ci au compte individuel de l'assuré<sup>667</sup>. Cette dissonance n'a

---

<sup>663</sup> A cet égard, le Préfet doit conserver un registre récapitulatif des mentions consignées sur la carte-quittance lors de sa remise en préfecture. *D. 25 mars 1911, art. 24*. La caisse prestataire compétente doit également remettre à l'assuré un bulletin récapitulatif annuel. *D. 25 mars 1911, art. 14*.

<sup>664</sup> Sur cet aspect, voir *supra*, subdivision précédente.

<sup>665</sup> Un grand écart existe ainsi entre le nombre théorique d'assurés et le nombre, très faible, d'assurés réels. A. Tournerie, *Le Ministère du Travail (Origines et premiers développements)*, Cujas, 1971, pp. 363-373.

<sup>666</sup> Il s'agit là d'un problème plus général lié à l'usage même du timbre. Les pouvoirs publics connaissent alors des difficultés analogues à propos de l'usage du timbre fiscal s'agissant des diverses taxes sur la consommation qui sont les ancêtres de la TVA. A. Frenkel, *La genèse de la taxe sur la valeur ajoutée*, Paris II, 1976, p. 48.

<sup>667</sup> Une ébauche de solution réside toutefois dans l'ouverture de succursales par la CNRV, en pratique la

rien d'insurmontable et n'impacte pas directement les assurés sociaux ainsi que leur employeur. En effet, la mauvaise rentrée du produit des timbres peut être compensée par une hausse de la participation financière de l'Etat prise sur son budget. Elle complique néanmoins les projections des autorités publiques en la matière.

C'est surtout la gestion de la carte annuelle qui s'avère problématique, que ce soit lors de l'apposition des timbres (a) ou à propos de l'échange de la carte annuelle (b), ces difficultés traduisant un défaut de conception originel (c).

### **a. Les difficultés rencontrées lors de l'apposition des timbres**

111. Symboliquement, la carte annuelle pâtit d'une manière générale de son association avec la carte d'identité. En effet, cette dernière n'est alors pas sans rappeler le livret ouvrier, ce qui crée de grandes crispations dans les milieux ouvriers<sup>668</sup>. Sur le plan technique, l'opération de précompte et celle de l'apposition du timbre, pour aussi simples qu'elles puissent paraître de prime abord, se révèlent assez lourdes en pratique dès lors que le passage de l'une à l'autre nécessite la conversion des sommes précomptées en valeur représentée par celles des timbres. A cet égard, cette conversion est compliquée par l'existence d'une triple série de timbres composée pour chacune d'une gamme de 12 valeurs<sup>669</sup>. Ces opérations sont d'autant plus lourdes qu'elles doivent être répétées lors de

---

caisse d'affiliation de l'essentiel des assurés sociaux couverts par la loi de 1910, laquelle est administrée par la CDC. J.-M. Thievaud, « L'Etat, La Caisse des Dépôts et Consignations : des retraites à l'assurance (1850-1996), in M. Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale*, op. cit. A noter que l'ouverture de caisses *ad hoc* ne s'inscrit pas dans le cadre de la loi de 1910 ni même de celle de 1886, ce qui illustre la nécessité d'une telle initiative par la CNRV. Sur les effectifs de la caisse, voir : A. Tournerie, *Le Ministère du Travail (Origines et premiers développements)*, op. cit., p. 369 (tableau n° 7).

<sup>668</sup> H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale. 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, op., cit., p. 204. ; F. Ewald, *L'État providence*, op. cit., p. 252. Celle-ci se révèle inutile en pratique dans la mesure où elle contient les mêmes informations que la carte annuelle (*D. 25 avr. 1911, art. 11*). Pour ces raisons, elle sera supprimée à compter de la loi du 17 août 1915. Sur le livret ouvrier comme outil au service des lois de police ouvrière, voir : G. Aubin, J. Bouveresse, *Introduction historique au droit du travail*, op. cit., p. 170 sq ; J. Le Goff, *Du silence à la parole. Une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., pp. 218-219.

<sup>669</sup> *D. 25 avr. 1911, art. 12*. La première série correspond au versement normal où le timbre représente à la fois la part patronale et la part salariale. Les deux autres séries correspondent à l'hypothèse de l'adhésion du salarié à une société collectrice, l'une représentant alors la part salariale, l'autre la part patronale. Ceci vaut à la loi de 1910 d'être susnommée par certains de ses détracteurs comme « la loi des trente-six timbres ». P. Brizon, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, Séance du 8 juin 1911, p. 2298. En pratique, les buralistes ne disposent pas tous de l'ensemble de la gamme propre à chaque série de timbres.

chaque paie<sup>670</sup>. Cette situation a pour conséquence d'exposer l'employeur à commettre des erreurs à une époque où la comptabilité des entreprises reste rudimentaire<sup>671</sup>. Certes, l'article 2 §3 de la loi de 1910 prévoit le montant forfaitaire de la retenue journalière à effectuer. Néanmoins, si cette forfaitisation est adaptée pour les salariés journaliers notamment dans le domaine agricole<sup>672</sup>, elle ne l'est pas pour les ouvriers de l'industrie employés de manière permanente et dont la rémunération est fonction de la durée du travail<sup>673</sup>.

**112.** Par ailleurs, la périodicité d'enregistrement des timbres auprès de la préfecture est trop longue puisqu'elle se réalise de manière annuelle. Plus précisément, la loi opère à nouveau une disjonction : le prélèvement de la part salariale sur les revenus du travail et l'apposition des timbres se réalise lors de chaque paie tandis que la présentation de la carte qui sert de support pour les timbres représentant le total du versement sur l'année est présentée une fois par an<sup>674</sup>. D'une manière générale, cette disjonction neutralise l'effet indolore de la retenue à la source pourtant nécessaire à la réussite sociale des prélèvements obligatoires<sup>675</sup>. Elle a pour conséquence concrète d'accroître le risque de perte ou de destruction de la carte annuelle<sup>676</sup>. De même impacte-t-elle le calcul des cotisations : le

---

A. Tournier, *Le Ministère du Travail (Origines et premiers développements)*, op. cit., p. 357. La loi du 17 août 1915 va néanmoins réduire les timbres à une série d'un type uniforme et d'une huitaine de valeurs. Le montant total du prélèvement et de la contribution patronale est ainsi représenté par un timbre que l'employeur doit apposer sur la carte de l'assuré et sur lesquels il mentionne la date de l'apposition. L'absence de sa signature présume l'acquiescement de la seule part salariale.

<sup>670</sup> La loi du 17 août 1915 permet à l'employeur, sous réserve de présenter certaines garanties financières, de solliciter l'autorisation par le préfet ou le ministère du Travail de n'apposer que quatre fois par an, dans les quinze premiers jours de chaque trimestre, les timbres mobiles représentant les contributions patronales et salariales pour la période trimestrielle précédente.

<sup>671</sup> J.-L. Rossignol, « Comptabilité et fiscalité : chronique d'une relation "impérieuse" », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 1999/2, p. 5.

<sup>672</sup> C'est d'ailleurs l'une des motivations principales qui pousse le Sénat à retenir le système de la cotisation forfaitaire. P. Cuvilot, *Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, sur les retraites ouvrières*, op. cit.

<sup>673</sup> Dans ce cas de figure, le montant forfaitaire est, de fait, inapplicable. Sur l'organisation du temps de travail à cette époque, voir : I. Leray, « La réduction du temps de travail pour tous : la loi du 23 avr. 1919 » in *Deux siècles de droit du travail. L'histoire par les lois*, J.-P. Le Crom (dir.), Ed. de l'Atelier, 1998, p. 117.

<sup>674</sup> L. 5 avr. 1910, art. 3 ; D. 25 mars 1911, art. 11 sq.

<sup>675</sup> J.-E. Colliard, C. Montialoux, « Une brève histoire de l'impôt », *Regards croisés sur l'économie*, n° 1, 2007, p. 171 ; N. Delalande, A. Spire, *Histoire sociale de l'impôt*, La Découverte, coll. repères, 2010, p. 49 ; P. Beltram, « L'évolution des prélèvements obligatoires », *RFFP*, n° 87, 2004, p. 157.

<sup>676</sup> Le péril que court la carte annuelle n'a rien d'absolu dans la mesure où le décret de 1911 prévoit

forfait journalier n'exempte pas l'employeur de devoir opérer une régularisation sur l'année dès lors que c'est une cotisation annualisée qui doit être présentée à l'administration.

Enfin, la production de la carte annuelle par le salarié peut être source de difficulté en cas de perte ou de refus de sa présentation par ce dernier notamment s'il avance comme justification son affiliation auprès d'une caisse collectrice<sup>677</sup>. Tout converge ainsi pour faire de l'apposition des timbres sur la carte annuelle un moment de conflictualité. C'est d'ailleurs ce qui va causer la perte de la loi.

**113.** Pourtant, la loi de 1910 possède deux techniques permettant de s'assurer, *a priori*, du succès de l'opération. C'est bien évidemment l'usage du précompte prévu à l'article 3 de la loi, c'est-à-dire la retenue de la part salariale sur la paie avant qu'elle ne soit effectivement versée au salarié, qui constitue la première technique au service du recouvrement social ainsi institué. En raison de son effet indolore, le précompte est censé faire de l'apposition des timbres une simple opération matérielle ne faisant que constater la valeur représentative du montant de la part salariale. Le législateur fait également le choix, à l'article 23 de la loi, de sanctionner par une amende pénale celui du salarié ou de l'employeur qui empêche l'apposition des timbres tout en permettant à ce dernier de se libérer des sommes à sa charge au greffe du tribunal de paix ou à la caisse d'affiliation. Or, ces deux dispositions vont être vidées de leur substance par l'interprétation restrictive qu'en donne la Cour de Cassation dans ses arrêts 11 décembre 1911 et du 22 juin 1912<sup>678</sup> aux termes desquels elle interdit à l'employeur de procéder d'office au précompte sur le salaire du salarié récalcitrant et le dispense, le cas échéant, du paiement de sa propre contribution. Ces décisions sont lourdes de conséquences pour la loi de 1910 puisqu'elles reviennent à priver d'effet le caractère obligatoire de celle-ci<sup>679</sup>. Certes, la rédaction de l'article 23 est imprécise, ce qui ne peut que conduire la Chambre criminelle, en vertu du

---

différentes mesures pour pallier cette éventualité. Néanmoins, celles-ci s'avèrent complexes à mettre en œuvre et ajoutent à la lourdeur de la gestion des Rop par les services compétents.

<sup>677</sup> Voir, *infra*, paragraphes subséquents.

<sup>678</sup> *Cass. Civ.*, 11 déc. 1911, *D.* 1912, p. 83 ; *Cass. Crim.*, 22 juin 1912, *D.* 1912, p. 297 (3 arrêts).

<sup>679</sup> A. Tournerie, *Le Ministère du Travail (Origines et premiers développements)*, Cujas, 1971, pp. 359-363, spé. p. 363.



principe *Nullum crimen, nulla poena sine lege*<sup>680</sup>, à exonérer l'employeur de toute responsabilité pénale lorsque le salarié ne présente pas sa carte lors de la paie<sup>681</sup>. Cependant, si l'on peut comprendre le refus d'étendre le champ de compétence matérielle d'une sanction en raison de principes généraux du droit pénal, c'est toute autre chose que d'exonérer sur le plan civil tant l'employeur que le salarié de sommes dont ils restent tenus.

114. La position de la Cour de Cassation est d'autant plus contestable que pour neutraliser la règle du prélèvement obligatoire, elle se livre dans son arrêt de 1911, à une interprétation téléologique de l'article 3 qui s'avère être *contra legem*<sup>682</sup>. Pire encore, elle combine l'article 3 avec l'article 23 de la loi de 1910 afin d'en tirer la remise en cause de l'économie générale de la règle considérée<sup>683</sup>. Ainsi, considère-t-elle dans son arrêt de 1911 que le défaut de présentation de la carte annuelle par le salarié lors de la paie ne permet pas à l'employeur de prélever la part salariale sur la rémunération de ce dernier. Si l'opération d'apposition du timbre nécessite au préalable le précompte de la part salariale et le calcul de la part patronale, l'inverse n'est pas vrai : l'apposition du timbre est

---

<sup>680</sup> C'est-à-dire le principe de la légalité criminelle, également dénommé principe de la légalité des délits et des peines. H. Roland, L. Boyer, *Adages du droit français*, Litec, 4<sup>ème</sup> ed., 1999, n° 279 et n° 284 ; B. Bouloc, *Droit pénal général*, Dalloz, coll. « Précis », 25<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 101 sq.

<sup>681</sup> En effet, seul le fait d'empêcher l'apposition du timbre est puni d'une peine d'amende. L'employeur qui ne consigne pas les sommes à sa charge auprès du greffe du tribunal compétent ou qui ne les transmet pas à la caisse d'affiliation ne peut être sanctionné pénalement dès lors que la loi n'identifie pas cette abstention comme une infraction pénale et ne lui attribue pas une peine. De même, et contrairement à ce que pouvait affirmer le ministère public, on ne peut, en vertu du principe *Poenalia sunt restringenda*, déceler dans l'article 23 l'existence d'une présomption de faute à l'égard de l'employeur ne pouvant être renversé qu'en établissant sa bonne foi par la consignation des sommes ou par leur transmission aux organismes compétents. Sur le principe *Poenalia sunt restringenda*, c'est-à-dire l'interprétation stricte de la loi pénale, voir : B. Bouloc, *Droit pénal général*, *op. cit.*, pp. 134-135.

<sup>682</sup> Il est ainsi faux de considérer, comme le fait la Cour à propos de la retenue d'office, que « si le législateur a eu la pensée d'attribuer à l'employeur un tel pouvoir et de l'obliger à en faire l'usage, il n'a pas persévéré ». S'il y a bien des voix qui se sont élevées au sein du parlement contre cette retenue, il ressort en revanche clairement des travaux tant de la commission d'assurance et de prévoyance sociale de la Chambre des députés que de celle du Sénat, ou encore de la majorité des interventions durant les débats, l'association indissociable entre le précompte et l'obligation de cotiser. Voir, par exemple : G. Pulle, *J. O.*, Déb. Parl., Sénat, *op. cit.*, p. 9. Voir notamment l'échange entre le rapporteur et le député constants lors du débat final de la loi : *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 31 mars 1910, p. 1819. Sans doute, les modifications rédactionnelles successives subies par l'article 3 au cours du débat parlementaire ont contribué à obscurcir le sens de la règle qui y est contenu. Ces différentes rédactions n'ont pourtant jamais remis en cause ce qui fait son essence : le principe du prélèvement obligatoire. En ce sens, voir : D. Mérillon, Avocat général, « Conclusions sur l'affaire sieur Bellamy », *Cass. Civ.*, 11 déc. 1911, *D.* 1912, p. 83.

<sup>683</sup> Ainsi, dans l'arrêt du 11 décembre 1911, la Haute juridiction considère : « Que l'art. 23 ne laisse aucun doute à cet égard ; que les dispositions en sont inconciliables avec le droit qu'aurait eu l'employeur de prélever une retenue sur le salaire de l'employé qui ne présentait pas sa carte [...] ».

nécessairement postérieure à la retenue opérée sur la paie du salarié. Il n'y a donc aucune contradiction entre l'article 3 et l'article 23. La mise en rapport des articles considérés repose ainsi sur une confusion profonde entre deux opérations matérielles qui, pour interdépendantes qu'elles soient, n'en demeurent pas moins dissociables, ne serait-ce que dans le temps. On peut concéder que le changement terminologique opéré par le Sénat à l'article 3 de la loi de 1910, dans un souci d'esthétisme juridique<sup>684</sup>, ait pu induire la Haute juridiction en erreur. Alors que la Chambre des députés avait retenu le terme de « précompte », le Sénat lui préfère celui de « prélèvement ». Or, ce terme donne l'illusion d'une retenue opérée sur une somme postérieurement à son versement et qui suppose dès lors une action volontaire du salarié. Dans cette perspective, celui-ci peut logiquement opposer une résistance au prélèvement de l'employeur qui s'effectuerait alors au moment de l'apposition du timbre. Ceci ne correspond évidemment pas à la configuration prévue par la loi de 1910 où la retenue s'opère à la source, ce qui suppose, comme l'explique le ministre Viviani, « un compte préalable, c'est-à-dire une opération de comptabilité. C'est pourquoi nous avons voulu que l'expression employée correspondit à cette situation matérielle »<sup>685</sup>. Dans le système mis en place par la loi, la retenue réalisée par l'employeur est nécessairement réalisée d'office sans possibilité d'opposition de la part du salarié réfractaire. Ceci est d'ailleurs mis en lumière par le cas qui donne lieu à l'arrêt de 1911 : en l'espèce la retenue avait été réalisée régulièrement par l'employeur dans les conditions de la loi. La seule possibilité qui s'offrait alors au salarié fut d'introduire en première instance une demande en paiement du salaire pour obtenir le montant correspondant à la retenue salariale dont il avait fait l'objet. C'est donc un contresens que d'affirmer, comme le fait la Haute juridiction, qu'« aucune disposition de cette loi n'autorise l'employeur à se faire juge de la légitimité de la résistance de l'employé et ne lui donne le droit de contraindre à supporter une diminution de son salaire [...] ». En toute logique, aurait-elle dû refuser la possibilité pour un salarié de contester par la voie judiciaire la retenue dont son salaire fait l'objet et, dans le même temps, confirmer l'obligation de précompte qui pèse sur l'employeur.

A suivre notre raisonnement, une question se pose : que doit faire l'employeur qui, ayant

---

<sup>684</sup> G. Pouille, *J. O.*, Déb. Parl., Sénat, Séance du 14 janvier 1910, p. 9 : « Dans la discussion, j'emploierai ce mot de "précompte" ; mais il faut bien reconnaître qu'il est barbare et qu'il ne devra point se retrouver dans le texte de loi ».

<sup>685</sup> R. Viviani, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 31 mars 1910, p. 1819.

accompli l'opération de précompte, se retrouve face à un salarié qui ne présente pas sa carte ? L'article 23§2 de la loi de 1910 répond justement à cette hypothèse puisqu'il lui permet de déposer la « somme à sa charge » au greffe du tribunal de paix ou à la caisse d'affiliation du salarié considéré. A cet égard, il n'y a guère de doute quant au sens de l'expression qui recouvre nécessairement les parts patronales et salariales, cette option étant accordée en cas d'échec de l'opération d'apposition, c'est-à-dire postérieurement à l'exercice du précompte. C'est ainsi à dessein que le législateur a fait le choix d'une expression aussi évasive<sup>686</sup>. La logique de la loi de 1910, aussi imparfaite soit-elle, est donc la suivante : l'employeur tenu de réaliser le précompte et qui se retrouve, en conséquence, détenteur de sa part comme de celle du salarié a le choix soit de verser la somme correspondante aux organismes compétents, soit de la conserver à ses risques et péril, charge aux services de la préfecture ou à la caisse d'affiliation du salarié concerné d'en réclamer le montant. Or, la Cour ne peut retenir cette acception sans remettre en cause sa propre position. Pour elle, l'expression « somme à la charge » ne peut dès lors que désigner la contribution patronale, ce qui lui permettrait de neutraliser le sort de la part salariale. Dans la conception de la Cour de Cassation, l'employeur n'est en droit d'user de l'option offerte par l'article 23 §2 que pour son propre compte et doit, le cas échéant, tenir à la disposition du salarié qui le réclame le montant de la part salariale. Mais alors que faire de la contribution salariale qui reste dans les mains de l'employeur lorsque le salarié qui n'a pas présenté sa carte annuelle lors de la paie afférente ne la réclame pas ? Peut-on admettre qu'un employeur continue de consigner au greffe du tribunal de paix ou de verser à la caisse d'affiliation du salarié sa contribution, laquelle est directement créatrice de droits à pension pour le salarié, alors même que ce dernier s'est lui-même affranchi de sa propre contribution ? Doit-on considérer que la non-présentation pour une paie vaut refus pour l'avenir ? Comment être sûr que cette non-présentation constitue un refus non

---

<sup>686</sup> L'avocat général Mérillon remarque que le législateur aurait très bien pu la remplacer par « sa contribution personnelle » ou par « sa contribution ainsi que celle du salarié ». Selon lui, l'expression retenue par le législateur s'explique par le fait que la somme à la charge de l'employeur varie suivant les cas. Il se peut ainsi que, selon les circonstances, le prélèvement de la part salariale ne puisse être réalisé. D. Mérillon, Avocat général, « Conclusions sur l'affaire sieur Bellamy », *op. cit.* Nous ne souscrivons pas à ce dernier sens qui, compte tenu de l'articulation que nous avons formulée ci-dessus, procède d'une même confusion que celle opérée par la Cour de Cassation. Seul le cas de force majeure serait de nature à justifier l'impossibilité du précompte par l'employeur. A considérer qu'il s'agisse d'une cause légitime d'exonération, ce qui est loin en soi d'être certain, on ne voit pas ce qui distinguerait alors entre le précompte de la part salariale et le compte de la part patronale, toutes deux étant emportées par un même événement. Autrement dit, l'expression de « somme à la charge » de l'employeur ne peut s'entendre que des contributions salariale et patronale. Sur la force majeure et le sort des cotisations sociales aujourd'hui, voir : *infra*, P2. T2.C2. S1. §2. A et S2. §1. A.

équivoque et ne traduit pas davantage une négligence ou la perte de la carte annuelle ? Autant de questions insolubles qui ne peuvent aboutir, en pratique, qu'à la remise en cause du principe obligatoire et à l'inapplication de la loi.

115. En tant que telle, la position retenue dans son arrêt de 1911 par la Haute juridiction n'est pas tenable. C'est pourquoi elle va, à la faveur de décisions des juges du fond soumises à la question devant sa chambre criminelle, avoir l'occasion d'affermir sa position. C'est une autre configuration qui se fait jour dans les espèces qui donnent lieu aux arrêts du 22 juin 1912 : ici, les employeurs sont poursuivis pénalement au titre de l'article 23 pour ne pas avoir apposé le timbre malgré la négligence de leur salarié et de ne pas avoir usé de la faculté prévue à l'article 23 § 2<sup>687</sup> ou de n'y avoir recouru que pour leur propre part<sup>688</sup>. Ainsi, la Cour de Cassation peut-elle tout d'abord se retrancher, sans le nommer, derrière le principe *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, ce dont on peut difficilement lui faire grief<sup>689</sup>. Elle va également affiner le raisonnement qu'elle déployait dans l'arrêt de 1911 à propos de la relation entre les articles 3 et 23 de la loi de 1910. Quittant le terrain des conditions de réalisation matérielle des opérations d'apposition et de prélèvements, elle se déplace sur celui des obligations dont elles sont la traduction concrète. Ainsi considère-t-elle que ces deux obligations « corrélatives » forment un bloc indissociable qui repose sur l'obligation d'apposition du timbre mixte. Peu importe la cohérence des opérations en cause, l'interdépendance des obligations est telle que l'inexécution de celle relative à l'apposition du timbre rend caduque l'existence même de l'obligation de prélèvement. Utile mise en concordance qui permet à la Cour de Cassation d'affranchir l'employeur non seulement de la retenue salariale, mais également de sa propre contribution, ce qu'elle n'était pas parvenue à faire lors de l'arrêt de 1911. Ce faisant, la Cour de Cassation inverse la logique de la loi de 1910 où l'apposition des timbres est conçue comme le corollaire accessoire du prélèvement patronal et salarial. Très certainement, les atermoiements du ministre du travail de l'époque ont encouragé la Cour

---

<sup>687</sup> 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> espèce.

<sup>688</sup> 1<sup>ère</sup> espèce.

<sup>689</sup> Ce principe (en français : de la légalité des délits et des peines) bien connu du droit pénal renvoie à l'impossibilité pour une personne d'être poursuivi par une autorité chargée de la répression sans que la loi, entendue au sens matériel, prévoit au préalable l'incrimination et la peine. B. Bouloc, *Droit pénal général*, Dalloz, coll. « Précis », 26<sup>ème</sup> ed., 2019, p. 103 sq. Sur la vigueur du principe dans la jurisprudence de la Cour de Cassation au tournant du 20<sup>ème</sup> siècle, voir : Julliot De La Morandière, *De la règle nulla poena sine lege*, Paris, 1912, p. 23 sq.

de Cassation à retenir une telle solution<sup>690</sup>. Il est néanmoins difficile de ne pas voir dans la position de la Haute juridiction l'expression, pour reprendre les mots de Jean Jaurès, d'une « sourde hostilité au fonctionnement de la législation sociale »<sup>691</sup>. L'action néfaste de la Cour de Cassation ne saurait pour autant masquer les difficultés intrinsèques de la loi, lesquelles ne se concentrent pas uniquement autour de l'opération d'apposition du timbre.

### **b. Les difficultés rencontrées lors de l'échange de la carte annuelle**

**116.** La seconde phase du recouvrement, qui correspond à la transmission par le salarié de la carte annuelle au Préfet par l'intermédiaire du Maire, est également source de difficulté. Si le salarié à l'obligation d'échanger annuellement la carte considérée, le Préfet et le Maire ne disposent pas, dans un premier temps, d'un service dédié permettant d'en sanctionner le non-respect<sup>692</sup>. Même dotée d'un service adapté grâce au décret du 21 avril 1913<sup>693</sup>, la préfecture se retrouve potentiellement face à une multiplicité de cotisants salariés qui, dans l'hypothèse de l'inexécution de leur obligation, rend très coûteux le recouvrement pour des sommes dérisoires<sup>694</sup>. La situation est quelque peu différente

---

<sup>690</sup> Ainsi, une circulaire du 28 août 1911 indique aux préfets de ne pas poursuivre les cas litigieux et d'attendre que la Cour suprême se soit exprimée sur les espèces qui lui auraient été soumises. A. Tournerie, *Le Ministère du Travail (Origines et premiers développements)*, *op. cit.*, p. 359. Plus surprenants sont les propos tenus par le ministre du Travail devant le Sénat aux termes desquels il renvoie, au nom de la séparation des pouvoirs, à l'interprétation des articles 3 et 23 qu'en fera la Cour de Cassation et, le cas échéant, à s'incliner devant le sens par elle retenue. J. Paul-Boncour, *J. O., Déb. Parl., Sénat, Séance du 2 juin 1911*, pp. 578-579. C'est une singulière conception du principe de la séparation des pouvoirs que de renvoyer au juge le soin d'interpréter une loi en lieu et place de la représentation nationale alors même que le représentant du gouvernement se retrouve en face de cette dernière. L'explication tient aux contingences politiques de l'époque. A. Tournerie, *Le Ministère du Travail (Origines et premiers développements)*, *op. cit.*, pp. 343-344.

<sup>691</sup> J. Jaurès, *J. O., Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 16 décembre 1911*, p. 4030. Selon Monsieur Tournerie, la Haute juridiction ne pouvait néanmoins retenir une solution différente du seul point de vue juridique. A. Tournerie, *Le Ministère du Travail (Origines et premiers développements)*, *op. cit.*, p. 361. On objectera, néanmoins, à l'auteur qu'il existe une étonnante concordance des argumentations entre ceux des parlementaires les plus hostiles à la loi, spécialement celles dirigées contre l'article 3, et la Cour de Cassation. H. Gailhard-Bancel, *Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 24 janvier 1906*, pp. 159-160 ; E. Touron, *J. O., Déb. Parl., Sénat, séance du 14 janvier 1910*, pp. 13-16.

<sup>692</sup> Il arrive ainsi, en pratique, que les mairies accordent un délai d'un mois à l'assuré pour s'exécuter. *Idem*, p. 355.

<sup>693</sup> Voir, *supra*, paragraphes précédents.

<sup>694</sup> D'ailleurs, il n'existe pas de sanctions spécifiques prévues en cas de non-présentation de la carte annuelle sauf à considérer que cette situation est assimilable à la destruction des timbres apposés sur celle-ci au sens de l'article 24 de la loi de 1910. Or, compte tenu de l'interprétation restrictive donnée par la Cour de Cassation à l'égard de l'article 23 de la loi de 1910, il est quasiment certain qu'un contentieux portant sur ce point aurait balayé toute possibilité pour le Préfet de sanctionner le cotisant ne présentant pas sa carte annuelle. Ceci aurait contribué, en conséquence, à vidé encore un plus de sa substance

lorsque le salarié adhère à une caisse d'assurance collectrice, puisqu'il se retrouve face à un organisme consacré à cet objet et à qu'il doit produire sa carte au moins une fois par trimestre<sup>695</sup>. Pourtant, cette option crée une nouvelle difficulté puisque, tout en améliorant la gestion de la part salariale, elle ajoute un nouvel acteur au circuit des timbres-retraites et donc allonge la chaîne du recouvrement. Non seulement le salarié doit continuer à produire la carte annuelle lors de chaque paie pour obtenir la part patronale, mais les séries de timbres à utiliser diffèrent du cas normal, ce qui est source de confusions<sup>696</sup>. En effet, un timbre unique représentant l'ensemble des parts patronale et salariale n'est plus adéquat dans cette configuration et l'on doit nécessairement représenter celles-ci par un timbre différent. Cette différenciation répond également à la nécessité de faciliter la vérification par l'employeur de la réalité de l'adhésion de son salarié lorsque celui-ci avance ce motif pour refuser le précompte de sa part personnelle. Certes, la loi du 17 août 1915<sup>697</sup> permet aux employeurs dont les salariés sont adhérents à une caisse collectrice de verser à cette dernière leur part patronale, ce qui simplifie le recouvrement. Cependant, en pratique, très peu d'assurés recourent à ces sociétés collectrices<sup>698</sup>, la réaction du législateur se faisant trop tardive par ailleurs. Ce dernier n'a de toute façon guère de marges de manœuvre, le recouvrement institué dans le cadre de la loi de 1910 souffrant d'un défaut de conception originel.

### **c. Un défaut de conception originel**

117. Sans doute, les défauts du recouvrement de la loi de 1910 ne sont pas à eux seuls responsables de l'échec de la loi<sup>699</sup>. Ils y jouent néanmoins un rôle prépondérant. Ainsi, même sans l'intervention néfaste de la Cour de Cassation, il n'est pas assuré que

---

l'obligation de cotiser.

<sup>695</sup> Le règlement intérieur de la caisse peut également imposer une périodicité inférieure au semestre (*D. 25 mars 1911, art. 34*).

<sup>696</sup> *D. 25 avr. 1911, art. 12*.

<sup>697</sup> *L. 17 août 1915, art. unique*.

<sup>698</sup> A. Tournerie, *Le Ministère du Travail (Origines et premiers développements)*, *op. cit.*, p. 371.

<sup>699</sup> Outre les aspects que l'on a déjà pu évoquer précédemment (voir, *supra*, subdivision précédente), la loi a également pour défaut d'imposer un mécanisme de retraites privées de manière trop rigide. F. Netter, « Les problèmes posés par les régimes complémentaires de retraites », *Rev. écon.*, 1967, p. 292.

l'équilibre général du recouvrement n'aurait pas conduit à l'échec de la loi de 1910. Le recouvrement souffre, en effet, d'un défaut de conception originel qui résulte d'un double refus du législateur. Celui de conserver le projet de la commission de 1900 reposant sur une organisation régionalisée sous l'égide d'un opérateur unique sans pour autant généraliser, à l'inverse, le recours aux caisses d'assurances comme intermédiaires. Refus également d'instaurer un contrôle de la comptabilité de l'employeur<sup>700</sup>.

**118.** Le recouvrement social de la loi de 1910 pâtit en conséquence d'une organisation administrative qui n'a pas été suffisamment pensée en amont par les autorités publiques et dont les différents échelons ne se voient pas conférer des moyens suffisants<sup>701</sup>. Ceci n'est du reste pas propre au seul recouvrement social : l'articulation existante entre la mairie, la préfecture et les caisses d'assurance concerne également l'affiliation des assurés et la liquidation des pensions<sup>702</sup>. Chacun des échelons communal et préfectoral fait ainsi face à de graves difficultés de gestion dans les premiers temps de la loi<sup>703</sup> auxquelles les autorités publiques ne répondront que très partiellement par la suite<sup>704</sup>. Autre conséquence non négligeable : aucun acteur du recouvrement n'a véritablement de vision globale sur le sort du timbre, ce qui pose d'évidents problèmes de transparence et de traçabilité des sommes.

**119.** De manière plus substantielle, c'est une approche assez classique qui s'exprime à

---

<sup>700</sup> Ce refus se matérialise avec le rejet d'un recouvrement confié au percepteur public dans les conditions du régime des contributions directes. R. Viviani, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 31 mars, p. 1819.

<sup>701</sup> Ceci est particulièrement illustré par les recommandations formulées aux préfets par les différents ministres du Travail d'éviter les créations d'emplois d'agents en dehors du cadre des employés de préfecture. A. Tournerie, *Le Ministère du Travail (Origines et premiers développements)*, *op. cit.*, p. 356. Or, le décret du 21 avril 1913 (*J. O.*, 24 avr.) limite déjà le nombre de fonctionnaires de ce rang affectés au service des retraites ouvrières et paysannes. En effet, celui-ci est composé dans chaque préfecture d'un chef de service ainsi que d'adjoints recrutés sur concours et nommés par le ministre du Travail. Ces fonctionnaires sont épaulés dans leurs tâches par des auxiliaires permanents nommés par le préfet, dans la limite de postes fixés par le ministre du Travail et le décret. Le décret permet également au préfet de recruter des auxiliaires temporaires en cas de besoin. C'est donc à l'égard de ces deux dernières catégories de personnels que sont formulées les recommandations des ministres.

<sup>702</sup> L'ensemble des missions et des prérogatives qui leur sont attachées sont régies par le décret du 25 mars 1911.

<sup>703</sup> D'une manière générale, les services municipaux et préfectoraux ne sont pas dimensionnés pour faire face aussi rapidement à la mise en application de la loi. Par exemple, en matière d'affiliation, il est difficile de dresser les listes d'assurés notamment dans les grandes villes, ce qui conduit souvent les mairies en pratique à ne pas suivre les prescriptions du décret du 25 mars 1911 pour remplir la mission qui leur est confiée. A. Tournerie, *Le Ministère du Travail (Origines et premiers développements)*, *op. cit.*, pp. 354-359.

<sup>704</sup> D'une part, avec le décret du 21 avril 1913 organisant les services préfectoraux des retraites ouvrières et paysannes (voir, *infra*, paragraphes subséquents). D'autre part, avec la loi du 17 août 1915 (*J. O.* 18 août) modifiant, entre autres, différents points du recouvrement.

travers la loi de 1910 avec une administration dédiée dont les moyens et les techniques sont réduits à peau de chagrin. En effet, la bonne exécution des obligations qui incombent aux cotisants n'est garantie qu'à travers la sanction d'une simple amende pénale, bien loin de la batterie des techniques correctives que connaît le recouvrement moderne et qui ne se réduisent pas aux seules sanctions<sup>705</sup>. Surtout, le poids du recouvrement repose sur la bonne gestion par l'employeur et le salarié de la carte annuelle, sous leur contrôle réciproque, ce qui est source de conflictualité<sup>706</sup>. Cette physionomie du recouvrement a pour effet d'ancrer celui-ci dans le rapport d'emploi. Si la configuration n'est pas exactement la même que sous l'empire de la loi de 1894<sup>707</sup>, celui-ci n'en demeure pas moins empreint d'une forte coloration du droit civil des contrats.

En définitive, on peut imputer l'échec du recouvrement social prévu par loi de 1910 à un manque d'ambition du législateur qui, pour ménager les différents compromis nécessaires à l'adoption de la loi, ne va pas aller au bout de la logique nouvelle qui est pourtant à l'œuvre à travers celle-ci. Restant en quelque sorte au milieu du gué, il ne pouvait qu'exposer cette loi à l'offensive jurisprudentielle menée par la Cour de Cassation.

#### **4. L'expérience déterminante de la loi de 1910**

120. L'expérience de la loi de 1910 s'avère déterminante dans le mouvement qui conduit à l'instauration d'un recouvrement moderne. Elle constitue ainsi une première expérience concrète menée à grande échelle à partir de laquelle les autorités publiques tireront divers enseignements utiles lorsqu'elles auront à bâtir un nouveau système de recouvrement dans le cadre de la loi de 1928-1930<sup>708</sup>. L'apport de la loi de 1910 ne se réduit pas pour autant à sa version finale. Comme pour d'autres aspects de la loi<sup>709</sup>, certaines des techniques et des orientations en discussion lors des débats parlementaires qui ne figurent pas dans le texte final seront reprises dans des dispositions légales

---

<sup>705</sup> Voir, *infra*, P2.T2.C2.

<sup>706</sup> Voir, *supra*, a.

<sup>707</sup> Voir, *supra*, A.

<sup>708</sup> Les parlementaires se référeront ainsi fréquemment à l'expérience de la loi de 1910 lors de ces débats. S'agissant, par exemple, des sanctions en cas de défaillance des cotisants, voir : P2.T2.C2.

<sup>709</sup> Voir, *supra*, C1. S1. §1.2 et 3.



postérieures<sup>710</sup>. C'est notamment le cas d'une organisation régionalisée du recouvrement, idée lancinante qui accompagnera les différentes réformes successives et qui a récemment connu une certaine consécration avec le décret du 8 septembre 2011 relatif à la régionalisation des URSSAF<sup>711</sup>. Ce sont également certains des correctifs pensés à travers le projet Bourgeois de 1912<sup>712</sup> qui seront mobilisés par la suite même si celui-ci connaît l'infortune. Outre les mesures de simplifications<sup>713</sup> et la remise en cause de la jurisprudence de la Cour de Cassation<sup>714</sup> qu'il porte, le projet a pour intérêt principal d'envisager la réussite du recouvrement autrement que par le simple jeu de sanctions. C'est ainsi qu'il introduit la technique de la mise en demeure de payer avant poursuites, laquelle nous le verrons, s'avère être déterminante pour le succès du recouvrement moderne<sup>715</sup>. De même, prend-il acte de la nécessité d'avoir un recouvrement forcé structuré puisque, malgré les réticences initiales de son auteur, le projet envisage de confier à la régie des contributions directes le recouvrement des cotisations non versées lorsque l'inexécution se prolonge au-delà d'un délai de 15 jours partant à compter de la notification de la mise en demeure.

**121.** Malgré ses nombreux défauts, la loi de 1910 présente deux apports majeurs. Tout d'abord, elle met en pratique, quoique de manière très imparfaite, l'idée d'un recouvrement ayant une assise territoriale. Ceci se manifeste, d'une part, à travers une administration déconcentrée<sup>716</sup> et, d'autre part, avec l'option laissée au ministère du travail de créer des

---

<sup>710</sup> Voir notamment les amendements Dormoy et Dumont qui, s'ils sont tous deux retirés, témoignent d'une certaine acuité de leurs auteurs quant à l'organisation du recouvrement social. Le premier organise le versement direct de l'employeur à une caisse autorisée à intervalles mensuels. Le second entend confier à la seule CNRV la perception des cotisations. M. Dormoy, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 21 janvier 1906, p. 163 ; C. Dumont, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 12 décembre 1905, p. 3874.

<sup>711</sup> *D. n° 2011-1079, art. 1. Voir, infra, S2. §1. B.2.d.*

<sup>712</sup> L. Bourgeois, *Projet de loi portant modification de l'article 23 de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 14 novembre 1910, p. 2538.

<sup>713</sup> Qui se traduit par un recentrage des compétences au profit des services préfectoraux. Par exemple, la somme à consigner au regard de l'article 23 doit l'être désormais auprès du Préfet.

<sup>714</sup> Ainsi, prévoit-il l'adjonction d'une sanction spécifique à l'opposition au prélèvement sur le salaire.

<sup>715</sup> Voir, *infra*, P2.T2.C2.S1.

<sup>716</sup> A cet égard, outre les échelons administratifs existants déjà évoqués, une disposition discrète de l'ordonnancement du recouvrement institué par la loi de 1910 annonce une telle évolution. L'article 27 du décret du 25 mars 1911 prévoit ainsi que les fonctions dévolues au maire, en ce qui concerne la délivrance ou l'échéance des cartes d'identité ou des cartes annuelles, peuvent être confiées, sur la proposition du préfet et après avis du maire, à des fonctionnaires désignés à cet effet par des décisions concertées entre le ministre du Travail et les ministres de qui relèvent ces fonctionnaires. S'il ne s'agit que d'une timide

caisses départementales<sup>717</sup>. Mais c'est surtout l'idée de conférer un rôle de *collecteur* aux cotisants qui s'avère être l'apport le plus déterminant de la loi. Certes, cette attribution est discrète et ce rôle, mal compris, se drapé des habits du contrat ou de la figure paternaliste de l'employeur. Il n'en demeure pas moins réel. Avec ce rôle, c'est un système basé sur l'économie de moyens qui se dessine malgré le caractère rudimentaire de la technique du timbre, laquelle apparaît, au regard du temps long du recouvrement social, comme un indicateur de la progression de son efficacité<sup>718</sup>. Ce n'est ainsi pas tant pour éviter de faire entrer le percepteur public dans la fabrique que le ministre Viviani refuse que les sommes à recouvrer soient réclamées comme en matière de contributions directes<sup>719</sup>. Il s'agit avant tout de sauvegarder les finances publiques en évitant d'alourdir la charge qui pèse sur le trésor public. L'aspect le plus notable de ce rôle nouveau confié aux cotisants, c'est-à-dire pour l'heure aussi bien à l'employeur qu'au salarié<sup>720</sup>, réside dans l'initiative qui appartient à ces derniers dans le déclenchement du recouvrement. C'est bien cette initiative qui fait tout l'intérêt du rôle ainsi dévolu en ce qu'elle décharge l'administration d'avoir à établir, comme en matière de contributions directes, un rôle donnant lieu à un appel de cotisation. Dans cette perspective, le *quantum* des sanctions applicables n'est pas en tant que tel déterminant. Ce qui importe, c'est d'avoir une organisation administrative adaptée à un recouvrement dont le centre de gravité repose sur les cotisants eux-mêmes et des techniques correctives qui vont permettre à ces derniers de remplir leur mission, le cas échéant, malgré leur inexécution initiale. C'est pourquoi le projet Bourgeois retient, de manière quasi intuitive, la mise en demeure comme technique correctrice essentielle<sup>721</sup>.

En définitive, on retrouve en germe dans la loi de 1910 le trait fondamental qui

---

option laissée à la discrétion des Préfets, elle porte en germe l'idée de services déconcentrés consacrée au recouvrement social. De manière plus prosaïque, elle deviendra une partie intégrante de l'ossature du recouvrement instauré dans le cadre de la loi de 1928-1930.

<sup>717</sup> Option qui restera en pratique peu mobilisée. A. Tournier, *Le Ministère du Travail (Origines et premiers développements)*, *op. cit.*, p. 372.

<sup>718</sup> Voir, *infra*, T2.C2.S2.

<sup>719</sup> R. Viviani, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 31 mars 1910, p. 1819.

<sup>720</sup> Sur le rôle de chacune des parties, voir, *supra*, 3.a et b.

<sup>721</sup> Tout en projetant de renforcer les sanctions existantes, le ministre remarque que l'inexécution de la loi est davantage le fait de cotisants négligents que véritablement réfractaires à celle-ci. Sanctionner leur négligence n'apparaît dès lors pas comme une orientation efficace. *Projet de loi portant modification de l'article 23 de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes*, *op. cit.*, p. 2538.

caractérise le système actuel, à savoir un recouvrement dont l'organisation administrative est territorialisée et qui repose sur l'exécution spontanée du cotisant.

## **§2. Les tentatives de rationalisation du recouvrement à partir de la loi de 1928-1930 jusqu'à la création des URSSAF**

**122.** La gestion du recouvrement social fait l'objet d'une première entreprise de rationalisation à partir de la loi de 1928-1930<sup>722</sup> qui va se traduire, dans le contexte du système d'Assurance sociale instituées par la loi, par son étatisation (A). A rebours de ce premier mouvement, la création de l'organisation de la Sécurité sociale par l'ordonnance du 4 octobre 1945 intègre le recouvrement social au sein des organismes prestataires (B).

### **A. L'étatisation du recouvrement social sous l'empire de la loi de 1928-1930**

**123.** Le recouvrement social est tributaire de l'économie générale de l'Assurance sociale au titre de laquelle il est institué. A cet égard, on a pu voir précédemment que, dans le cadre des lois sectorielles de 1894 et 1910, celui-ci était demeuré rudimentaire. Or, c'est une tout autre perspective qui s'ouvre avec la loi de 1928-1930. Cette dernière organise, en effet, un système général d'assurance dont le périmètre des risques couverts est étendu. En conséquence, le recouvrement social institué au service des assurances nouvelles se doit d'être le plus performant possible. Cette exigence, au centre des préoccupations des autorités publiques, va leur imposer la conduite d'une réflexion approfondie sur l'organisation du recouvrement social (1). A cet égard, la leçon essentielle tirée de l'échec des ROP par les autorités publiques est qu'il est absolument nécessaire d'avoir un organisme dédié audit recouvrement. Ce faisant, elles vont d'abord privilégier, avec la loi du 28 avril 1928, une organisation décentralisée<sup>723</sup> à travers la mise en place d'un réseau

---

<sup>722</sup> Pour mémoire, la loi de 1928 fut profondément remaniée par celle de 1930 avant même son entrée en vigueur (prévue initialement pour le 1<sup>er</sup> juillet 1930) de telle sorte que l'on parle communément de la loi de « 1928-1930 ». P. Saly, « Les retraites ouvrières et paysannes (loi de 1910) et les retraites dans le cadre des assurances sociales (loi de 1928-1930) » in M. Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale, op. cit.*, pp. 210-241.

<sup>723</sup> L'expression renvoie à une notion fondamentale de l'organisation administrative de l'Etat. Comme le définissent Jean Rivero et Marcel Waline : « La décentralisation consiste à retirer certains pouvoirs de décision de l'autorité centrale pour les remettre à des autorités indépendantes du pouvoir central ». J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis », 27<sup>ème</sup> ed., 2018, p. 36. Elle s'oppose à la notion de déconcentration qui caractérise la délégation de certains pouvoirs de décision à des agents locaux du pouvoir central. Construite à l'origine à propos des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, la

d'offices d'assurances. La loi du 30 avril 1930 marque, au contraire, le départ d'un mouvement d'étatisation du recouvrement social. Bien que les lois de 1928 et 1930 s'opposent quant au mode d'organisation administrative retenu, celles-ci vont chacune être à l'origine de traits caractéristiques du recouvrement social actuel. C'est ainsi une approche décentralisée qui s'exprime avec la loi de 1928, laquelle porte en elle les prémices de ce qui deviendra plus tard le réseau URSSAF (2) même si, finalement, les autorités publiques font le choix d'une organisation étatisée. Surtout, le système des assurances sociales voit le développement des techniques majeures du recouvrement moderne (3).

### **1. L'exigence d'un recouvrement performant au service du système des assurances sociales**

124. La loi de 1928-1930 résulte d'une volonté forte des autorités publiques de mettre en place un système d'assurances sociales au périmètre large, celui-ci couvrant les risques maladie, maternité, invalidité, décès et vieillesse. Aux risques sociaux visés dans la version finale de la loi, le projet du ministre du Travail Vincent de 1921<sup>724</sup> envisageait également d'y adjoindre l'institution d'une « assurance natalité »<sup>725</sup>. De même, le projet concevait-il

---

notion de décentralisation a ensuite été transposée pour rendre compte des processus d'organisation d'un service public dont la gestion n'est pas assurée par un service déconcentré de l'Etat. Ce mouvement concerne alors une mission ou un service spécifique. On parle à cet égard de « décentralisation sectorielle » par opposition à la « décentralisation territoriale ». Les assurances sociales, et plus encore, la Sécurité sociale, illustrent parfaitement ce phénomène de décentralisation sectorielle.

<sup>724</sup> *Projet de loi sur les assurances sociales*. J. O. Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 22 mars 1921, annexe n° 2369, p. 1297 sq. Si trois propositions de loi furent déposées par des députés dans le courant de l'année 1920, c'est véritablement le projet Vincent qui lance les discussions parlementaires et constitue la base de travail de celles-ci. L'initiative du projet date de 1920 et revient à Alexandre Millerand qui, dès sa prise de fonction à la présidence du conseil, confie au ministre du Travail Paul Jourdan la mission de mettre sur pied un projet de réforme en matière d'assurances sociales. Sur la genèse du projet Vincent et les propositions parlementaires, voir : E. Grinda, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet sur les assurances sociales*, J. O., Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 31 janvier 1923, annexe n° 5505, p. 33.

<sup>725</sup> En effet, le projet prévoyait la couverture de différentes charges de famille alors entendues comme le remboursement des frais de santé des ayants droit de l'assuré (*Projet de loi sur les assurances sociales*, art. 57), certaines majorations d'indemnités (art. 58 et 59), mais aussi le versement d'allocations de naissance (art. 60). Cette « assurance natalité », pourtant considérée comme une des mesures phares du projet par le ministre du Travail, sera abandonnée par les commissions d'assurance et de prévoyance sociales des deux assemblées, les parlementaires considérant qu'un tel dispositif n'a pas sa place dans un système d'assurance sociale. Selon elles, cette assurance qui intéresse la collectivité nationale toute entière, puisque relevant de la politique nataliste, ne peut pas être supportée par un système dont le financement repose essentiellement sur les assurés sociaux. Au demeurant, le parlement est alors déjà

les assurances sociales comme un socle sur lequel viendrait se greffer ultérieurement une assurance chômage<sup>726</sup>. Dès l'origine du projet et des travaux préparatoires qui l'accompagne, les autorités publiques ont ainsi à cœur de mener une réforme ambitieuse<sup>727</sup>. A cet égard, il ressort clairement des travaux préparatoires du ministère du Travail menés sous la houlette du directeur Cahen-Salvador<sup>728</sup> ou des travaux parlementaires<sup>729</sup> que les artisans de la loi, nonobstant leurs positions fréquemment divergentes, accordent une attention particulière à l'organisation des assurances sociales.

**125.** C'est ainsi que les assurances sociales instituées par la loi de 1928-1930 constituent, pour la première fois dans l'histoire de la protection sociale française, un ensemble logique qui repose sur une organisation administrative cohérente et dont les mécanismes font l'objet d'un corps de règles dense sans cesse affiné à mesure de sa

---

saisi de propositions de loi destinées à doter la France d'une législation en matière d'allocations familiales obligatoires, ce qui adviendra avec la loi du 11 mars 1932 (*J. O.* 12 mars). Ainsi, tout en gardant une subdivision consacrée aux « *charges de famille* », la loi de 1928-1930 intègre en réalité les mesures non censurées dans les dispositifs de l'assurance maladie (sous la forme du remboursement des frais de santé des ayants droit) ou de l'invalidité et du décès (sous la forme de majorations). Sur la place de « l'assurance natalité » dans le projet gouvernemental, voir : « Exposés des motifs » in *Projet de loi sur les assurances sociales, op. cit.* Sur l'abandon de cette assurance, voir : E. Grinda, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet sur les assurances sociales, op. cit.* ; Dr. Chauveau, *Rapport fait au nom de la commission de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociales, sur le projet de loi, adopté par la Chambre des députés sur les assurances sociales, J. O., Déb. Parl., Sénat, séance du 8 juillet 1925, annexe n° 435, p. 1404.*

<sup>726</sup> G. Cahen-Salvador, « Rapport sur le nouveau projet de loi sur les assurances sociales (1921). Extraits », *R. H. P. S.*, 2014/1, n° 7, p. 139. Le Sénat fit néanmoins le choix de l'intégration d'une assurance chômage dans le périmètre de la loi en discussion. C'est ainsi que la loi du 5 avril 1928 institue en son article 21 une telle assurance. Celle-ci fut abandonnée avec la loi du 30 avril 1930 qui transforma le dispositif en un simple maintien de droits aux autres assurances sociales pour les chômeurs.

<sup>727</sup> Afin de marquer l'importance du projet de loi Vincent aux yeux du gouvernement, celui-ci fut également signé par le Président du Conseil, Aristide Briand, le Garde des Sceaux, L. Bonnevey (ancien président de la commission d'assurance et de prévoyance sociales jouissant d'une solide autorité en la matière) et, enfin, P. Doumer, ministre des Finances. En effet, un tel nombre de signatures est exceptionnel pour un projet de loi.

<sup>728</sup> G. Cahen-Salvador, « Rapport sur le nouveau projet de loi sur les assurances sociales (1921). Extraits », *op. cit.* L'élaboration du projet Vincent de 1921 fut confiée par le ministre Jourdan à George Cahen-Salvador alors à la tête de la direction des ROP au sein du ministère du Travail. Ce dernier va mener à bien sa mission nonobstant les changements de ministre de telle sorte qu'il est considéré comme la véritable « cheville ouvrière » de la réforme. E. Grinda, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet sur les assurances sociales, op. cit.*

<sup>729</sup> *Ibidem* ; Dr. Chauveau, *Rapport fait au nom de la commission de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociales, sur le projet de loi, adopté par la Chambre des députés sur les assurances sociales, op. cit.* Ce souci constant d'ordonner les assurances sociales de la façon la plus rationnelle possible tranche avec les débats parlementaires relatifs à la loi de 1894 et celle des ROP (voir, *supra*, § 1.A ; §1B et C1. S1. §1).

pratique<sup>730</sup>. Plus encore, la loi de 1928-1930 crée une organisation générale dans le cadre duquel les autorités publiques prennent des mesures plus concrètes, comme elles le feront ensuite à travers l'organisation de la Sécurité sociale<sup>731</sup>. Ce phénomène normatif est induit par la nature même de l'objet de l'Assurance sociale. Comme le remarque Jean-Claude Poirier : « l'assurance sociale, du seul fait de la notion d'obligation attachée à son concept, présente un caractère spécifique et ne peut, en aucun cas, se satisfaire uniquement des dispositions contractuelles et des lois générales réglant les rapports entre les personnes physiques et morales »<sup>732</sup>. Mais c'est surtout l'effet masse produit par le volume financier des cotisations et des prestations en jeu qui impose aux autorités publiques une activité normative constante une fois les assurances sociales établies. Du reste, l'administration en charge des assurances sociales agit-elle dans une approche systémique, consciente d'avoir à gérer un véritable système dont il faut harmoniser les modes de fonctionnement et les « rouages internes »<sup>733</sup>. Ce n'est donc pas un hasard si les deux grands architectes du Plan de 1945 que sont Pierre Laroque et Francis Netter, occupent déjà chacun une fonction au sein de la direction générale des Assurances sociales (DGAS) du ministère du Travail<sup>734</sup> dès le milieu des années 1930<sup>735</sup>.

## 126. Au cas particulier du recouvrement social, celui-ci bénéficie du contexte favorable

---

<sup>730</sup> Cette activité légale et réglementaire continue donne tout son sens à l'expression de « loi de 1928-1930 ». Voir, *supra*, chapeau introductif de la présente section.

<sup>731</sup> Cette pratique connaît un certain aboutissement avec les LFSS, lesquelles rythment la matière de manière annuelle. Sur ce point, voir : *supra*, C1, S2, §1, B, 1.

<sup>732</sup> J.C. Poirier, « Le rôle de l'Etat et de l'initiative privée dans la mise en place des assurances sociales », in Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale (dir.), *Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale*, Paris, 1986, p. 337.

<sup>733</sup> M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman et B. Valat, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, *op. cit.*, p. 81. Cette approche systémique se traduit notamment par une production statistique importante. *Ibidem*. De même, les assurances sociales vont donner lieu à une intense production de circulaires et d'instructions ministérielles. J.-P. Poirier, « Le rôle de l'Etat et de l'initiative privée dans la mise en place des assurances sociales », in Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale (dir.), *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, *op.cit.*, p. 337.

<sup>734</sup> Instituée par le décret du 29 juillet 1934, la DGAS est le fruit de différents remaniements résultant à la fois de l'émergence des assurances sociales et de la création du ministère du travail en 1906. Elle est l'héritière de la direction des ROP. Le périmètre de cette direction va perdurer jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Sur l'histoire des directions centrales en charge de la protection sociale, voir : C. Chetcuti, M. Le Noel, « Evolution et organisation de l'administration centrale du ministère du travail », *Etudes et documents pour servir à l'histoire de l'administration du travail*, CHATEFP, Cahier n° 1, 1998, pp. 29-51.

<sup>735</sup> Sur les fonctions de ces grands administrateurs avant-guerre et jusqu'aux premiers temps du régime de Vichy, voir : F. Netter, « Les assurances sociales, les accidents du travail et les allocations familiales au cours de la période 1939-1945 » in Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale (dir.), *Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale*, Paris, Association pour l'Etude de l'histoire de la Sécurité sociale, 1981, p. 83 ; P. Laroque, *au service de l'homme et du droit*, AEHSS, 1993, p. 93 sq.

de la loi de 1928-1930 qui permet aux autorités publiques de le doter d'une organisation précise et cohérente. En effet, le principe même de l'Assurance obligatoire est acquis dès l'ouverture des débats parlementaires de telle sorte que l'intervention de la puissance publique n'est, en tant que telle, que peu contestée<sup>736</sup>. De même, l'échec des ROP, encore particulièrement vif dans l'esprit des contemporains, a fait apparaître la nécessité de confier aux autorités en charge du recouvrement des techniques adaptées<sup>737</sup>. Enfin, et de manière plus conjoncturelle, la manifestation des différents intérêts corporatistes va absorber l'essentiel de l'attention des parlementaires lors des débats<sup>738</sup>. Ce faisant, les commissions d'assurance et de prévoyance sociale des deux chambres ainsi que le ministère du Travail peuvent élaborer les mécanismes du recouvrement social, si ce n'est

---

<sup>736</sup> Il existe bien évidemment des voix au parlement qui se font entendre contre l'obligation et en faveur de la liberté subsidiée. Relativement isolées, celles-ci s'apparentent davantage à un dernier baroud d'honneur des libéraux qu'à l'expression d'une véritable vision concurrente à celle déployée à travers les assurances sociales. Henri Hatzfeld remarque à cet égard que la rhétorique contre l'obligation, quoique légèrement surannée, est alors souvent destinée à masquer la défense d'intérêts moins avouables. Le thème de la liberté d'assurance est ainsi fréquemment mobilisé par les parlementaires proches des milieux patronaux dans le but de sauvegarder les droits gestionnaires du grand patronat. H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale. 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France, op. cit.*, pp. 155-171. D'ailleurs, l'argumentaire patronal va très vite se concentrer sur l'idée de séparation de la gestion des risques et l'application des assurances sociales par corporation (voir la proposition Gaihlard-Bancel, *J. O. Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 8 avril 1924, p. 1965*). Voir, également : A. Rey, *La Question des assurances sociales*, Félix Alcan, 1925, p. 136. Par ailleurs, la mutualité se rallie dès le début des années 1920 au principe de l'obligation, espérant ce faisant obtenir une place de choix dans la gestion des assurances nouvelles, ce qui contribue largement à faire du débat sur l'obligation un combat d'arrière-garde. B. Gibaud, « Les sociétés de secours mutuels », in M. Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale, op. cit.*, p. 22. C'est ainsi que le débat va se mouvoir du terrain de l'obligation d'affiliation des assurés sociaux à celui de la liberté de choix de l'organisme assureur. Du reste, les institutions patronales de prévoyance se coulant très bien dans le cadre mutualiste, le patronat va discrètement accompagner les revendications de la mutualité. H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale. 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France, op. cit.*, p. 166.

<sup>737</sup> Pour des expressions de la conscience de cet échec dans l'esprit des contemporains de la loi de 1928-1930, voir : E. Antonelli, *Guide pratique des assurances sociales*, Payot, 1928, p. 34 sq ; *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de loi adopté par le Sénat tendant à modifier et compléter la loi du 5 avril 1928, J. O. Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 9 avril 1930, annexe n° 3187, p. 500* ; P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, Rousseau, 6<sup>ème</sup> éd., 1933, p. 40 sq.

<sup>738</sup> Ceci s'observe à la place prise, dans les discussions parlementaires, par les revendications des médecins, des industriels, des agriculteurs et de la mutualité. Sur ce point, les débats étant trop nombreux on renverra donc à la fois aux travaux parlementaires précédemment cités et aux discussions en séance. Pour une chronologie générale des débats parlementaires relatifs à la loi considérée, voir : P. Even, « Loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales », Archives nationales, 1<sup>ère</sup> ed. élect., 2011, Répertoire numérique des articles F/22/2056 à F/22/2093. Pour une critique de la manifestation, au sein du parlement, des différents intérêts corporatistes, voir : E. Antonelli, *J. O. Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 9 mars 1928, p. 1356*. D'une manière générale, voir : H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale. 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France, op. cit.*, pp. 155-171 ; 282-295 ; M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman et B. Valat, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France, op. cit.*, pp.63-81.

de concert, du moins dans un certain esprit de concorde<sup>739</sup>. Il est ainsi surprenant de constater que l'essentiel des techniques nouvelles ne fait l'objet d'aucune contestation de la part des parlementaires alors même que leur introduction semblait inenvisageable dans le cadre des ROP. Tel est notamment le cas du contrôle de comptabilité sur place de l'employeur par les services du recouvrement prévu à l'article 64 de la loi de 1928-1930. On a en effet déjà

127. On a pu voir que, devant l'opposition des milieux patronaux, le ministre du Travail de l'époque s'était refusé à faire entrer le « percepteur » dans la fabrique<sup>740</sup>. Or, le contrôle de comptabilité, qui pourrait constituer aux yeux de certains une atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre, ne soulève pas la moindre opposition lors de son adoption tant à la Chambre des députés qu'au Sénat<sup>741</sup>. D'ailleurs, absente du projet Vincent de 1921, celle-ci résulte de l'initiative parlementaire<sup>742</sup>. C'est dire à quel point la nécessité d'un recouvrement social efficace s'impose dans les esprits dans l'entre-deux-guerres. Ceci se vérifie avec l'organisation administrative retenue par les autorités publiques.

---

<sup>739</sup> De nombreux compromis seront ainsi trouvés en marge des canaux officiels, par des commissions *ad hoc* réunissant des membres des commissions compétentes des deux assemblées ainsi que des représentants du ministère du Travail. Sur l'exposé de cette méthode, voir : A. Faillières, ministre du travail, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 13 mars 1928, pp. 1445-1446.

<sup>740</sup> Voir, *supra*, §1, A, 2, c.

<sup>741</sup> Ceci vaut autant à propos de la loi de 1928 que pour celle de 1930. Pour la première, voir : *J. O.* Déb. Parl., Sénat, séance du 6 juillet 1927 ; *J. O.* Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 14 mars 1928, p. 1517. Pour la seconde, voir : *J. O.* Déb. Parl., Sénat, séance du 19 mars 1930, p. 355 ; *J. O.* Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 23 avril 1930, p. 2137. Sans doute la pratique du contrôle de la législation du travail dévolue au corps de l'inspection du travail a-t-elle préparé les esprits. Sur l'inspection du travail, voir : Vincent Viet, *Les voltigeurs de la République. L'inspection du travail en France jusqu'en 1914*, Paris, CNRS, 1994 ; J.-L. Robert (dir.), *Inspecteurs et Inspection du travail sous le IIIe et la IVe République*, La Documentation française, 1998.

<sup>742</sup> Dr. Chauveau, *Rapport fait au nom de la commission de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociales, sur le projet de loi, adopté par la Chambre des députés sur les assurances sociales, op. cit.*, p. 1404. Le projet Vincent de 1921 ne prévoyait, quant à lui, que l'attribution d'une compétence générale de contrôle de l'application de la loi. *Projet de loi d'assurances sociales, art. 126*. Il semble que les auteurs du projet aient considéré que l'application de la loi soit garantie par la peur des sanctions et par la gestion des offices d'assurances par les intéressés eux-mêmes. *Projet de loi d'assurances sociales, Exposé des motifs*. Il est vrai que les cotisations étant, dans le projet, déterminé par classes forfaitaires, l'employeur était alors moins sujet à erreurs que dans le cas d'un système de calcul proportionnel des cotisations par rapport aux revenus. C'est sans doute ce qui explique le choix du Sénat : la loi de 1928 retient en effet la proportionnalité des cotisations au salaire. *L. 5 avr. 1928, art. 2*.



## 2. L'organisation décentralisée de la loi du 5 avril 1928 ou les prémices du réseau URSSAF

128. La loi du 5 avril 1928 est le résultat d'un débat parlementaire initié par le projet de loi Vincent de 1921. Si la version finale de la loi diffère du projet du ministère du Travail, que ce soit au regard de l'ordonnancement des dispositions ou de certains des mécanismes retenus ainsi que de la place réservée aux acteurs du système des assurances sociales, les principes directeurs du projet initial n'en sont pas altérés pour autant. Ceci s'explique tout d'abord par le fait que le projet s'appuie sur des principes qui, à l'instar de l'affiliation obligatoire, du partage de cotisations, du précompte ou encore de l'unité d'assurance, sont dans l'air du temps<sup>743</sup>. Surtout, élaboré par la direction des ROP, le projet de 1921 constitue un ensemble cohérent qui offre un cadre rationnel aux discussions parlementaires. Cette cohérence originelle du système envisagé va ainsi résister aux compromis inhérents aux débats parlementaires, et ce, malgré les profondes modifications qu'il subit. Le projet Vincent revêt, ce faisant, une importance capitale pour l'histoire du recouvrement social.

A lire le projet Vincent, on ne peut qu'être admiratif de la logique rigoureuse qui est à l'œuvre, de l'équilibre de son ordonnancement entre ce qui relève de la loi et ce qui est renvoyé au règlement d'administration publique, de la précision des mécanismes retenus et, enfin, de la clarté des dispositions qu'il contient. L'élaboration d'un projet de qualité est permise par le contexte institutionnel favorable dont bénéficie alors l'administration du travail. En effet, la direction des ROP se voit confier une mission claire par le gouvernement Millerand-Jourdan tandis que les présidents du Conseil et les ministres du Travail qui se succèdent lui apportent un soutien indéfectible<sup>744</sup>. Ce faisant, le projet de loi a pu être élaboré à l'abri des tractations politiques sans tenir compte des intérêts

---

<sup>743</sup> A. Bernard, « Observations sur le projet de loi sur les assurances sociales (projet Chauveau) », *Journal de la société statistique de Paris*, tome 67, 1926, p. 373. D'une manière générale, la nécessité de la mise en place d'un système d'assurances sociales s'était imposée comme le rappela le rapporteur Grinda lors de l'exposé de son rapport. E. Grinda, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 10 juillet 1923, p. 3329 : « La loi sur les assurances sociales, que nous vous demandons de voter sans retard, est un programme d'action à longue portée [...]. Ce serait en restreindre singulièrement le caractère, que de la réduire à un ensemble de prescriptions économiques. Elle est avant tout un plan d'organisation [...]. Cette réforme vient à son heure : un vaste mouvement s'est créé autour de cette grande loi [...] Dans les réunions professionnelles, dans les congrès, dans la presse, partout les assurances sociales sont à l'ordre du jour : l'opinion publique est saisie du grave problème que posent les risques de la vie : elle attend une solution ».

<sup>744</sup> E. Grinda, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet sur les assurances sociales*, op. cit.

corporatistes qui se manifesteront, plus tard, à l'occasion des débats parlementaires, et avec pour seul point de mire la construction d'un système performant<sup>745</sup>.

129. S'agissant plus particulièrement de l'organisation administrative envisagée par le projet, l'administration du travail retient une architecture stricte. Il est ainsi prévu l'institution d'organismes d'assurances ayant une assise régionale. Ce schéma institutionnel s'applique de manière distincte pour les prestations et les cotisations. En ce qui concerne les prestations, la gestion est assurée par des caisses régionales d'assurances, lesquelles s'appuient au niveau local sur des sections instituées par canton ou par commune de plus de 10 000 habitants<sup>746</sup>. Un rôle supplétif est néanmoins laissé, sous certaines conditions restrictives et pour certaines assurances seulement<sup>747</sup>, à des « caisses de remplacement » qui sont les émanations des acteurs traditionnels de la prévoyance libre devenus coutumiers de l'Assurance sociale<sup>748</sup>. En matière de cotisations, le projet prévoit l'existence d'offices régionaux d'assurances, administrés par les représentants des assurés sociaux et dont l'action est relayée au niveau de chaque arrondissement par des sections<sup>749</sup>. Cet office a une mission générale de contrôle de l'application de la loi et de poursuite du non-respect de celle-ci ainsi que du recueil des déclarations sociales de l'employeur, ce qui suffit à en faire le précurseur de l'URSSAF actuelle. La gestion des cotisations et des prestations n'est pas pour autant cloisonnée dans la mesure où c'est la caisse régionale qui est chargée de l'encaissement des cotisations tandis que l'office régional à la charge de l'immatriculation des assurés sociaux et de leur adhésion éventuelle à une caisse de remplacement ainsi que de la détermination de leur

---

<sup>745</sup> Ceci ne veut pas pour autant dire que l'administration adopte une démarche dirigiste coupée des réalités sociales : celle-ci mène au contraire un immense travail d'enquête auprès des acteurs potentiels des futures assurances sociales. G. Cahen-Salvador, « Rapport sur le nouveau projet de loi sur les assurances sociales (1921). Extraits », *op. cit.* Elle peut également compter sur le progrès de la statistique et du calcul actuariel afin de mener à bien son action. Sur le progrès de la statistique et de l'actuariat dans l'entre-deux-guerres, Voir : F. Ewald, *L'Etat-providence*, *op. cit.*, p. 389 sq. Sur leur usage par le ministère du Travail, A. Tournerie, *Le Ministère du Travail (Origines et premiers développements)*, *op. cit.*, p. 391 sq.

<sup>746</sup> *Projet de loi sur les assurances sociales*, art. 76.

<sup>747</sup> Ceux-ci ne peuvent intervenir que pour l'assurance vieillesse, l'assurance maladie et l'assurance maternité. La caisse régionale dispose ce faisant d'un monopole en matière d'assurance invalidité pour des raisons techniques et financières. *Projet de loi sur les assurances sociales, Exposé des motifs*, *op. cit.*, p. 1304.

<sup>748</sup> Il s'agit ainsi des sociétés de secours mutuels et des caisses syndicales ou patronales. Toutefois, celles-ci ne peuvent intervenir directement et doivent constituer des caisses spécifiques dotées d'une personnalité juridique distincte. *Projet de loi sur les assurances sociales*, art. 97 sq.

<sup>749</sup> *Projet de loi sur les assurances sociales*, art. 123 sq.

classe d'assurance. Dans ce cadre institutionnel, l'Etat exerce uniquement une mission de contrôle sur les organismes sociaux sous la double tutelle du ministère du Travail et celui des Finances.

**130.** On se souvient que la loi de 1910 sur les ROP a pu être accusée par certains de ses détracteurs, comme la simple transposition de loi allemande, assertion qui, à lecture de la loi, s'est avérée fautive<sup>750</sup>. L'influence prépondérante de celle-ci est en revanche difficilement contestable s'agissant du projet de loi Vincent. Jusqu'alors, l'expérience allemande avait pu fournir un modèle théorique, le retour de l'Alsace-Moselle dans le giron de la République française en fait un modèle pratique<sup>751</sup>. Cette empreinte d'outre-Rhin va toutefois desservir le projet, car elle sera mobilisée par ses détracteurs, notamment les soutiens de la mutualité, lesquels y voient le symbole d'un étatisme contraire à la tradition française<sup>752</sup>. Cette critique récurrente est pourtant infondée. D'une façon générale, on a déjà pu remarquer que le modèle allemand dont les assurances sociales s'inspirent est lui-même un système décentralisé, bien loin de l'image d'Épinal véhiculé à son égard. Surtout, le système envisagé par le projet repose sur des organismes qui, malgré leur nature d'établissements publics et l'organisation précise dans laquelle ils s'insèrent, n'en demeurent pas moins autonomes quant à leur gestion. En effet, aucune tête de réseau n'est prévue pour harmoniser le circuit des prestations ou celui des cotisations<sup>753</sup>. Surtout, le projet prévoit que les caisses régionales et les offices d'assurance sont gérés paritairement notamment par des représentants élus des assurés et des employeurs, aspect auquel le directeur Cahen-Salvador accorde une importance particulière et qui constitue, selon lui, le

---

<sup>750</sup> Voir, *supra*, §1. A.2.c.

<sup>751</sup> La genèse du projet Vincent est bien connue : Commissaire général du gouvernement en charge de l'administration des territoires libérés, Alexandre Millerand va être convaincu des bienfaits de l'assurance sociale allemande qui y est en vigueur. Devenu Président du conseil au début de l'année 1920, il confie, dès sa prise de fonction, le Ministère du travail à un député alsacien avec pour mission de mettre à l'étude un projet général d'assurances sociales basé sur le modèle allemand. Ce dernier confie alors cette tâche au responsable de la direction des ROP au sein du ministère, à savoir le directeur Cahen-Salvador. M. Lagrave (dir.), *La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes. Tome 2, 1870-1945, op.cit.*, p. 227. L'exposé des motifs du projet de loi cite au demeurant très peu l'expérience française. *Projet de loi sur les assurances sociales, Exposé des motifs, op. cit.*, p. 1297 sq.

<sup>752</sup> Sur ce point les critiques sont trop nombreuses pour être citées. On fera le choix de renvoyer à une présentation synthétique et nuancée de celles-ci par un acteur du débat. E. Antonelli, *Guide pratique des assurances sociales, op. cit.*, p. 13 sq.

<sup>753</sup> Le projet n'envisage, dans la continuité des ROP, que la mise en place d'un comité consultatif auprès du ministre du Travail, dépourvu de moyens financiers et sans réels pouvoirs. *Projet de loi sur les assurances sociales, art. 148 à 150.*

trait fondamental de la gestion des assurances sociales<sup>754</sup>. Or, ces organismes d'assurance s'intercalent entre la gestion concrète des assurances sociales et l'Etat, ce qui limite l'emprise de ce dernier sur la manne financière générée par les cotisations sociales. En conséquence, loin d'être le signe d'un étatsisme forcené, les offices comme les caisses d'assurances constituent, au contraire, une limite protectrice à l'intrusion de l'Etat et cantonnent ce dernier à un rôle nécessaire de contrôle. D'ailleurs, les promoteurs du projet Vincent n'auront de cesse de mettre en avant le « régionalisme » comme garantie de l'autonomie du système envisagé<sup>755</sup>.

**131.** Fort heureusement, le feu des critiques va se concentrer sur la place des caisses d'essence mutualiste, patronale ou syndicale dans la gestion des prestations, ce qui révèle le caractère spécieux du procès en étatsisme formé à l'encontre du projet Vincent<sup>756</sup>. En conséquence, la loi du 5 avril 1928 reprendra le principe d'une organisation du recouvrement social basé sur des offices d'assurances tel que prévu par le projet Vincent sous deux réserves importantes. Tout d'abord, la loi de 1928 institue un office national des assurances sociales destiné à réguler l'action des offices locaux d'assurances et doté, pour ce faire, de l'autonomie financière<sup>757</sup>. En effet, il est apparu nécessaire à la commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre des députés de doter le système d'une instance de régulation dont l'autonomie vis-à-vis de l'Etat est garantie sans que sa gestion échappe pour autant au contrôle de celui-ci<sup>758</sup>. Par ailleurs, la loi crée des offices

---

<sup>754</sup> G. Cahen-Salvador, « Rapport sur le nouveau projet de loi sur les assurances sociales (1921). Extraits », *op. cit.* Il est vrai néanmoins que le directeur et le directeur adjoint des offices régionaux sont nommés par décret. Les directeurs des sections d'arrondissement sont nommés, quant à eux, par arrêté ministériel. Ceci fait craindre que le directeur soit le véritable « patron » de l'office et, par voie de conséquence, l'expression de la tutelle de l'Etat. *Guide pratique des assurances sociales, op. cit.*, p. 18.

<sup>755</sup> G. Cahen-Salvador, « Rapport sur le nouveau projet de loi sur les assurances sociales (1921). Extraits », *op. cit.*

<sup>756</sup> Voir, *supra*, subdivision précédente.

<sup>757</sup> *L. 5 avr. 1928, art. 68*. La loi prévoit que cet office exerce un véritable pouvoir de direction et de contrôle sur les offices locaux. *D. 30 mars 1929, art. 210 et 214. (J. O. 5 avr.)*. Il dispose également d'un pouvoir de nomination. Les employés des offices locaux à l'exception du personnel de direction sont nommés par le directeur général de l'office national. (*D. 30 mars 1929, art 216*). Le personnel de direction est lui nommé certes par arrêté du ministre du Travail, mais sur la présentation de l'office.

<sup>758</sup> E. Grinda, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet sur les assurances sociales, op. cit.*, pp.88-89. L'équilibre sera trouvé au terme du débat parlementaire en constituant le conseil d'administration de l'office national par la section permanente du conseil supérieur des assurances sociales et en confiant sa présidence au ministre du Travail. *L. 5 avr. 1928, art. 68*. La composition de cette section permanente permet de contrebalancer le pouvoir du ministre du Travail. *L. 5 avr. 1928, art. 72*. Néanmoins, les directeurs des offices sont nommés par décret en vertu de l'article 68, ce qui peut être vu comme une limite à l'autonomie des offices.

départementaux à la place des offices régionaux tout en supprimant les sections locales devenues inutiles<sup>759</sup>. Cette évolution s'accompagne d'un accroissement de l'emprise des offices sur le recouvrement social : l'office national contrôle l'encaissement des cotisations réalisé par la caisse départementale par l'intermédiaire des offices départementaux, lesquels ont la main sur le circuit financier des sommes encaissées<sup>760</sup>. La caisse départementale se trouve dès lors réduite, s'agissant des cotisations, à une simple chambre d'encaissement<sup>761</sup>. Il est vrai, néanmoins, qu'il existe une certaine ambiguïté des textes sur le partage de compétences du contrôle comptable sur place de l'employeur, technique majeure introduite par la loi du 5 avril 1928<sup>762</sup>.

**132.** En définitive, il apparaît que la loi du 5 avril 1928 instaure un véritable réseau d'organismes du recouvrement avant l'heure<sup>763</sup> puisque l'on retrouve ici, dans les grandes lignes, l'architecture actuelle du réseau URSSAF. Cependant, la loi est profondément remaniée par celle du 30 avril 1930 avant même sa mise en application, ce qui est particulièrement vrai s'agissant du recouvrement social. Les caisses départementales

---

<sup>759</sup> L'échelon départemental est également retenu s'agissant des caisses d'assurances. *L. 5 avr. 1928, art. 26*. A noter que la loi substitue des caisses « primaires » aux caisses de remplacement envisagées par le projet Vincent. Ce changement terminologique s'accompagne notamment d'une ouverture de la gestion des assurances à d'autres acteurs (sociétés d'assurances ou de réassurances agricoles, syndicats de salariés) et de la possibilité pour toutes les caisses d'assurances de gérer l'assurance invalidité. Enfin, toutes les caisses sont désormais constituées et doivent fonctionner conformément à la législation de 1898 sur les sociétés de secours mutuels, sous réserve des dispositions contraires de la loi de 1928. Ceci constitue bien évidemment une première victoire pour la mutualité.

<sup>760</sup> Les offices départementaux doivent ainsi provoquer le crépitement par la CDC des sommes revenant aux diverses caisses d'assurances (*L. 5 avr. 1928, art. 68*). L'office procède également à la ventilation des cotisations entre les différentes caisses intéressées et la caisse générale de garantie (*D. 30 mars 1929, art. 25*). Pour mémoire, la caisse de garantie a pour fonction d'opérer la compensation des charges entre les caisses (*D. 30 mars 1929, art. 217 sq*).

<sup>761</sup> Outre les aspects évoqués dans la note précédente, la caisse départementale effectue le transfert au compte des caisses primaires et de la caisse de garantie les sommes qui leur reviennent sur ordre de l'office (*D. 30 mars 1929, art. 25*). Ceci revient à vider de sa substance la mission de répartition confiée à la caisse départementale par l'article 28 de la loi de 1928.

<sup>762</sup> *L. 5 avr. 1928, art. 65*. Selon cette disposition, l'employeur est tenu de recevoir à toute époque les inspecteurs mandatés par l'office national, les caisses départementales, la caisse générale de garantie et les fonctionnaires du contrôle général du ministère du Travail. Toutefois, seuls les offices d'assurances ont un statut du personnel strictement défini par le décret du 30 mars 1929 alors que ce même décret prévoit explicitement la possibilité pour l'office national de déléguer le contrôle aux agents des offices départementaux. A cet égard, l'article 68 de la loi de 1928 attribue une compétence explicite en matière de « contrôle du recouvrement » à ces derniers alors que, comme on l'a vu précédemment, ceux-ci ont une autorité certaine sur les caisses départementales. Enfin, la loi de 1928 et le décret de 1929 prévoient que les offices départementaux intègrent en leur sein les services de préfecture des ROP déjà coutumiers du contrôle de l'application d'une assurance sociale. En conséquence, il est fort probable que, dans l'hypothèse de l'application de la loi de 1928, la compétence aurait été exercée en pratique par les seuls offices départementaux dans l'essentiel des cas.

<sup>763</sup> Sur cette notion de réseau, voir, *infra*, § 2.

perdent ainsi leur rôle d'encaissement. Surtout, sous l'impulsion du ministre du Travail Laval, les offices d'assurances sont supprimés et remplacés au niveau local par des services départementaux d'assurances qui sont des organes déconcentrés du ministère soumis, en tant que tels, à la double autorité du Préfet et du ministre. Cette évolution se justifie, selon le ministre, par le risque que représentent les offices de constituer un écran entre le ministère du Travail et le contrôle parlementaire qui doit s'exercer sur ce dernier<sup>764</sup>. Une organisation déconcentrée lui semble également la plus adéquate en vue d'harmoniser les pratiques sur tout le territoire national<sup>765</sup>. Ces deux arguments sont d'ailleurs toujours mobilisés aujourd'hui lorsqu'il s'agit de soutenir une approche étatiste de la Sécurité sociale<sup>766</sup>. Ce faisant, la loi de 1930 constitue une étatisation profonde du système d'assurances sociales, l'Etat sortant de son rôle d'autorité de tutelle<sup>767</sup>. Pourtant, elle sera présentée comme une loi décentralisatrice et comme une victoire de la mutualité en raison de la liberté d'affiliation offerte aux assurés ainsi que par la place subsidiaire à laquelle la caisse départementale est confinée<sup>768</sup>. Cette apparence ne résiste pas à la réalité d'un système d'assurances sociales placé sous l'emprise directe de l'Etat de telle sorte que

---

<sup>764</sup> P. Laval, *J. O.*, Déb. Parl., Sénat, séance du 19 mars 1930, p. 358 ; Chambre des députés, séance du 23 avril 1930, p.2141.

<sup>765</sup> De manière moins avouable, il s'agit également de reclasser des fonctionnaires des territoires de l'Alsace-Moselle qui, du fait de la réorganisation administrative imposée par la réintégration des territoires libérés au sein de la République française, se sont retrouvés sans affectation. P. Laval, *J. O.*, Déb. Parl., Sénat, séance du 13 mars 1930, p. 244.

<sup>766</sup> L'argument reposant sur l'accroissement du contrôle parlementaire a ainsi été avancé lors de l'instauration des LFSS et de ressources fiscales telles que la CSG-CRDS. R. Pellet, « Fiscalité sociale : les contradictions des syndicats de salariés », *Dr. Soc.*, 2012, p. 569. De même, l'harmonisation des pratiques constitue le motif principal utilisé par la DSS pour interdire à l'ACOSS la publication de lettres-circulaires et ce, bien que celles-ci soient inopposables.

<sup>767</sup> La « tutelle » constitue le corollaire d'une organisation administrative décentralisée. J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis », 28<sup>ème</sup> ed., 2020, pp. 43-44. A l'origine, la notion désigne le contrôle exercé par l'Etat sur les personnes, les actes ou les budgets collectivités territoriales. Par extension, ce rôle de l'Etat a naturellement sa place dans le cadre d'une organisation décentralisée de type sectorielle comme le sont les assurances sociales. Classiquement, la tutelle désigne l'action *a priori* de l'autorité compétente tandis que le « contrôle » renvoie à l'intervention *a posteriori* de celle-ci. F. Netter, « Pouvoir de décision et intervention de l'Etat en matière de protection sociale », in *Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale*, CHSS, 1981, p. 109. Si le terme n'est plus utilisé en droit de la décentralisation territoriale depuis la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, qui lui préfère désormais celui de « contrôle administratif », il continue d'être employé dans la langue des juristes. Le terme apparaît ainsi comme étant caractérisé par sa polysémie. On peut, par convention de langage, distinguer un sens large et un sens strict. Le premier renvoi à toutes les interventions de l'Etat sur l'unité décentralisée considérée (nomination des agents, réglementation infra-législative, contrôle de comptabilité, etc.). Le second renvoie spécifiquement au contrôle *a priori*.

<sup>768</sup> M. Lagrave (dir.), *La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes. Tome 2, 1870-1945, op.cit.*, pp.436-445. Alors que dans le cadre de la loi du 5 avril 1928 les caisses d'affinités sont les caisses primaires des caisses départementales s'agissant des caisses de répartition, elles deviennent les actrices de principe sous la loi du 30 avril 1930 (*L. 5 avr. 1928 mod. par L. 30 avr. 1930, art. 26*).

les gains de la mutualité s'apparentent davantage à une victoire à la Pyrrhus<sup>769</sup>. Certes, l'emprise, qui est totale en matière de cotisations, est, tout d'abord, plus légère s'agissant de la gestion des prestations. Elle va toutefois se resserrer sur les caisses primaires à mesure de la pratique des assurances sociales<sup>770</sup>. L'étatisation du recouvrement social sera consacrée par le décret-loi du 28 octobre 1935 qui supprime les services départementaux pour les grouper en 15 services régionaux placés directement sous l'autorité de la DGAS<sup>771</sup>.

### **3. Le développement de techniques majeures du recouvrement moderne dans le cadre du système des assurances sociales**

**133.** Instruites par l'expérience malheureuse des ROP, les autorités publiques sont désormais convaincues de la nécessité de doter le recouvrement social de techniques sociales simples et efficaces. Alors que le législateur de 1910 était resté entre deux eaux, il va cette fois-ci élaborer des techniques propres aux assurances sociales, certaines de celles-ci s'avérant même être exorbitantes de droit commun, de telle sorte que le recouvrement social va quitter définitivement les rives du droit civil des contrats. On doit, une fois de plus, cette évolution au projet Vincent même si les techniques qu'il envisage restent lacunaires et seront profondément remaniées par la loi de 1928-1930 ainsi que par le décret-loi du 28 octobre 1935. Les orientations qu'il prend vont ainsi donner le sens du mouvement en faveur d'un recouvrement social rationalisé. Au terme de ce mouvement, les autorités publiques font tout d'abord le choix d'un mode de versement en numéraire **(a)**. Leur attention se porte également sur la transmission d'informations pertinentes à l'organisme chargé du recouvrement **(b)**. Enfin, elles instituent des sanctions ainsi qu'un

---

<sup>769</sup> Ceci est d'autant plus vrai que, dans les faits, la plupart des assurés se tourneront vers la caisse départementale pour les risques de répartition et vers la succursale de la CNRV pour les risques de capitalisation. Michel Dreyfus, Michèle Ruffat, Vincent Viet, Danièle Voldman et Bruno Valat, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, op. cit., pp. 157-162, spé. 157 ; J.-M. Thievaud, « L'Etat, La Caisse des Dépôts et Consignations : des retraites à l'assurance (1850-1996) », op. cit.

<sup>770</sup> J.C. Poirier, « Le rôle de l'Etat et de l'initiative privée dans la mise en place des assurances sociales », op. cit.

<sup>771</sup> L'autorité préfectorale disparaît *in fine*, ce qui ne change guère en pratique dans la mesure où, contrairement aux anciens services des ROP sur lequel le Préfet exerçait un véritable pouvoir d'organisation et de direction, ce dernier n'exerce désormais plus qu'un contrôle classique de légalité *a minima* comme pour tout service déconcentré de l'Etat. Sur les services préfectoraux des ROP, voir, *supra*, §1.B.3.a. et b.

recouvrement forcé spécifique (c).

#### a. Le choix pour un mode de versement en numéraire

134. C'est d'abord le mode de perception des cotisations qui est identifié par les autorités publiques comme un enjeu essentiel conditionnant la réussite des assurances sociales. Si le système du timbre-retraite pratiqué en Alsace-Moselle s'est révélé performant, celui pratiqué dans le cadre des ROP a connu un échec patent de telle sorte que les autorités publiques vont, au départ, en prendre le contre-pied de ce mode de perception<sup>772</sup>. Comme le rappelle le rapporteur Grinda : « L'apposition des timbres sur les cartes, pour l'application de la loi des retraites, représente une opération extrêmement longue et compliquée dans les entreprises occupant un nombreux personnel ; elle deviendrait à peu près impossible pour la nouvelle assurance, étant donné le nombre d'assurés englobés et la multiplicité des classes »<sup>773</sup>. Seule la technique du précompte est ainsi reprise par les autorités publiques<sup>774</sup>. Que ce soit avec le projet Vincent ou la loi du 5 avril 1928, c'est le versement numéraire en espèces, par virement bancaire ou par chèque qui est d'abord retenu<sup>775</sup>. Cependant, le mode de perception des cotisations étant tributaire du mode de calcul des cotisations, le passage aux classes des cotisations opéré par la loi du 30 avril 1930 entraîne le retour du système du timbre<sup>776</sup> moyennant certains aménagements destinés à éviter les problèmes rencontrés avec les ROP<sup>777</sup>. La majorité des parlementaires

---

<sup>772</sup> Sur les défauts d'un tel système, voir *supra*, §1. B.3.

<sup>773</sup> E. Grinda, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet sur les assurances sociales*, op. cit., p. 74.

<sup>774</sup> Son usage est ainsi précisé afin d'éviter les déconvenues rencontrées lors des ROP. Il est ainsi clairement prévu que le salarié ne puisse s'opposer au prélèvement de la cotisation ouvrière. *Projet de loi sur les assurances sociales*, art. 11 ; D. 30 mars 1929, art. 18, (J. O., 5 avr.) ; D. 31 mai 1930, art. 1<sup>er</sup>, (J. O. 1<sup>er</sup> juin) ; D.-L., 28 oct. 1935, art.2.

<sup>775</sup> *Projet de loi sur les assurances sociales*, art. 13 ; L. 5 avr. 1928, art. 2 ; D. 5 avr. 1929, art. 20. L'employeur pouvait également, selon le décret du 5 avril 1929, demander au service des postes de recouvrer les contributions dues par l'employeur, ce qui n'est pas sans rappeler l'option similaire laissée à l'employeur dans le cadre du système allemand. D. 30 mars 1929, art. 23.

<sup>776</sup> Pourtant, le projet Vincent rejette le système du timbre alors même qu'il retient lui aussi un système de classes de cotisations forfaitaires. Ceci est rendu possible par l'attribution de la charge du calcul des cotisations à la Caisse régionale : l'employeur n'a qu'un rôle déclaratif similaire à l'obligation qui pèse sur lui en matière de contributions directes. Il lui revient de payer les cotisations sociales après le calcul de l'administration. *Projet de loi sur les assurances sociales*, art. 13.

<sup>777</sup> La double contribution est ainsi acquittée sous forme de vignettes ou de timbres apposés, au moins une fois par mois, sur une carte annuelle pour les risques de capitalisation, et sur des feuillets trimestriels, pour les risques de répartition (L. 5 avr. 1928 mod. par L. 30 avr. 1930, art. 2). Si la loi prévoyait la possibilité de fixer par décret tout autre mode libératoire, cette option ne sera mobilisée qu'*a minima* par le gouvernement. Ainsi, pour certaines catégories de salariés déterminées, un employeur qui n'a pu



craint, en effet, contre l'avis du ministre du Travail que le mode de calcul proportionnel ne soit trop compliqué pour les employeurs<sup>778</sup>. Malgré les correctifs apportés par rapport aux ROP, le peu de praticabilité du mode de perception par timbre apparaît néanmoins dès les débats parlementaires<sup>779</sup>. Il laisse entiers, par exemple, les problèmes rencontrés lors de l'apposition des timbres<sup>780</sup>. De manière salubre, le décret-loi du 28 octobre 1935 revient au mode de calcul proportionnel et, avec lui, au versement en numéraire<sup>781</sup>. Réforme menée une nouvelle fois par l'administration sociale, celle-ci est issue de la pratique de la loi de 1928-1930. Il apparaît ainsi que le mode de versement doit être adapté en fonction du nombre d'assurés sociaux employés par l'entreprise selon un mode de versement simplifié<sup>782</sup>. Enfin, dès la loi du 5 avril 1928, les employeurs agricoles peuvent verser

---

recourir au timbre peut remplir son obligation en réalisant un versement au compte de la caisse générale de garantie (par les préposés de la CDC dans les départements autres que celui de la Seine). Mais il s'agit d'une option qui s'apparente plus à une technique de substitution en cas d'impossibilité matérielle d'usage du terme qu'à une véritable technique alternative de paiement. *D. 31 mai 1930, art. 6*. De façon plus marginale, il est également permis aux employeurs qui désirent utiliser des machines à affranchir de le faire à condition qu'elles soient agréées par le ministre du Travail et celui des PTT. *D. 31 mai 1930, art. 3*.

<sup>778</sup> Voir, par exemple : A. Monceau, *J. O.*, Déb. Parl., Sénat, séance du 11 mars 1930, p. 290 : « Le but avait été d'abord, de faire un pourcentage fixe, ce qui était juste ; puis quand on a vu toutes les complications qui en résulteraient, quand on s'est rendu compte que chaque industriel serait comme une petite compagnie d'assurance, qu'il devait suivre tous les salaires de ses ouvriers, quand on a songé à la diversité de tout ce qui se passe dans l'industrie, on s'est dit avec raisons qu'il fallait faire des catégories, et on en a fait ».

<sup>779</sup> Il apparaît, en effet, à la lecture des débats parlementaires, que les représentants de la nation sont embarrassés par ce système de timbre. De fait, c'est revenir dans les grandes lignes aux problèmes rencontrés dans le cadre des ROP. *J.O.*, Déb. Parl., Sénat, séance du 13 mars 1930, pp. 251-252 ; Chambre des députés, Séance du 23 avril 1930, pp. 2067-2068. C'est plus généralement, le mode calcul choisi qui se révèle source de difficultés. De manière prémonitoire, le député Thoumyre remarque : « On a présenté comme nouveau système, celui du forfait par catégorie. Il eut été possible, si nous avions eu deux ou trois catégories au plus. [...] Il imposera, en effet, une paperasserie considérable, parce que les salariés changeront souvent de catégorie. D'autre part, il se produira des fraudes constantes. Les complications seront telles qu'avant la fin de l'année, je suis persuadé que le gouvernement sera obligé de rechercher un autre système ».

<sup>780</sup> Il a ainsi été proposé par le sénateur Hervey de délivrer à l'employeur les feuilles et les cartes individuelles, et non leur simple duplicata, dans la mesure où il est chargé de l'apposition des timbres. *J. O.* Déb. Parl., Sénat, séance du 13 mars 1930, p. 252. Toutefois, la loi du 30 avril 1930 retient un modèle spécial de cartes et de feuillets trimestriels délivrés sur demande de l'employeur en cas de non-présentation par le salarié desdits documents. Sans que le rapporteur Chauveau le précise, il s'agit bien évidemment d'éviter de faire ressurgir le spectre du livret ouvrier en usage dans le cadre des lois de police ouvrière.

<sup>781</sup> *D.-L.*, 28 oct. 1935, art. 2.

<sup>782</sup> L'employeur qui occupe moins de 10 assurés peut s'acquitter de la double contribution par tout moyen de paiement dans un bureau de poste. S'il a plus de 10 assurés, il se libère par un ordre de virement postal au compte ouvert à la CDC. *D.-L.* 28 oct. 1935, art. 2.

directement les cotisations aux caisses d'assurances dont ils relèvent<sup>783</sup>. L'association du mode de versement en numéraire à celui du mode de calcul proportionnel des cotisations sociales s'avère déterminante : elle ancre définitivement l'employeur dans un rôle de *collecteur* au service de l'organisme chargé du recouvrement social<sup>784</sup>. Elle accroît considérablement, en effet, la charge du calcul des cotisations qui repose sur l'employeur, lequel doit désormais appliquer, de manière individualisée, un taux de pourcentage à des rémunérations d'un montant variable d'un salarié à l'autre tout en ayant à verser un montant global de cotisations qui varie d'une paie à l'autre<sup>785</sup>. Certes, la tâche peut sembler, de prime abord, aussi importante dans un système de classe de revenus lorsque le salarié change de catégorie de salaire. Cependant, l'employeur n'a qu'à retenir un même montant forfaitaire tant que le salarié reste dans la même catégorie, ce qui est le cas le plus fréquent compte-tenu de l'étendue des classes de salaire. Ce changement de perspective va avoir une autre conséquence importante : celle d'imposer à l'employeur la transmission d'informations pertinentes liées à l'accomplissement de son rôle de collecteur.

#### **b. La transmission d'informations pertinentes**

135. L'expérience des ROP, lesquelles étaient caractérisées par l'opacité du traitement des données sociales<sup>786</sup>, a démontré la nécessité de mettre les organismes chargés du recouvrement en mesure d'avoir une vision globale de la situation qu'ils ont à traiter. C'est ainsi que le système des assurances sociales voit l'institution d'une véritable obligation d'information supportée essentiellement par l'employeur et, de manière résiduelle par l'assuré social, concernant l'immatriculation, l'emploi des assurés et le paiement des cotisations sociales. Il appartient désormais à l'employeur d'immatriculer chacun de ses salariés relevant des assurances sociales et de déclarer selon une périodicité resserrée toute nouvelle embauche de personnel<sup>787</sup>. Si le contenu obligationnel de ces deux postes

---

<sup>783</sup> L. 5 avr. 1928, art. 2. Ce régime est confirmé par les articles 3 et 5 du décret-loi du 30 octobre 1935 (*J. O.* 1<sup>er</sup> nov.).

<sup>784</sup> Voir, *infra*, T2.C1.S1.

<sup>785</sup> Voir, *infra*, T2.C1.S1.

<sup>786</sup> Voir, *supra*, §1. B.3.a et b.

<sup>787</sup> *Projet de loi sur les assurances sociales*, art. 7 ; L. 5 avr. 1928, art.1<sup>er</sup> ; L. 5 avr. 1928 mod. par L. 30 avr. 1930, art. 1<sup>er</sup> ; D.-L. 28 oct. 1935, art. 1<sup>er</sup>. Cette déclaration constitue l'ancêtre directe de l'actuelle Déclaration préalable à l'emploi (DPAE) définie par les articles L. 1221-10 et suivant du code du travail.

d'information varie en fonction des dispositions légales ou réglementaires prises à cet effet, il reste inchangé dans ses principes par rapport au projet Vincent<sup>788</sup>.

**136.** En revanche, le contenu et le support des données relatives aux cotisations sociales vont subir de profondes modifications au gré des changements de mode de versement ainsi que du mode de calcul des cotisations dont ils sont les éléments accessoires. Face au peu de clarté des informations contenues dans les cartes-quittances en usage dans le système des timbres-retraite, le projet Vincent préfère recourir à un support d'informations disjoint du moyen de paiement. Le but est de permettre à l'office régional de corroborer le montant des cotisations sociales avec l'ensemble des données à sa disposition. La solution est alors trouvée avec l'institution d'un bordereau collectif mensuel qui doit accompagner chaque versement de cotisations. Son usage risquait néanmoins d'être compliqué par l'attribution du calcul des cotisations à l'office régional, ce qui imposait que le bordereau fasse la navette entre l'employeur et cet organisme<sup>789</sup>. Le bordereau mensuel est conservé dans le cadre de la loi du 5 avril 1928, tandis que son usage est *de facto* simplifié par le transfert de la charge du calcul des cotisations sociales à l'employeur<sup>790</sup>. Or, ce type de document devient inconciliable avec le passage au mode de versement par timbre et au mode de calcul par classes de cotisations forfaitaires opéré par la loi du 30 avril 1930. Avec cette dernière, le timbre et la carte annuelle font leur grand retour moyennant un aménagement s'agissant des risques de répartition. En effet, la périodicité de l'enregistrement des timbres est considérablement allongée puisque, de

---

<sup>788</sup> Ces deux postes d'information sont transmis par le biais d'un même document dont le contenu varie peu à partir de la loi du 5 avril 1928. Cette déclaration individuelle par salarié doit correspondre à un modèle type et porter différentes mentions obligatoires relatives à l'identité du salarié, son adresse, les éléments permettant de déterminer la rémunération annuelle, la nature de l'emploi occupé, etc. *D. 30 mars 1929, art. 5*. Cette déclaration, qui doit être transmise sous huitaine à compter de la date d'embauche du salarié, ne voit pas son contenu modifié par le décret du 31 mai 1930.

<sup>789</sup> *Projet de loi sur les assurances sociales, art. 13*. Selon cet article, l'employeur devait émettre un bordereau collectif contenant pour chaque classe d'assurés occupés au cours du mois, l'identité de ceux-ci (nom et immatriculation) et la période de travail pour laquelle ils ont touché un salaire. Ce bordereau devait ensuite être adressé mensuellement à l'office régional qui, au vu de ces informations, procédait au calcul des cotisations puis renvoyait ce document ainsi complété à l'employeur. A réception de ce document par l'employeur, ce dernier disposait alors de 8 jours pour opérer le versement du montant de cotisations indiqué, accompagné dudit bordereau. Ce mécanisme ne pouvait donc prospérer compte tenu des risques de retard qu'il engendrait.

<sup>790</sup> *D. 30 mars 1929, art. 19*. Aux termes de cet article, l'employeur dresse « chaque mois, distinctement, pour chacun de ses établissements, un relevé des sommes payées dans le mois précédent, à titre de rémunération, à chacun des salariés occupés par lui et pour lesquels il doit opérer un versement. Il porte également sur ce relevé le décompte de la contribution dont le versement lui incombe pour chacun des intéressés ».

mensuelle, elle devient annuelle. Si ce délai peut être acceptable s'agissant des risques de capitalisation, l'exigence d'un financement à flux tendus en matière de répartition rend nécessaire une périodicité plus réduite<sup>791</sup>. C'est pourquoi le législateur institue pour les risques de répartition un feuillet trimestriel individuel pour chaque salarié<sup>792</sup>. Il n'en demeure pas moins que le mode de versement par le timbre pose de sérieuses limites à la fiabilisation des données sociales notamment en ce qu'il opère conjonction entre le moyen de paiement et les informations y afférentes. Le décret-loi du 28 octobre 1935 abandonne partiellement ce mode de déclaration en organisant le retour au calcul proportionnel et au mode de versement en numéraire. Tout en supprimant la carte annuelle, il conserve néanmoins le feuillet trimestriel individuel pour chaque salarié<sup>793</sup>. Le bordereau récapitulatif est réintroduit, mais seulement pour les entreprises employant plus de 10 assurés sociaux selon une périodicité trimestrielle, celui-ci devant, le cas échéant, être envoyé en même temps que lesdits feuillets<sup>794</sup>. Si l'usage du feuillet peut se voir comme une garantie de traçabilité des sommes pour le salarié<sup>795</sup>, il complique la tâche de l'employeur dans la mesure où ce document est adressé à l'assuré qui doit ensuite le présenter à l'employeur<sup>796</sup>. Ceci n'est pas sans rappeler les problèmes liés à la présentation des cartes annuelles dans le cadre des ROP<sup>797</sup>. Le peu de praticabilité du feuillet individuel va être mis en exergue par les circonstances de la Seconde Guerre mondiale. Comme le remarque Francis Netter : « En raison du manque de papier, l'Administration ne pouvait pas fournir les feuillets servant à la justification du versement des cotisations. Pour remédier à cette situation est intervenue la loi du 6 janvier 1942 qui a modifié les modalités de versement des cotisations et d'ouverture des droits aux prestations d'assurances sociales, dans les conditions qui mettaient à la charge des versements ou des droits des

---

<sup>791</sup> E. Antonelli, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de loi adopté par le Sénat tendant à modifier et compléter la loi du 5 avril 1928, op. cit.*

<sup>792</sup> L. 5 avr. 1928, mod. par L. 30 avr. 1930, art. 2 ; D.31 mai 1930, art. 1<sup>er</sup> à 4. Une place marginale est néanmoins laissée à un bordereau annuel récapitulatif pour certaines catégories de salariés spécifiques. D.31 mai 1930, art. 6 et 7.

<sup>793</sup> D.-L. 28 oct. 1935, art. 2.

<sup>794</sup> D. 19 mars 1936, art. 5 (J. O. 22 mars).

<sup>795</sup> En effet, l'employeur remet à l'assuré l'attestation de versement détaché du feuillet qui lui est rendu par le bureau de poste ou qui lui est renvoyé par le service régional. D. 19 mars 1936, art. 5.

<sup>796</sup> A défaut de présentation par l'assuré de son feuillet trimestriel, l'employeur est tenu de demander un duplicata au service régional (D.-L. 28 oct. 1935, art. 2).

<sup>797</sup> Voir, *supra*, §1. B.3.b.

assurés »<sup>798</sup>. Or, cette mesure, destinée à faire face aux contingences de l'époque, va avoir un profond impact structurel. L'auteur précise ainsi que : « Cette raison peu connue est à l'origine d'une modification profonde du droit des assurances sociales. La loi du 6 janvier 1942 remplace en effet le système antérieur selon lequel le droit à prestations est lié au versement des cotisations, par un nouveau système selon lequel le droit à prestations est ouvert à l'assuré qui justifie avoir occupé un emploi salarié ou assimilé pendant une certaine durée »<sup>799</sup>.

137. Quoi qu'il en soit, le développement de cette obligation d'information, qui se matérialise par la transmission de différentes données sociales, va accentuer le caractère déclaratif du système des assurances sociales en matière de cotisations. Ceci impose, en conséquence, l'institution d'un contrôle renforcé de la comptabilité de l'employeur<sup>800</sup>. Dans le cadre des ROP et du projet Vincent, le contrôle s'entendait *a minima* et se confondait avec le contrôle général de l'application de la législation concernée. A partir de la loi du 5 avril 1928, le contrôle de la comptabilité de l'employeur devient une mission spécifique et clairement identifiée à la charge des organismes du recouvrement. Se noue ainsi le couple que l'on retrouve dans le système actuel, constitué d'une obligation d'information reposant sur l'employeur à laquelle répond un contrôle de comptabilité dévolu à l'organisme chargé du recouvrement<sup>801</sup>. Mais ce couple déclaration-contrôle ne permet pas, à lui seul, de rendre compte de l'évolution majeure qui s'amorce dans le cadre des assurances sociales puisqu'on le rencontre dans l'ensemble des systèmes de type déclaratif<sup>802</sup>. Dès lors que l'employeur a la main sur le calcul des cotisations sociales et qu'il doit collecter la part salariale, celui-ci devient plus qu'un simple déclarant. Il est institué dans un rôle, déjà esquissé lors des ROP, de collecteur<sup>803</sup>. *De facto*, ce dernier est détenteur d'informations sensibles qui échappent *a priori* à l'organisme chargé du recouvrement. Il est dès lors nécessaire d'installer l'employeur dans le rôle d'un véritable interlocuteur pour l'organisme du recouvrement. C'est ainsi que le décret du 19 mars 1936,

---

<sup>798</sup> F. Netter, « Les assurances sociales, les accidents du travail et les allocations familiales au cours de la période 1939-1945 », *op. cit.*

<sup>799</sup> *Ibidem*. Sur la trace de cette mesure dans le système actuel, voir, *Infra*, P2.T1.C2.S2.

<sup>800</sup> Voir, *supra*, les deux subdivisions précédentes.

<sup>801</sup> Voir, *infra*, T2.C1.S2.

<sup>802</sup> M. Douay, *Le recouvrement de l'impôt*, LGDJ, 2005, pp. 25-27 ; G. Noel, « La loyauté dans le couple administration fiscale-contribuable », in *Mélanges Maurice Cozian*, Litec, 2009, p. 79.

<sup>803</sup> Voir,

pris en application du décret-loi de 1935, instaure une procédure de contrôle organisant la discussion entre l'employeur et l'inspecteur<sup>804</sup>. Surtout, ledit décret crée, avant l'heure, l'embryon d'une obligation de coopération à l'égard de l'employeur dans la mesure où ce dernier est tenu de présenter à l'inspecteur toute pièce de comptabilité utile<sup>805</sup>. Ce phénomène est la conséquence directe du rôle de collecteur confié à l'employeur et dont la charge du calcul des cotisations est accrue par l'association entre le mode de versement en numéraire et le mode de calcul proportionnel<sup>806</sup>. Ce n'est donc pas un hasard si la loi du 5 avril 1928 qui introduit le mode de versement en numéraire et le mode de calcul proportionnel développe dans le même temps l'obligation d'information qui repose sur l'employeur ainsi que le contrôle de ce dernier. Encore faut-il que l'organisme soit doté de techniques adaptées en cas de la défaillance de l'employeur dans les missions nouvelles qui lui sont confiées.

### **c. L'institution de sanctions et d'un recouvrement forcé spécifiques**

**138.** Le système d'assurances sociales mis en place avec la loi de 1928-1930 voit deux évolutions importantes quant aux techniques offertes à l'organisme chargé du recouvrement. La première inflexion concerne les sanctions que peuvent prendre lesdits organismes à l'égard des employeurs défaillants. On se souvient que, dans le cadre des ROP, l'inexécution de son obligation par ces derniers était uniquement sanctionnée à travers le jeu d'amendes pénales forfaitaires<sup>807</sup>. Cette approche s'était avérée inadaptée dans un système qui faisait reposer la liquidation de la créance sociale sur l'initiative de l'employeur. Elle conduit à une impasse dans le système des assurances sociales institué par la loi de 1928-1930 dont le périmètre des risques sociaux et de la population couverte est décuplé<sup>808</sup>. Pourtant, le projet Vincent, si clairvoyant soit-il sur d'autres points, fait

---

<sup>804</sup> D. 19 mars 1936, art. 152. Ainsi, l'inspecteur doit-il communiquer, le cas échéant, ses observations à l'employeur, en l'invitant à y répondre sous huitaine. A l'expiration du délai de réponse, l'inspecteur transmet au service ses observations accompagnées de la réponse de l'employeur.

<sup>805</sup> D. 19 mars 1936, art. 152. Sur cette obligation, voir, *infra*, T2. C1. S2. §1.

<sup>806</sup> Voir, *supra*, subdivision précédente.

<sup>807</sup> Voir, *supra*, 1§. B.c.

<sup>808</sup> Sur la progression quantitative des assurés sociaux entre les ROP et les assurances sociales de 1928-1930, voir : Michel Dreyfus, Michèle Ruffat, Vincent Viet, Danièle Voldman et Bruno Valat, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, *op. cit.*, p. 101 sq.

abstraction de cet enjeu et envisage lui aussi les sanctions uniquement à travers des amendes forfaitaires. La loi du 5 avril 1928 va dans le même sens même si, sous l'impulsion d'un rapporteur Grinda conscient des limites d'une réponse exclusivement pénale, celle-ci prévoit également la possibilité d'une condamnation complémentaire de l'employeur défaillant à une indemnité civile du montant des cotisations dues<sup>809</sup>. La véritable inflexion se réalise à partir de la loi du 30 avril 1930 qui remet au goût du jour une technique envisagée un temps par le projet Bourgeois de 1915, à savoir la mise en demeure de payer avant poursuite<sup>810</sup>. Si cette technique répond alors à une demande du patronat<sup>811</sup>, elle n'en demeure pas moins justifiée au regard de la logique d'un système basé sur l'exécution spontanée de l'employeur. Dans cette perspective, il n'est pas des plus opportuns de sanctionner l'employeur défaillant par une amende pénale. Comme nous le verrons plus tard, il est au contraire plus utile que celui-ci accomplisse son obligation malgré l'inexécution initiale<sup>812</sup>. C'est pourquoi la loi du 30 avril 1930 prévoit, en son article 64, que « la première poursuite sera obligatoirement précédée d'un avertissement du service départemental ou interdépartemental des assurances sociales par lettre recommandée invitant l'employeur à se conformer à la loi dans les quinze jours ». Ceci ne signifie pas pour autant que l'employeur négligent ou qui commet une erreur s'en trouve exonéré. D'ailleurs, le décret-loi du 28 octobre 1935 accroît le montant de l'amende encourue en cas de récidive de l'employeur commettant<sup>813</sup>. Le législateur préfère mobiliser

---

<sup>809</sup> L. 5 av. 1928, art. 64. E. Grinda, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet sur les assurances sociales*, op. cit.

<sup>810</sup> L. 5 avr. 1928 mod. par L. 30 avr. 1930, art. 64 ; *Projet de loi portant modification de l'article 23 de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes*, op. cit. L'expression de « mise en demeure » ne sera introduite en droit positif qu'avec l'article 4 du décret-loi du 28 octobre 1935, lequel offre cette prérogative au « ministre du Travail ou à toute autre partie intéressée ». Pour l'heure, la loi de 1930 ne désigne pareille missive que par le terme « d'avertissement » et n'attribue cette compétence qu'au seul service départemental d'assurances. Aux fins d'une utile comparaison historique, nous employons par simplicité l'expression de « mise en demeure » de manière indistincte pour désigner aussi bien « l'avertissement » que la mise en demeure proprement dite dans la mesure où, mis à part le titulaire de l'action, ces expressions renvoient à une même technique. Aujourd'hui, la mise en demeure appartient aux URSSAF en vertu de l'article L. 244-2 du CSS, tandis que l'avertissement, rarement utilisé en pratique, est un préalable obligatoire à réaliser par l'autorité compétente de l'Etat lorsque les poursuites sont effectuées à la requête du ministère public. Cette procédure relative à l'avertissement est, au demeurant, imputable au décret-loi du 28 octobre 1935.

<sup>811</sup> Michel Dreyfus, Michèle Ruffat, Vincent Viet, Danièle Voldman et Bruno Valat, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, op. cit., p. 88.

<sup>812</sup> Voir, *infra*, P2.T2.C2.

<sup>813</sup> D.-L. 28 oct. 1935, art. 4

une technique récursoire qui fera ses preuves avec le temps : les majorations de retard<sup>814</sup>. A la différence de l'amende pénale qui, comme toute sanction de cette nature, doit faire l'objet d'une action du ministère public, les majorations de retard ont un caractère automatique, ce qui sied à un recouvrement social où émerge le rôle particulier dévolu à l'employeur.

**139.** Une seconde évolution, quoique plus timide, est à mettre au compte du système des assurances sociales. Le décret-loi du 28 octobre 1935 institue une technique de recouvrement forcée qui appartient en propre aux services des assurances sociales. Jusqu'alors, le recouvrement de la créance sociale devait se réaliser selon les voies d'exécution de droit commun<sup>815</sup>. Le décret-loi prévoit ainsi, en son article 4, une « procédure sommaire » en vue du recouvrement des sommes dues par l'employeur, et ce, sans avoir à saisir le ministre du Travail ou le ministère public. Ce faisant, s'esquisse une technique majeure qui participe, aujourd'hui, à l'autonomie des organismes du recouvrement, à savoir la « contrainte ». Pour l'heure, la procédure reste relativement longue à mettre en œuvre et peu efficace. Si le service des assurances sociales a l'initiative quant à la mise en œuvre de la procédure instituée par le décret-loi de 1935, il n'a pas la main sur son déroulement. En effet, l'état relatif aux contributions ouvrières et patronales visées par l'avertissement ou la mise en demeure doit d'abord être rendu exécutoire par arrêté du préfet avant d'être remis au trésorier-payeur général, c'est-à-dire au trésor public, qui assure par l'intermédiaire du percepteur du domicile du débiteur le recouvrement des sommes ainsi exigibles. En d'autres termes, si la procédure sommaire autonomise le service des assurances sociales vis-à-vis de son autorité de tutelle et du juge, elle le place à la merci de l'administration fiscale<sup>816</sup>. Quoi qu'il en soit, se forme dans le cadre du système des assurances sociales le triptyque majorations de retard, mise en demeure et, à travers la procédure sommaire, contrainte, ce qui constitue la réaction essentielle du

---

<sup>814</sup> L. 5 avr. 1928, mod. par. L. 30 avr. 1930, art. 2. Sur les majorations de retard, voir *infra*, P2. T2. C2. S2. §1.

<sup>815</sup> Il faut également signaler le renforcement des garanties de cautionnement, notamment à l'égard des grandes entreprises. D.-L., 28 oct. 1935, art. 2.

<sup>816</sup> D'ailleurs, les trésoriers-payeurs généraux ayant moins d'intérêts à retirer du recouvrement des créances sociales, ils délaisseront en pratique celles-ci au profit des créances fiscales dont ils ont la charge. C'est ce qui va d'ailleurs pousser les autorités publiques à remplacer la procédure sommaire par le mécanisme de la contrainte. A. Getting, « Le recouvrement des cotisations de sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1951, p. 482.



recouvrement moderne en cas d'inexécution spontanée du collecteur-interlocuteur<sup>817</sup>.

140. L'émergence de l'ensemble des techniques susvisées a déjà un impact sur l'organisation administrative du recouvrement. En effet, le choix opéré par la loi du 5 avril 1928 de retenir une circonscription départementale s'explique par la nécessité de recourir aux autorités locales, notamment aux services de la préfecture pour s'assurer de l'exécution de la loi<sup>818</sup>. Ceci met, au demeurant, en lumière un défaut essentiel du projet de loi Vincent comme de la loi de 1928 qui est de ne pas doter les offices d'assurance des techniques de recouvrement nécessaires, aspect qui sera corrigé avec la loi du 30 avril 1930 et le décret-loi du 28 octobre 1935. Il n'est donc pas anodin que la régionalisation des organismes chargés du recouvrement opéré par ledit décret-loi corresponde, d'une part, à la consolidation de la figure de l'employeur collecteur-interlocuteur et, d'autre part, à l'institution de techniques récursoires adaptées à cette figure en cas d'inexécution. Il est bien évidemment impossible de savoir qu'elle aurait pu être la pérennité d'un tel système dans la mesure où celui-ci fut percuté tout d'abord par les conséquences de la crise de 1929 puis par la Seconde Guerre mondiale alors même qu'il n'en était qu'au début de sa montée en charge<sup>819</sup>. Néanmoins, l'expérience des assurances sociales démontre que l'obligation de cotiser, si nécessaire soit-elle, doit être accompagnée d'un corps cohérent de règles organisant un circuit financier le plus direct possible, un contrôle et des sanctions adaptées, le tout mis en œuvre à travers un réseau d'organismes dédiés au recouvrement social<sup>820</sup>. Surtout, la physionomie que prend alors le recouvrement social, et qui suffit à faire de celui-ci plus qu'un simple système déclaratif, restera inchangé au regard des grandes orientations techniques prises dans le cadre des assurances sociales. Le régime de Vichy

---

<sup>817</sup> Voir, *infra*, P2.T2.C2.

<sup>818</sup> C. Chauveau, *J. O.*, Déb. Parl., Sénat, séance du 28 juin 1927, p. 726.

<sup>819</sup> On sait néanmoins que le taux de recouvrement effectif durant la période restait peu satisfaisant. En cause, la nécessité d'une certaine acclimatation des employeurs à leurs nouvelles obligations ainsi qu'un service de contrôle insuffisamment dimensionné par rapport à la tâche qu'il doit accomplir. Michel Dreyfus, Michèle Ruffat, Vincent Viet, Danièle Voldman et Bruno Valat, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, op. cit., pp.85-88 ;139-144. Ce faible rendement est également imputable à une politique de tolérance menée par le ministère du Travail en raison de la crise économique. En effet, le nombre d'autorisations de poursuites accordées par le ministre passe de 1373 pour l'année 1936 à 65 pour l'année 1937. P. Ramadier, *L'application de la législation des Assurances sociales, statistiques du 1<sup>er</sup> janvier 1935 au 31 décembre 1936*, Paris, 1939, p. 114.

<sup>820</sup> Formulons l'hypothèse que ceci explique, en partie, que le premier projet de Sécurité sociale proposé en 1938 par Louis Doignon, directeur de la caisse de garantie, entreprend de regrouper autour des assurances sociales toutes les institutions de protection sociale existantes (fonds de chômage, congés payés, allocations familiales, etc.). B. A. Chapuis, *Métamorphoses et destin de la Sécurité sociale*, Dijon, 1962, p. 27.

renforcera, dans cette lignée, le rôle de l'employeur collecteur-interlocuteur avec la loi du 6 janvier 1942<sup>821</sup>, l'administration sociale devant alors parer au plus pressé compte tenu de la situation de guerre<sup>822</sup>. Enfin, mise à part son organisation administrative, c'est sur ces même grandes orientations techniques que la Sécurité sociale instituera le recouvrement social tel qu'il existe aujourd'hui.

## **B. L'intégration du recouvrement social au sein des organismes prestataires**

141. L'immédiat après-guerre voit l'avènement de cette institution majeure qu'est la Sécurité sociale. Sa genèse est suffisamment connue pour qu'il ne soit pas nécessaire de s'y attarder outre mesure<sup>823</sup>, encore qu'une certaine historiographie traduisant un rapport quasi mythologique à la Sécurité sociale puisse troubler l'appréhension réelle de sa naissance<sup>824</sup>. Rappelons simplement que le contexte de l'après-guerre est favorable à l'institution d'une organisation générale intégrant les différentes prises en charge de risques ou de besoins sociaux : déplacement des populations et destruction des structures socio-économiques<sup>825</sup>, affaiblissement de certains pouvoirs corporatistes du fait de la

---

<sup>821</sup> J. O. 15 janv.

<sup>822</sup> P. -J. Hesse, J.-P. Le Crom (dir.), *La protection sociale sous le régime de Vichy*, PUR, 2001.

<sup>823</sup> Sur ce point la littérature abonde. Les écrits en la matière n'étant pas de teneur égale on renverra, à dessein, aux ouvrages classiques : P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, op. cit., pp. 96-165. ; J.J Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, op. cit., pp. 254-267. Voir également : H. Galant, *Histoire politique de la Sécurité sociale (1945-1952)*, A. Colin, 1955, rééd. 2005, éd. CHSS ; P. Laroque, « La sécurité sociale de 1944 à 1951 », *RFAS*, avr. 1971, p. 3.

<sup>824</sup> Comme le constate J.J Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, op. cit., p. 256 : « Ce "plan de 1945", éternelle référence, a fait l'objet d'un véritable culte. Malheureusement, ce culte n'a pas toujours été innocent : il a permis d'occulter de lourdes mystifications et de contrarier les réformes qui s'imposaient ». Pour une critique acerbe de ce rapport à la naissance de la sécurité sociale, voir : J.-J. Dupeyroux, « 1945-1995 : quelle solidarité ? », *Dr. Soc.*, 1995, p. 713. Sur les causes profondes de la mobilisation du « social » comme participant de cette entreprise, voir : M. Borgetto, R. Lafore, *La République sociale : contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF, 2000, pp. 66-87 ; J. Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, op. cit., pp. 179-184.

<sup>825</sup> D'une manière générale, il apparaît que toute catastrophe, d'origine humaine ou naturelle, soit l'occasion d'une remise en cause des structures sociales, ce qui permet l'implantation d'un nouveau paradigme sociétal et économique. N. Klein, *La stratégie du choc*, Actes sud, coll. « Essais sciences », 2007, p. 17 sq. D'ailleurs, Lord Beveridge remarquait lui-même que la Seconde Guerre mondiale était l'occasion parfaite pour mener une politique de protection sociale ambitieuse. W. Beveridge, cité in N. Kerschen, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 », *RFSP*, 1995, n°45-4, p. 570 : « En abolissant toutes les barrières, la guerre crée la possibilité de faire œuvre neuve. Une époque révolutionnaire comme celle que le monde traverse actuellement appelle, non des replâtrages, mais des transformations révolutionnaires ».

collaboration<sup>826</sup>, consensus général au sein de la Résistance sur le besoin d'un système général d'entraide sociale<sup>827</sup>, direction de l'économie assumée par l'Etat<sup>828</sup>, enfin, conjonction entre une administration résolue et un soutien politique ainsi que syndical puissant<sup>829</sup>. Il y a bien eu par le passé différents projets, plus ou moins construits, d'assurances sociales généralisées à l'ensemble de la population et des risques sociaux. Cependant, lorsqu'il s'est agi de sortir de la pétition de principe pour proposer des mesures concrètes, il est apparu nécessaire de composer dès leur conception avec les différents intérêts corporatistes, la défiance des milieux syndicaux et la crainte de grever les finances publiques<sup>830</sup>. La Sécurité sociale a ceci de nouveau qu'elle est pensée comme une œuvre radicale pour la protection sociale et, plus encore, pour la société française<sup>831</sup>. Inspirées par la méthodologie retenue dans le rapport Beveridge, dont l'influence réelle se manifeste essentiellement sur cet aspect<sup>832</sup>, les autorités publiques élaborent le « Plan de 1945 » qui doit fixer le cadre de la création d'une œuvre de raison et de justice sociale devant laquelle les intérêts contingents doivent s'incliner<sup>833</sup>. C'était évidemment sans compter sur les

---

<sup>826</sup> P. Laroque, « Préface », in H. Galant, *Histoire politique de la Sécurité sociale (1945-1952)*, *op. cit.* ; J.-N. Jeanneney, « Hommes d'affaires au piquet ; le difficile intérim d'une représentation patronale. Septembre 1944-janvier 1946 », *Revue historique*, janv-mars 1980, p. 81

<sup>827</sup> B. Valat, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'Etat, l'institution et la santé*, Economica, coll. « Economies et sociétés contemporaines », 2001, pp. 32-37 ; « Résistance et Sécurité sociale », *Rev. Historique*, 1994, n° 592, p. 315. Voir, également : H. Michel, *Les Courants de pensée de la Résistance*, PUF, 1962, p. 103.

<sup>828</sup> P. Laroque, « Le plan français de sécurité sociale », *Revue française du travail*, *op. cit.*

<sup>829</sup> Il apparaît ainsi que la direction générale de la sécurité sociale, à la tête de laquelle se trouvait Pierre Laroque, et dont lui était adjoint Francis Netter pour les questions financières, fonctionnait en bonne intelligence avec le ministre du Travail Croizat. F. Netter, « Les assurances sociales, les accidents du travail et les allocations familiales au cours de la période 1939-1945 », *op. cit.* ; A. Croizat, « La réalisation du plan de sécurité sociale », *Revue française du travail*, n° 5-6, 1946, p. 387. Sur le soutien des forces syndicales au Plan de 1945, voir : P. Laroque, cité in N. Kerschen, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 », *op. cit.*

<sup>830</sup> Voir, *supra*, C1.S1.§1.A.2 et B; C2.S1.§2.A.2.

<sup>831</sup> Pierre Laroque parle à cet égard en 1946 d'une œuvre « révolutionnaire ». P. Laroque, « Le plan français de sécurité sociale », *op. cit.* Sans doute, l'expression est trop forte et est revêtue avant tout d'une visée politique à destination des milieux hostiles au développement de la sécurité sociale. N. Kerschen, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 », *op. cit.* Le volontarisme du directeur de la sécurité sociale n'en demeure pas moins manifeste. A cet égard, voir : P. Laroque, « De l'assurance sociale à la sécurité sociale », *Rev. intern. trav.*, 1948, p. 621.

<sup>832</sup> P. Laroque, Entretien du 9 mai 1994, cité in N. Kerschen, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 », *op. cit.*

<sup>833</sup> Pierre Laroque définira plus tard le « plan de sécurité sociale » comme permettant « d'intégrer dans un cadre général toutes les mesures tendant au même but, à les articuler les unes par rapport aux autres, aussi bien quant à leur efficacité sociale que quant à leur aménagement administratif et aux mécanismes financiers qui permettent de les mettre en œuvre ». P. Laroque, « Les grands problèmes sociaux contemporains », IEP, Les cours de droit, 1963-1964. Contrairement à l'exemple britannique, il n'existe

dernières poches de résistance corporatives<sup>834</sup>, le poids de l'histoire<sup>835</sup>, la réalité économique et sociale d'un pays en reconstruction, ainsi que le retour aux affres du jeu politique une fois la légalité républicaine rétablie. Très vite, le ministère du Travail prônera le retour à cette politique de généralisation graduelle dont était si coutumière la III<sup>ème</sup> République<sup>836</sup>, mais cette fois-ci avec davantage de succès<sup>837</sup>. Quels que soient les résultats concrets de la politique de sécurité sociale menée par les autorités publiques, les principes d'organisation retenus dans le Plan vont fortement impacter l'organisation administrative du recouvrement social. En effet, le Plan de 1945 retient notamment le principe de la caisse unique de sécurité sociale (1) de telle sorte que ledit recouvrement perd la spécificité organique qu'il pouvait avoir dans le système de la loi de 1928-1930. Cependant, la traduction de ce principe n'est pas complète dans la mesure où cohabitent, au sein du régime général, caisses de sécurité sociale et caisses d'allocations familiales. Or, la réalité pratique du recouvrement va rendre nécessaire l'institution de services communs aux caisses considérées (2).

## 1. Le principe de la caisse unique de sécurité sociale dans le Plan de 1945

142. Le premier principe qui va déterminer l'architecture institutionnelle du recouvrement social est celui de l'organisation unifiée de la Sécurité sociale. L'existence

---

pas pour la situation française un document officiel dédié à un tel « plan ». Comme le remarquent certains auteurs, la référence à ce dernier vise soit certaines grandes options doctrinales qui se sont dégagées après la libération soit les premiers grands textes. J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 254. Pour notre part, il nous semble devoir retenir les seules positions doctrinales formulées dans les premiers temps de l'institution de la Sécurité sociale par ses artisans eux-mêmes. Ceci afin d'éviter une relecture anachronique des objectifs alors poursuivis. Par ailleurs, les « grands textes » sont l'objet de compromis dont le résultat diffère des objectifs initiaux. Dans cette perspective, nous renverrons, d'une part, aux deux célèbres articles de Pierre Laroque rédigés dans les premières années qui suivirent l'instauration de la Sécurité sociale ainsi qu'à l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 formulé par le ministre Parodi. P. Laroque, « Le plan français de sécurité sociale », *op. cit.* ; « De l'assurance sociale à la sécurité sociale », *op. cit.* ; « Exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 », *Bull. de liaison*, CHSS, 1981, n° 9, p. 79.

<sup>834</sup> H. Galant, *Histoire politique de la Sécurité sociale (1945-1952)*, *op. cit.*

<sup>835</sup> Comme le remarque Pierre Laroque lui-même : « A la vérité, si nous avons élaboré notre plan de sécurité sociale il y a cinquante ans, il est très vraisemblable que les régimes spéciaux ne seraient pas ce qu'ils sont aujourd'hui ». P. Laroque, « Le plan français de sécurité sociale », *op. cit.*

<sup>836</sup> « Exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 », *op. cit.*

<sup>837</sup> Sur la généralisation de la Sécurité sociale, voir : J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*, pp. 263-266.

de ce principe explique d'ailleurs que la première ordonnance de 1945 consacrée à la matière soit relative à l'organisation générale de la sécurité sociale<sup>838</sup>. C'est ainsi que sont intégrés au sein d'une organisation unique les assurances sociales, les allocations familiales et les risques professionnels<sup>839</sup> alors que les autorités publiques ambitionnent dans le même temps de généraliser leur bénéfice à l'ensemble de la population nonobstant la catégorie professionnelle de l'assuré social<sup>840</sup>. Ce principe d'organisation unifiée, qui répond à des considérations techniques, financières<sup>841</sup> et sociales<sup>842</sup>, a pour corollaire celui de l'unité structurelle. C'est ainsi que le plan de 1945 retient la caisse unique d'assurance. Ceci sonne le glas des caisses d'affinités, du moins pour le régime de base<sup>843</sup>, comme d'organismes du recouvrement distincts. L'institution de la caisse unique justifie, en tant que telle, l'intégration du recouvrement social au sein de celle-ci. A ceci s'ajoutent les caractéristiques de la législation relative aux risques professionnels qui reste jusqu'alors une législation d'assurance « commerciale »<sup>844</sup>. De même, les contributions patronales au titre des allocations familiales sont versées à des associations patronales agréées qui assurent la gestion des caisses de compensation et à qui il appartient d'en organiser le prélèvement<sup>845</sup>. Le recouvrement des cotisations patronales à l'œuvre dans ces deux législations est donc assez rudimentaire dans la mesure où, comme dans les premières lois

---

<sup>838</sup> *Ord. n°45-2250, 4 oct. 1945.*

<sup>839</sup> L'intégration des risques professionnels se réalisera qu'à compter de la loi n°46-2426 du 30 octobre 1946. M. Keim-Bagot, *De l'accident du travail à la maladie : la métamorphose du risque professionnel*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque des Thèses », 2015, p. 21 sq.

<sup>840</sup> D'où l'expression de régime général. P. Laroque, « Le plan français de sécurité sociale », *op. cit.* le rattachement des risques professionnels sera rendu effectif avec la loi n° 46-2426 du 30 octobre 1946.

<sup>841</sup> Ce sont ainsi les mêmes méthodes qui sont mises en œuvre dans les législations prenant en charge les risques sociaux. Cette unité technique se double également d'une unité financière dans la mesure où la gestion des risques en répartition règne désormais en la matière. P. Laroque, « Le plan français de sécurité sociale », *op. cit.*

<sup>842</sup> Il s'agit d'instaurer un guichet unique pour les assurés sociaux. P. Laroque, « Le plan français de sécurité sociale », *op. cit.*

<sup>843</sup> F. Netter, « Les retraites en France au cours de la période 1895-1945 (fin) », *op. cit.* ; B. Gibaud, *Mutualité/Sécurité sociale (1945-1950) : la convergence conflictuelle*, *Vie sociale*, 2008/4 n° 4, p. 39.

<sup>844</sup> P. Laroque, « De l'assurance sociale à la sécurité sociale », *Force ouvrière informations*, num. spé. « La Sécurité sociale a 10 ans », juill. 1955. Comme le remarque le grand directeur, cette législation permet la réalisation de bénéfices commerciaux sur un risque social. En effet, malgré l'importante réforme opérée par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1938 (*J. O.* 2 juill.), la législation sur les risques professionnels reste alors avant tout une obligation d'indemnisation à la charge des employeurs. L'enjeu n'est dès lors pas tant le paiement des cotisations qui s'opère dans les conditions normales du droit commun lorsque l'employeur contracte un contrat d'assurance pour garantir son obligation que l'indemnisation concrète du salarié en cas de réalisation du risque (*L. 1<sup>er</sup> juill. 1938, art. 24*).

<sup>845</sup> *L. 11 mars 1932*. Les employeurs adhéraient aux associations patronales de leur gré, les modalités de prélèvement variant d'une association à l'autre.

d'Assurance sociale<sup>846</sup>, elles sont sanctionnées à travers le jeu d'une simple obligation civile. Seules les assurances sociales d'avant-guerre offrent une expérience alternative en retenant la distinction entre le circuit des prestations et celui des cotisations sociales. Or, sur le plan administratif, le service régional des assurances sociales se révèle comme un modèle dépassé dont les lourdeurs de gestion semblent augurer un échec certain dans le cadre nouveau de la Sécurité sociale<sup>847</sup>. Mais c'est surtout la nature déconcentrée de celui-ci qui se trouve être en opposition avec l'autre grand principe organisationnel retenu dans le Plan de 1945, à savoir celui d'une organisation décentralisée dans sa gestion<sup>848</sup> comme dans le service offert aux assurés sociaux<sup>849</sup>. Il ressort, en effet, des orientations prises dans le Plan que ses artisans entendent limiter au strict minimum la place de l'Etat dans la gestion directe de la Sécurité sociale afin d'éviter ainsi toute dérive bureaucratique préalable à un retour de l'arbitraire de la puissance publique<sup>850</sup>. En conséquence,

---

<sup>846</sup> Voir, *supra*, § 1.A.

<sup>847</sup> P. Segelle, *Rapport de la Commission du travail et de la sécurité sociale sur la médecine du travail*, J. O., Documents de l'Assemblée nationale constituante, n° 616, 29 août 1946.

<sup>848</sup> Autrement dit, l'idée de démocratie sociale, lequel se traduit par le droit, pour tout assuré social, de participer à la gestion des organismes sociaux par la désignation directe ou indirecte des administrateurs. G. Vedel, « Démocratie politique, Démocratie économique, Démocratie sociale », in *Dr. soc.*, Fasc. XXX, 1947, p. 45 ; M. Borgetto, « Sécurité sociale et démocratie sociale : état des lieux », *RFFP*, n° 64, 1998, p. 25 ; M. Le Friant, « La démocratie sociale, entre formule et concept », *Regard*, n° 19, 2001, p. 47. Dans le cadre du régime général, ce droit de participation prend selon les époques la forme d'une désignation des administrateurs par les syndicats ou d'une représentation élue par les assurés sociaux. Si c'est la formule paritaire qui finit par s'imposer, le mode de désignation des administrateurs des caisses va alterner entre ces deux formes du droit de participation : désignation par les syndicats sous l'ordonnance de 1945 avec majorité des sièges en faveur des salariés (*Ord. n° 45-2250, 4 oct. 1945, art. 5 et 11*), élection directe par les assurés avec la loi du 30 octobre 1946 (*L. n° 46-2425, 30 oct. 1946, art. 1.*), passer au paritarisme avec l'ordonnance de 1967 (*Ord. n° 67-706, 21 août 1967, art. 4, 6,8*) puis, retour à la représentation élue avec la loi 17 décembre 1982 (*L. n° 82-1061, 17 déc. 1982, art. 1 et art. 2*) avant que l'ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 ne retienne en définitive la gestion paritaire sous certaines réserves (cohabitation des administrateurs désignés avec des personnalités qualifiées). Bien que paritarisme et représentation élue s'opposent en ce qu'elles renvoient, respectivement, à une conception « corporatiste » et à la tradition mutualiste, ces deux expressions du droit de participation des assurés sociaux ont pour fond commun une défiance viscérale vis-à-vis de la gestion directe de la Sécurité sociale par l'Etat. Sur le paritarisme, voir : G. Polle, D. Renard, « Genèse et usage de l'idée paritaire », *RFSP*, 1995 p. 545 ; B. Gibaud, « Paritarisme, démocratie sociale : aperçus historiques sur une liaison hasardeuse », *Mouvements*, 2001, n° 14, p. 38 ; P. Langlois, « Partenaires sociaux et régimes nationaux de sécurité sociale », in *Mélanges J.-M. Verdier*, Dalloz, 2001, p. 67. Sur la tradition mutualiste, voir : N. Dufours, « Démocratie sociale et Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1994, p. 1008 ; M. Dreyfus, « La Mutualité et la gouvernance du social », in M. Borgetto, M. Chauvière (dir.), *Qui gouverne le social*, Dalloz, 2008, p. 203.

<sup>849</sup> Comme le précise Pierre Laroque : « il faut humaniser les institutions de sécurité sociale ». P. Laroque, « Le plan français de sécurité sociale », *op. cit.* Autrement dit, il est nécessaire d'organiser un accueil performant et de qualité aux assurés sociaux. C'est, du reste, l'un des apports essentiels de la mutualité. M. Dreyfus, « La Mutualité et la gouvernance du social », *op. cit.*

<sup>850</sup> P. Laroque, « Le plan français de sécurité sociale », *op. cit.* ; « De l'assurance sociale à la sécurité sociale », *op. cit.* Cette méfiance vis-à-vis de l'action de l'Etat s'est forgée au contact des assurances

l'ordonnance du 4 octobre 1945 supprime les services régionaux des assurances sociales pour les remplacer par des Directions Régionales de la Sécurité Sociale (DRASS) désormais circonscrites à un rôle d'autorité de tutelle<sup>851</sup>.

143. Le principe de la caisse unique ne sera pas entièrement réalisé puisque les agriculteurs obtiennent dès l'ordonnance du 4 octobre 1945 la survie définitive d'un régime propre tandis que les régimes dits « spéciaux » voient leur maintien « provisoire » s'enraciner dans le temps<sup>852</sup>. Dans le même sens, alors que la loi du 22 mai 1946 envisageait, hors les cas précités, la généralisation de la Sécurité sociale à l'ensemble des Français résidant sur le territoire national<sup>853</sup>, les travailleurs indépendants obtiennent rapidement la création de régimes autonomes<sup>854</sup>. Pour autant, le principe de la caisse unique s'accommode très bien d'une généralisation différenciée de la Sécurité sociale<sup>855</sup>. C'est en réalité à l'intérieur du régime général que le principe est battu en brèche. En effet, dès l'ordonnance du 4 octobre 1945 les allocations familiales sont gérées par une caisse distincte des autres risques sociaux<sup>856</sup>. Ce choix, qui s'explique une fois de plus par un

---

sociales. C'est alors que le « père » de la sécurité sociale a acquis l'intime conviction de la nécessité de la participation des intéressés plutôt que le renforcement de l'autorité de l'État. A cet égard, celui-ci ne faisait guère mystère de sa faveur pour l'approche corporatiste de l'expression du droit de participer à la gestion des assurances sociales puis de la sécurité sociale. E. Jabbari, « Pierre Laroque et les origines de la Sécurité sociale », *Inform. Soc.*, 2015/3, n° 189, p. 12.

<sup>851</sup> *Ord. n° 45-2250, 4 oct. 1945, art. 25*. Cette disposition prévoit néanmoins que les directions régionales sont également « chargées de veiller à l'observation des obligations incombant tant aux employeurs qu'aux bénéficiaires en ce qui concerne l'affiliation et le versement des cotisations ». Cette prérogative va tomber en désuétude par l'attribution du contrôle aux caisses puis à l'URSSAF (voir, *infra*, subdivision subséquente). Par ailleurs, les directions régionales se voient amputées d'une autre prérogative importante antérieurement dévolue aux services régionaux des assurances sociales : l'immatriculation (*Ord. n° 45-2250, 4 oct. 1945, art.3*).

<sup>852</sup> *Ord. n° 45-2250, 4 oct. 1945, art. 17*. Au cas particulier des régimes spéciaux, le décret n° 46-1378 du 8 juin 1946 fixe en son article 61 la liste des régimes dont l'existence est préservée. Or, de temporaire cette liste va de venir, nonobstant certaines modifications ultérieures, permanente. D'ailleurs, ce décret ne sera abrogé que par le décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985 pour transposer ses dispositions dans le nouveau CSS, les dispositions de l'article 61 se trouvant désormais signifiées par l'article R. 711-1 dudit code.

<sup>853</sup> *L. n° 46-1146, 22 mai 1946, art. 1*.

<sup>854</sup> *L. n° 48-101, 17 janv. 1948*. F. Netter, « L'histoire des retraites : les non-salariés », *Dr. Soc.*, 1967, p. 45 ; F. Gresle, « Indépendance professionnelle et protection sociale. Pratiques de classe et fluctuations idéologiques du petit patronat ». *Rev. fr. socio.*, 1977, n° 18-4, p. 577.

<sup>855</sup> Le régime agricole est ainsi géré par une caisse unique. T. Tauran, « La MSA : chronique sur une structure complète et étendue », *Rev. Droit rural*, 2207, n° 33, p. 18.

<sup>856</sup> *Ord. n° 45-2250, 4 oct. 1945, art. 19*. L'autonomie des CAF sera définitivement consacrée par la loi n° 49-229 du 21 février 1949. De même la loi du 22 mai 1946 crée-t-elle, pour des raisons techniques cette fois-ci, une caisse régionale dédiée à la gestion de l'assurance vieillesse (*L. n° 46-1146, 22 mai*

travail de lobbying<sup>857</sup>, va être déterminant pour l'avenir du recouvrement social. S'il n'en demeure pas moins justifié sur le plan technique en matière de gestion des prestations<sup>858</sup>, il aboutit à un dédoublement du recouvrement social, chacune des caisses devant prélever les cotisations sociales qui relèvent de leur compétence. Aux Caisses Primaires d'Assurances Maladies (CPAM), les cotisations d'assurances sociales et d'accident du travail, aux Caisses des Allocations Familiales (CAF), les cotisations familiales<sup>859</sup>. Cette configuration rend *de facto* inéluctable le retour à un organisme dédié au recouvrement des cotisations sociales.

## **2. La nécessité d'un service commun aux caisses de Sécurité sociale et aux caisses d'allocations familiales**

144. Il apparaît rapidement que les « cotisations rentrent mal »<sup>860</sup>. En cause notamment, l'existence d'un double canal de recouvrement qui ne peut que conduire à complexifier le système, ce qui a pour conséquence d'accroître le coût du recouvrement pour un résultat médiocre<sup>861</sup>. En effet, il est par nature incohérent que des cotisations établies sur une même assiette soient perçues séparément alors même que, nonobstant leur affectation respective,

---

1946, art. 19).

<sup>857</sup> P. Steck, « L'évolution de la branche famille de la Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1999, p. 1072. Il s'agissait ainsi pour les milieux familiaux œuvrant traditionnellement dans le domaine des allocations familiales et le patronat de sauvegarder leurs prérogatives gestionnaires. Au-delà de la défense de leurs intérêts corporatistes, les milieux familiaux expriment alors une véritable crainte de voir la politique familiale sacrifiée au profit d'autres branches de la Sécurité sociale dans l'hypothèse de son intégration au sein d'une caisse unique. P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale, op. cit.*, pp. 368-374, spé. p. 374. Cette crainte sera formulée également à l'égard de la gestion d'autres risques. A cet égard, voir, par exemple, à propos des accidents du travail : P. Joumier, « L'assurance accidents du travail et la réorganisation de la sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1950, p. 422.

<sup>858</sup> P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale, op. cit.*, pp. 368-374, spé. p. 374. Comme le rappellera plus tard Pierre Laroque, l'enjeu essentiel se situait en réalité dans la disparition des caisses d'affinités. En effet, la spécialisation des caisses, dès lors qu'elle répond à des nécessités techniques, ne remet pas en cause le principe de la caisse unique. Ce qui importe, c'est qu'une caisse, au besoin spécialisée, ne soit pas concurrencée dans sa circonscription géographique par une caisse de même nature. Encore faut-il que l'ensemble des caisses spécialisées soient intégrées dans un ensemble cohérent et coordonné financièrement, placé sous l'égide d'une caisse nationale. P. Laroque, « De l'assurance sociale à la sécurité sociale », *Force ouvrière informations, op. cit.*

<sup>859</sup> *Ord. n° 45-2250, 4 oct. 1945, art. 36.*

<sup>860</sup> A. Getting, « Le recouvrement des cotisations de sécurité sociale », *op. cit.*

<sup>861</sup> Dans certaines circonscriptions, on chiffrait ainsi en 1949 à 20 % la part d'employeurs inconnus. J.-F. Chadelat, « Pour une histoire du recouvrement », *Rev. hist. protec. soc.*, 2008, p. 122.



elles se retrouvent *de facto* versées au fond commun du régime général<sup>862</sup>. Surtout, ce double canal, en raison de la complexité qu'il crée (interprétations divergentes des caisses quant à législation applicable, pratique différenciée des délais de paiement et du recouvrement amiable, etc.)<sup>863</sup>, perturbe l'action de l'employeur collecteur-interlocuteur alors même que ce rôle est affermi dans le cadre de la Sécurité sociale<sup>864</sup>. Afin de remédier au faible taux de recouvrement des cotisations de sécurité sociale, une partie de la haute administration et du pouvoir politique envisage que celui-ci soit confié aux services des contributions directes<sup>865</sup>. Cependant, la dynamique à l'œuvre en faveur d'une gestion décentralisée des organismes de sécurité sociale étant trop forte, les autorités publiques se tourneront vers une solution intermédiaire, en germe dans l'ordonnance du 4 octobre 1945 : l'institution de services communs aux caisses de sécurité sociale et aux CAF.

## **Section 2 L'URSSAF, une institution au service d'un recouvrement social moderne**

**145.** L'instauration de l'organisation de la sécurité sociale, et plus particulièrement du régime général, voit l'avènement d'un réseau d'organismes de sécurité sociale dédiés au recouvrement social (§1) dont le champ de compétences a fait l'objet d'une extension progressive (§2).

### **§1. L'avènement d'un réseau d'organismes de sécurité sociale dédiés au recouvrement des cotisations sociales**

**146.** La recherche d'efficacité dans le recouvrement des cotisations sociales pousse, dès les premières années du régime général, au rapprochement des services des CPAM et des CAF malgré l'échec relatif de la caisse unique. Cette dynamique en faveur d'un recouvrement performant, qui se traduit par la création de services communs

---

<sup>862</sup> *Ibidem*. D'une part, les sommes étaient versées à un compte unique ouvert auprès de la CDC. D'autre part, les autorités publiques vont discrètement opérer une compensation des charges en baissant le taux de la cotisation famille au profit de la branche maladie-vieillesse.

<sup>863</sup> *Ibid.*

<sup>864</sup> Voir, *infra*, subdivision subséquente.

<sup>865</sup> B. Friot, *Puissance du salariat, emploi et protection sociale à la française*, *op. cit.*, pp. 192-199 ; Anonyme, « Le problème de la "fiscalisation" du recouvrement des cotisations de sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1953, p. 228.

d'encaissement, va aboutir à l'instauration des URSSAF (A). Cependant, ces dernières n'atteindront leur masse critique qu'avec l'une des quatre ordonnances dites « Jeanneney » du 21 août 1967<sup>866</sup> qui leur donne l'autonomie vis-à-vis des caisses prestataires et les organisent en réseau (B).

### A. Du service commun à l'URSSAF

147. L'ordonnance du 4 octobre 1945 prévoit en son article 23 la possibilité pour les CAF de constituer avec les caisses de sécurité sociale des services d'intérêt commun. Si cette disposition ne vise pas spécifiquement le recouvrement des cotisations sociales, elle va être très vite mobilisée en la matière. C'est ainsi que, par exemple, un « service commun d'encaissement des cotisations » va être constitué dès le 1<sup>er</sup> avril 1948 pour la région parisienne<sup>867</sup>. L'institution d'un tel service est rapide si on la met en regard avec la date d'effet de la fin de perception des cotisations par les services régionaux des assurances sociales située au 1<sup>er</sup> janvier 1947. Elle illustre le besoin urgent d'un recouvrement organisé de manière rationnelle selon un canal unique. Si certaines tentatives de services communs connaissent l'échec, en raison de l'inexpérience du personnel affecté audit service et surtout des luttes de pouvoir entre conseils d'administration des caisses constituantes, l'idée d'une union pour le recouvrement s'impose au début des années 1950 à la faveur de la réussite de l'expérience parisienne<sup>868</sup>. Comme le remarque Jean-François Chadelat, la raison principale du succès du service commun institué à Paris réside dans l'attribution à ce dernier, dès l'origine, d'une personnalité juridique distincte de celle des caisses mandantes<sup>869</sup>. Ce faisant, cette expérience va servir de modèle pour le décret du 12 septembre 1952<sup>870</sup> qui, sans imposer la création des URSSAF, prévoit les règles de

---

<sup>866</sup> Ord.67-706, 21 août 1967. Cette importante réforme qui se déploie par le biais de quatre ordonnances a notamment mis en place une architecture administrative et financière qui est, pour l'essentiel, encore en vigueur aujourd'hui. D'une façon générale, voir : C. Prieur, « La réforme de la Sécurité sociale de 1967 », in *L'esprit de réforme dans la Sécurité sociale à travers son histoire*, CHSS, 2006, p. 22.

<sup>867</sup> L. Wurceldorf, « Schéma d'une monographie historique de l'U.R.S.S.A.F. de Paris », in *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, CHSS, 1981, p. 201.

<sup>868</sup> J.-F. Chadelat, « Pour une histoire du recouvrement », *op. cit.*

<sup>869</sup> *Ibidem.*

<sup>870</sup> D. n° 52-1093, 12 sept. 1952. Le décret, pris en application de l'article 14 de la loi de finances pour 1952 n° 52-401 du 14 avril 1952, fait suite au rapport du député Lafay qui préconise l'harmonisation des pratiques ainsi que la généralisation des URSSAF sur la base de l'expérience de l'union de Paris et, dans une moindre mesure, de celle des Alpes-Maritimes. B. Lafay, *La réforme de la sécurité sociale : Rapport*

constitution et de fonctionnement lorsque les caisses choisissent de créer une telle union.

148. Quoique revêtue d'une personnalité propre, l'Union reste alors la chose des caisses qui la constitue. Ce lien de dépendance s'exprime symboliquement par la dénomination même de l'URSSAF. De manière plus prosaïque, il s'observe à travers la composition de son conseil d'administration dont les membres sont issus des conseils d'administration des caisses qui l'instituent<sup>871</sup>. Le poids des caisses prestataires dans le conseil d'administration de l'URSSAF est d'autant plus important que, jusqu'à l'importante réforme introduite par le décret du 12 mai 1960, les directeurs de caisses ne sont que les « commis »<sup>872</sup> de ce conseil. Ce phénomène, qui concerne l'ensemble des caisses de sécurité sociale<sup>873</sup>, est décuplé s'agissant des URSSAF compte tenu de la composition de leur conseil d'administration : le directeur de l'organisme n'a *de facto* presque aucun pouvoir face à des administrateurs qui cherchent à défendre l'intérêt des caisses dont ils sont issus<sup>874</sup>. L'emprise des caisses prestataires sur l'URSSAF se manifeste également par le fait que cet organisme ne dispose pas d'un personnel propre, celui-ci devant être affecté par les caisses adhérentes<sup>875</sup>. Dans cette perspective, l'URSSAF

---

*présenté à la sous-commission de la commission du travail de l'assemblée nationale, 15 janvier 1952.*

<sup>871</sup> D. n° 52-1093, 12 sept. 1952, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>872</sup> L'expression est de Michel Voirin, sans que l'auteur vise spécifiquement le cas des URSSAF (voir, *infra*, note subséquente). M. Voirin, *Les organes des Caisses de Sécurité sociale et leurs pouvoirs*, LGDJ, 1961, p. 159 sq.

<sup>873</sup> En effet, par crainte du bureaucratisme étatique et dans l'idée d'une gestion décentralisée, aucune disposition de l'ordonnance du 4 octobre 1945 n'impose aux caisses de se doter d'un directeur. M. Voirin, *Les organes des Caisses de Sécurité sociale et leurs pouvoirs*, *op. cit.* p. 159 sq. Il faut ainsi attendre la loi n° 50-1045 du 22 août 1950 pour que celle-ci soit obligée de désigner un tel agent de direction (ainsi qu'un agent comptable). Et encore, ce texte ne définissant pas les missions du directeur, celui-ci reste tributaire du pouvoir confié par le conseil d'administration. A. Catrice-Lorey, *Dynamique interne de la sécurité sociale. Du système de pouvoir à la fonction Personnel*, CREST, 1982, pp. 90-96. C'est pourquoi, s'agissant de la place et du pouvoir des directeurs, on qualifie généralement la période 1945-1960 « d'ère des commis ». P. Georges (dir.), *et al.*, *La place et le rôle des directeurs locaux au sein des nouvelles organisations des organismes de sécurité sociale*, ENS, 2012, pp. 17-24. Cette répartition des pouvoirs prendra fin avec le décret du 12 mai 1960 qui, en déterminant précisément les compétences du directeur, opère un renversement du rapport en même temps qu'il ancre durablement la direction des caisses dans une structure bicéphale. A. Catrice-Lorey, *Dynamique interne de la sécurité sociale. Du système de pouvoir à la fonction Personnel*, *op. cit.*, pp. 91-93. C'est que la configuration des pouvoirs antérieurs audit décret, laissait prise aux contingences matérielles et aux rapports de force entre administrateurs, ce qui était générateur de graves dysfonctionnements. C. Bonifay, « Les problèmes d'autorité et de personnel dans la structure de la Sécurité sociale en France », UNCAF, 1961, p. 99 sq.

<sup>874</sup> Cette attitude défensive sera notamment le fait des représentants des CAF, encouragés en ce sens par l'Union Nationale des Caisses d'Allocations Familiales (UNCAF). J.-F. Chadelat, « Pour une histoire du recouvrement », *op. cit.*

<sup>875</sup> D. n° 52-1093, 12 sept. 1952, art. 1<sup>er</sup>.

apparaît alors bien comme la mandataire des caisses<sup>876</sup>, lesquelles ont le dernier mot en cas de divergence sur l'appréciation d'une situation<sup>877</sup>. Quoi qu'il en soit, la généralisation progressive des URSSAF, qui témoigne du succès de la formule, sera consacrée par le décret du 12 mai 1960 rendant leur création obligatoire<sup>878</sup>.

**149.** Le succès des URSSAF s'explique tout d'abord par la mise en synergie des services internes aux caisses consacrées au recouvrement social et les économies d'échelle qu'un organisme unique procure<sup>879</sup>. A cet égard, l'URSSAF bénéficie notamment du maillage territorial des caisses prestataires qui résulte de l'ordonnance du 4 octobre 1945<sup>880</sup>. Surtout, cette mise en commun se double d'une unité d'action : l'URSSAF concentre l'ensemble des compétences afférentes au recouvrement social<sup>881</sup>. Mais ce succès n'est pas à mettre au seul compte d'une organisation rationalisée. De manière plus discrète, il doit beaucoup aux différentes techniques de recouvrement qui, pour amendées qu'elles soient dans le cadre nouveau du régime général, n'en ont pas moins été déjà éprouvées dans le système des assurances sociales de la loi de 1928-1930<sup>882</sup>. Ainsi, bon nombre des dites techniques sont directement reprises sans être altérées<sup>883</sup>. Si certaines font l'objet d'une modification, c'est avant tout au regard de l'expérience des assurances

---

<sup>876</sup> Elles sont toujours considérées comme telles aujourd'hui. *Cass. Soc.*, 9 juin 1994, n° 91-11.213, *Bull. V. n° 194*, p. 132.

<sup>877</sup> On retrouve dans le système actuel la trace de cette ancienne prévalence des caisses prestataires en matière de conflit d'affiliation entre une CPAM et une URSSAF. Ainsi, en cas de décisions contraires des deux organismes quant à la situation d'un assuré social, l'URSSAF doit-elle s'incliner devant la position retenue par la CPAM (*Cass. Soc.*, 7 nov. 1991, n° 89-15.515, *Bull. civ. V*, 1991 n° 484, p. 302 ; *Cass. Soc.*, 30 avr. 1997, n° 95-18.238, inédit ; *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 2 oct. 2008, n° 07-11.579, inédit).

<sup>878</sup> *D. n° 60-452*, 12 mai 1960, art. 36.

<sup>879</sup> C'est ainsi que les services communs vont bénéficier des fichiers d'employeurs détenus par les CAF. J.-F. Chadelat, « Pour une histoire du recouvrement », *op. cit.*

<sup>880</sup> *Ibidem*.

<sup>881</sup> Cette unité risquait de ne pas être réalisée dans la mesure où les articles 25 et 43 de l'ordonnance du 4 octobre 1945 confiaient le contrôle des employeurs aux DRASS et aux inspecteurs de la sécurité sociale nouvellement intégrés au sein de ces dernières. Cependant, l'article 44 de cette ordonnance permettait également au ministre de la Sécurité sociale d'autoriser les CPAM et les CAF à confier à certains de leurs agents le contrôle, sous réserve que ces derniers soient agréés par le ministère. Or, comme le remarque Jean-François Chadelat, cette délégation est systématiquement octroyée par le pouvoir réglementaire de telle sorte qu'elle est « de fait le droit commun ». J.-F. Chadelat, « Pour une histoire du recouvrement », *op. cit.* C'est ainsi que, par le truchement de cet article 44, la compétence du contrôle des employeurs va échoir *in fine* à l'URSSAF. Elle sera acquise définitivement par l'organisme à la faveur du décret du 12 mai 1960 (*D. n° 60-452*, 12 mai 1960, art. 36).

<sup>882</sup> Voir, *supra*, §2. A.1.

<sup>883</sup> Il en va ainsi, par exemple, de l'essentiel de la procédure de contrôle. *D. n° 46-1378*, 8 juin 1946, art. 164.

sociales<sup>884</sup>. Les techniques du recouvrement ne vont connaître en réalité de modification substantielle qu'avec la montée en charge du recouvrement social au cours des années 1950<sup>885</sup>. Leur permanence s'explique par l'équilibre du recouvrement retenu par les autorités publiques qui reprennent le balancement des pouvoirs entre l'organisme du recouvrement et l'employeur dont le rôle de collecteur est facilité notamment par la consécration de la cotisation unique<sup>886</sup>. En effet, la recherche d'un mode de perception économe pousse naturellement lesdites autorités à reconduire le partage de la charge du recouvrement entre l'organisme compétent et l'employeur. D'ailleurs, Pierre Laroque ne fait guère mystère de cette recherche d'économie puisque, sans se référer explicitement au rôle de ce dernier, il considère en 1946 que « ce système doit permettre un allègement considérable de la tâche de l'administration et conduire à une réduction sensible du nombre d'agents de l'Etat »<sup>887</sup>. En définitive, l'institution de la Sécurité sociale apparaît sur ce point moins comme une rupture que comme la stabilisation et l'affermissement de techniques connues. Pour autant, l'usage des techniques du recouvrement par l'URSSAF ne deviendra optimal que lorsqu'elles accéderont à l'autonomie vis-à-vis des caisses mandantes, ni le décret du 12 mai 1960 ni celui du 31 mars 1961 n'ayant rompu le lien de dépendance qu'elles entretiennent avec ces dernières<sup>888</sup>.

## **B. Un organisme autonome intégré dans un réseau**

**150.** La réforme Jeanneney de 1967 constitue une étape importante de l'histoire des URSSAF en ce qu'elle consacre l'autonomie de ces derniers vis-à-vis des caisses prestataires<sup>889</sup> (1) et les intègre dans un réseau dédié au recouvrement (2).

---

<sup>884</sup> Tel est le cas, par exemple, des majorations de retard. Voir, *infra*, P2. T2.C2. S2. §1

<sup>885</sup> Ceci est particulièrement illustré par l'abandon de la procédure sommaire au profit de la contrainte, Voir, *infra*, P2. T2.C2. S2. §2.

<sup>886</sup> Sur la cotisation unique, voir, *supra*, C1. S1. §2. Sur la simplification d'une cotisation unifiée pour l'exercice du rôle de collecteur, voir, *infra*, T2.C1.S1.

<sup>887</sup> P. Laroque, « Le plan français de sécurité sociale », *op. cit.*

<sup>888</sup> Les modalités de fonctionnement des unions sont pour l'essentiel inchangées par rapport au décret du 12 septembre 1952 (D. n° 60-452, 12 mai 1960, art. 36 ; D. n° 61-303, 31 mars 1961).

<sup>889</sup> Sur la nécessité et les principes d'une telle réforme, voir : J.-J. Dupeyroux, « La réforme de la sécurité sociale. Introduction », *Dr. Soc.*, 1968, p. 3 ; J.-M. Jeanneney, « La réforme de la sécurité sociale. Entretien. », *Dr. Soc.*, 1968, p. 8. D'une manière plus générale, voir : C. Prieur, « La réforme de la Sécurité sociale de 1967 », *op. cit.*

## 1. La consécration de l'autonomie des URSSAF vis-à-vis des caisses prestataires

151. Le décret du 30 novembre 1967, pris en application de l'ordonnance du 21 août 1967, modifie la composition des conseils d'administration sur fond d'institution du paritarisme dans la gestion des caisses de sécurité sociale<sup>890</sup>. Désormais, les membres sont directement désignés par les syndicats représentatifs et ne sont plus les représentants des conseils d'administration des caisses prestataires<sup>891</sup>. Cette réforme est déterminante, car elle coupe définitivement le rapport de dépendance dans lequel restait enserrée l'Union malgré son accès à la personnalité juridique. En d'autres termes, c'est avec le décret du 30 novembre 1967 que l'URSSAF devient un organisme de sécurité sociale à part entière. Cette évolution permet également de libérer l'action du directeur du poids des oppositions au sein du conseil d'administration<sup>892</sup>, ce qui fait entrer, avec un léger retard, l'organisme dans « l'ère des patrons » de caisses ouverte par le décret du 12 mai 1960<sup>893</sup>.

---

<sup>890</sup> D. 67-1047, 30 nov. 1967. Pour mémoire, la réforme Jeanneney marque l'abandon de l'élection des administrateurs des caisses par les assurés sociaux au profit d'une désignation par les syndicats représentatifs. En effet, sur le modèle de la gestion de l'assurance chômage et des régimes complémentaires de retraite, les représentants des employeurs ont désormais autant de voix que ceux des salariés. Sur le paritarisme, voir, *supra*, §1. B.2.A (note de bas de page).

<sup>891</sup> A cet égard, l'article 4 du décret du 30 novembre 1967 illustre ce changement profond dans la mesure où il précise que les administrateurs de l'URSSAF peuvent être choisis parmi les membres des conseils d'administration des caisses prestataires ou en dehors d'eux. Cette option laissée aux syndicats est importante : quand bien même un administrateur cumulerait sa place avec une fonction similaire dans le conseil d'administration d'une caisse prestataire, il n'en serait pas pour autant le représentant.

<sup>892</sup> La loi du 22 août 1950 qui rend obligatoire la désignation des directeurs de caisse a été perçue par les conseils d'administration des caisses, dans le contexte politique et syndical de l'époque, comme l'avancée de la tutelle de l'Etat sur les caisses. A. Catrice-Lorey, *Dynamique interne de la sécurité sociale. Du système de pouvoir à la fonction Personnel*, *op. cit.*, p. 92. Cette crainte peut sembler alors exagérée dans la mesure où, jusqu'au décret du 12 mai 1960, les conseils d'administration ont toute liberté pour désigner le directeur de leur choix. Elle va néanmoins alimenter l'animosité grandissante que nourrissent lesdits conseils à l'égard de la tutelle, cette situation se traduisant par une sorte de « guérilla » institutionnelle. J.-J. Dupeyroux, « La réforme de la sécurité sociale. Introduction », *op. cit.* Dans ce contexte, la position du directeur de l'URSSAF apparaît alors particulièrement précaire dans la mesure où il se retrouve au centre d'une double opposition. Ainsi, cet agent se situe-t-il tout d'abord au centre de tensions internes au conseil d'administration de l'organisme entre représentants des diverses caisses prestataires constituantes et adhérentes. De même, est-il pris au milieu des feux croisés dudit conseil et de la tutelle, c'est-à-dire de la DRASS.

<sup>893</sup> P. Georges (dir.), *et al.*, *La place et le rôle des directeurs locaux au sein des nouvelles organisations des organismes de sécurité sociale*, *op. cit.*, pp. 24-31 ; A. Catrice-Lorey, *Dynamique interne de la sécurité sociale. Du système de pouvoir à la fonction Personnel*, *op. cit.*, pp. 90-96. Le décret du 12 mai 1960 opère un renversement des pouvoirs en définissant précisément les compétences du directeur. Les prérogatives de celui-ci peuvent se regrouper en quatre catégories : le directeur doit préparer et exécuter les délibérations du conseil d'administration ; il est responsable du fonctionnement et de la gestion quotidienne des services ; il dispose de pouvoirs propres quant à la gestion du personnel ; enfin, il représente l'organisme en justice et dans les actes de la vie civile. F. Netter, « Evolution du statut des institutions de Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1964, p. 242 ; « Pouvoir de décision et intervention de l'état en matière de protection sociale » in *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, CHSS, 1982, p. 109. Ce

152. L'autonomie nouvelle des URSSAF est renforcée par la création de l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS) par l'ordonnance du 21 août 1967<sup>894</sup>. Etablissement public administratif<sup>895</sup>, cet organisme national est chargé d'assurer la gestion commune de la trésorerie du régime général et exerce à ce titre un pouvoir de direction ainsi que de contrôle sur les URSSAF<sup>896</sup>. L'institution de cet organisme s'inscrit dans le cadre d'une réorganisation du régime général en trois branches administrées chacune par une caisse nationale autonome et dont le but est de permettre le maintien de l'équilibre financier du régime en évitant une compensation des risques<sup>897</sup>. L'ACOSS apparaît au départ comme la simple émanation des caisses nationales bien qu'elle soit dotée de la personnalité juridique. En effet, ses administrateurs sont les représentants des caisses nationales désignées en leur sein par les conseils d'administration tandis que son président est un fonctionnaire et non pas un partenaire social contrairement aux dites caisses<sup>898</sup>. Surtout, les caisses nationales sont identifiées par la loi comme les gestionnaires des cotisations afférentes à leur branche en ce qu'ils sont responsables de l'équilibre financier de cette dernière<sup>899</sup>. Néanmoins, en pratique, ces caisses n'usent guère de leurs prérogatives, la filière du recouvrement étant un métier spécifique qui est considéré comme peu gratifiant par le personnel ou les dirigeants des caisses prestataires<sup>900</sup>. En conséquence, ces dernières n'exercent pas leur pouvoir sur les URSSAF et de ce fait n'entrent pas en concurrence avec l'ACOSS<sup>901</sup>. Ce faisant, l'objectif discret recherché par les autorités publiques avec la création de l'ACOSS est atteint, car, derrière celui, affiché, d'assurer l'unité financière du régime, cet organisme doit permettre l'organisation d'un réseau qui protège les URSSAF de toute ingérence des caisses prestataires nationales et locales<sup>902</sup>. Il

---

faisant le décret consacre la séparation d'une filière politique et d'une filière technique au sein des organismes, ce qui encre durablement la structure bicéphale des organes de direction des caisses.

<sup>894</sup> Ord.67-706, 21 août 1967, art. 47.

<sup>895</sup> Ord.67-706, 21 août 1967, art. 48.

<sup>896</sup> Ord.67-706, 21 août 1967, art. 47.

<sup>897</sup> Voir, *infra*, subdivision subséquente.

<sup>898</sup> CSS, art. L.225-3, créé par D. 85-1353, du 17 déc. 1985, art. 1.

<sup>899</sup> S'agissant, par exemple, de la CNAMTS : CSS, art. L. 221-1, créé par D. 85-1353, du 17 déc. 1985, art. 1.

<sup>900</sup> J.-F. Chadelat, « Pour une histoire du recouvrement », *op. cit.*

<sup>901</sup> *Ibidem.*

<sup>902</sup> *Ibid.*

faudra néanmoins attendre l'ordonnance du 24 avril 1996 prise dans le cadre du Plan Juppé pour que le conseil d'administration de l'ACOSS ne soit plus composé de représentants des caisses nationales, mais que ceux-ci soient désignés directement par les partenaires sociaux<sup>903</sup>. Mais ce qui importe, à l'heure de la réforme Jeanneney, c'est que l'institution de cet organisme national s'accompagne de la mise en réseau des URSSAF.

## **2. La mise en réseau des URSSAF**

**153.** L'articulation entre les URSSAF et l'ACOSS nouvellement créée s'inscrit dans la réorganisation administrative du régime général menée par la réforme Jeanneney **(a)**. Celle-ci institue notamment des organismes nationaux auxquels elle attribue une mission de direction et de contrôle sur les organismes relevant de la branche dont elles assurent la gestion. L'ajout de cet échelon ne se réduit pas pour autant à une simple hiérarchisation entre caisses nationales et caisses locales. En effet, cette réforme traduit une approche nouvelle quant à l'architecture institutionnelle du régime puisque les autorités publiques font le choix, à travers celle-ci, d'organiser les branches en réseau **(b)**. Une telle organisation connaît une certaine consécration avec la loi du 25 juillet 1994 puis l'ordonnance du 24 avril 1996 qui opèrent une clarification des pouvoirs entre l'Etat et les organismes nationaux **(c)**. Ce mouvement accuse néanmoins un certain retard en matière de recouvrement social. L'œuvre de mise en réseau des URSSAF ne sera ainsi accomplie tardivement **(d)** qu'avec les deux textes précités.

### **a. La réorganisation administrative du régime général engagée par la réforme Jeanneney**

**154.** D'une manière générale, la réforme Jeanneney s'avère cruciale pour l'organisation administrative du régime général puisqu'elle intègre l'ensemble des caisses locales relevant d'une branche dans un ensemble hiérarchisé à la tête duquel est instituée une caisse nationale chargée de son pilotage. Jusqu'alors, l'architecture du régime repose, d'une part, sur des caisses locales qui sont autant d'unités autonomes fonctionnant en quasi-autarcie<sup>904</sup> et, d'autre part, sur une tutelle étatique qui s'exerce par l'intermédiaire

---

<sup>903</sup> *Ord. 96-344, 24 avr. 1996, art. 6; CSS, art. L. 225-3.*

<sup>904</sup> A. Catrice-Lorey, *Dynamique interne de la sécurité sociale. Du système de pouvoir à la fonction*



des DRASS<sup>905</sup>. La relation entre ces deux types d'acteurs, au départ caractérisée par une forme de coopération, devient conflictuelle à mesure que la tutelle étatique se renforce sur les décisions des caisses<sup>906</sup>. Si l'accroissement de cette tutelle n'est pas indifférent à la tradition centralisatrice française<sup>907</sup>, il est rendu nécessaire par les difficultés de gestion rencontrées par les caisses<sup>908</sup>. Il révèle également un défaut de conception originel quant à l'organisation administrative du régime général : l'absence d'un organisme capable de déployer au niveau national une politique d'ensemble de gestion des risques sociaux. En effet, la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) instaurée par l'ordonnance du 4 octobre 1945 remplit essentiellement un rôle de trésorier du régime sans pouvoirs de direction et de contrôle sur les organismes locaux<sup>909</sup>.

155. On se souvient que, dans le cadre du système des assurances sociales de la loi de 1928-1930, les autorités publiques avaient fait le choix, en parallèle de l'accroissement de la tutelle étatique sur les organismes prestataires, de l'étatisation du recouvrement social<sup>910</sup>. Cette orientation, un temps évoquée à propos de ce dernier dans les années 1950 par le truchement de sa fiscalisation<sup>911</sup>, ne peut être retenue en 1967 compte tenu de la dynamique interne du régime général<sup>912</sup>, de la situation financière de celui-ci<sup>913</sup> et de

---

*Personnel*, *op. cit.*, pp.124-125.

<sup>905</sup> Ord. n° 45-2250, 4 oct. 1945, art. 25. Sur la tutelle étatique s'exerçant sur les organismes de sécurité sociale durant la période 1945-1967, voir : G. Bénar, « Le contrôle de l'État sur les organismes de Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1957, p. 570 ; J. Moitrier, « La tutelle sur les organismes de Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1973, p. 186. Les manifestations de cette tutelle n'ont pas connu de profonds changements par rapport au système des assurances sociales de telle sorte que l'on retrouve la distinction entre contrôle *a priori* et contrôle *a posteriori*. De même, celle-ci porte toujours sur les personnes, les actes et les budgets. F. Netter, « Pouvoir de décision et intervention de l'Etat en matière de protection sociale », *op.cit.*

<sup>906</sup> A. Catrice-Lorey, *Dynamique interne de la sécurité sociale. Du système de pouvoir à la fonction Personnel*, *op. cit.*, pp. 44-46.

<sup>907</sup> E. Ferrel, *Rapport sur les structures de la sécurité sociale*, mars 1967. Ce rapport est le fruit des travaux d'une commission *ad hoc* instituée auprès du Premier ministre à cet effet par le décret n° 64-328 du 14 avril 1964. Son contenu servira de base de travail à l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967.

<sup>908</sup> C. Bonifay, « Les problèmes d'autorité et de personnel dans la structure de la Sécurité sociale en France », *op. cit.* ; J. Pérès, « Le contrôle général de la Sécurité sociale 1948-1959 », *Bull. hist. séc. soc.*, n° 30, 1994, p. 73.

<sup>909</sup> P. Georges (dir.), *et al.*, *La place et le rôle des directeurs locaux au sein des nouvelles organisations des organismes de sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>910</sup> Voir, *supra*, S1. §2. A.

<sup>911</sup> Voir, *supra*, § 1.A.

<sup>912</sup> Place nouvelle des directeurs de caisse à la suite du décret du 12 mai 1960, autonomie des caisses

l'enracinement de l'idée de démocratie sociale sur le plan politique<sup>914</sup>. De même, son rôle de tutelle ayant montré ses limites, il ne peut guère être accentué. En effet, isolé de la vie de l'institution<sup>915</sup>, ce qui est en soi porteur de conflictualité, l'exercice de la tutelle prend les allures d'un contrôle bureaucratique attaché à une logique abstraite de conformité à des normes et à une perspective d'économies de gestion sans considération quant à l'atteinte des buts<sup>916</sup>. Cette approche se traduit par un formalisme du contrôle *a priori* qui s'intéresse plus aux apparences qu'à la réalité des pratiques de telle sorte que cette tutelle ne permet pas de s'assurer du bon fonctionnement des organismes locaux. Ce phénomène est renforcé par un contrôle *a posteriori* réduit à sa portion congrue<sup>917</sup>. Au regard du rôle de l'Etat dans la gestion du régime général, l'articulation entre décentralisation et étatisation, qui renvoie au couple tutelle-gestion directe<sup>918</sup>, se révèle donc inadaptée. Il s'agit dès lors, pour les autorités publiques, de trouver une formule permettant de recentraliser l'organisation administrative du régime sans que ce mouvement se traduise par l'intervention de l'Etat dans sa gestion directe et l'accroissement de son contrôle sur les actes émis par les organismes locaux.

**156.** La solution, les autorités publiques vont la trouver dans la création de caisses nationales en charge, chacune, d'une branche déterminée dont elles doivent s'assurer de l'équilibre financier<sup>919</sup>. Désormais, ces caisses assument un rôle de direction et de contrôle

---

locales, développement des filières métiers, étendue des risques à gérer, etc. A. Catrice-Lorey, *Dynamique interne de la sécurité sociale. Du système de pouvoir à la fonction Personnel*, *op. cit.*, pp. 48, 76, 90-93, 103-107.

<sup>913</sup> J.-F. Chadelat, « Pour une histoire du recouvrement », *op. cit.* L'auteur considère ainsi que les déficits de la Sécurité sociale l'ont en quelque sorte protégée de l'emprise de l'Etat.

<sup>914</sup> B. Valat, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'Etat, l'institution et la santé*, *op. cit.*, pp. 464-469 ; 484-493.

<sup>915</sup> F. Netter, « Réflexions sur les problèmes de décision dans l'administration », *Bull. CAF*, 1963, n° 1.

<sup>916</sup> A. Catrice-Lorey, *Dynamique interne de la sécurité sociale. Du système de pouvoir à la fonction Personnel*, *op. cit.*, pp. 46-47. Autrement dit, la Tutelle délaisse le contrôle de la qualité au profit du contrôle de la régularité. F. Netter, « Evolutions des contrôles s'exerçant sur les institutions de prévoyance libre, les caisses d'assurances sociales et les organismes de sécurité sociale », in *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, CHSS, 1983, p. 145.

<sup>917</sup> L'ordonnance du 4 octobre 1945 confie en son article 25 un tel type de contrôle aux DRASS de manière générale sans préciser de manière spécifique les objets de celui-ci. F. Netter, « Réflexions sur les problèmes de décision dans l'administration », *op. cit.*

<sup>918</sup> J. Waline, *Droit administratif*, *op. cit.*, (28<sup>ème</sup> ed.), pp. 43-44.

<sup>919</sup> Par exemple, pour la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM), voir : *Ord. n° 67-706, 21 août 1967, art. 2*. En conséquence, la CNSS est supprimée (*Ord. n° 67-706, 21 août 1967, art. 77*).

sur les organismes relevant de leur branche<sup>920</sup>. Ceci permet notamment le développement d'un contrôle *a posteriori* tout en pacifiant les relations entre les caisses locales et la Tutelle. L'ajout de cet échelon national aurait pu signifier un accroissement de l'emprise de l'Etat sur les caisses locales dans la mesure où les caisses nationales nouvellement créées sont des Etablissements Publics Administratifs (EPA)<sup>921</sup>. Cependant, la réponse trouvée par les autorités publiques réside également dans le passage au paritarisme censé à la fois redynamiser la démocratie sociale et responsabiliser les administrateurs des caisses<sup>922</sup>. Si ces caisses ont ainsi la nature d'EPA, elles n'en demeurent pas moins administrées par les représentants des syndicats d'employeurs et de salariés. En conséquence, l'attribution aux organismes nationaux du rôle de direction et de contrôle se traduit par le transfert réel d'une partie du pouvoir de tutelle de l'Etat aux caisses considérées<sup>923</sup>. Cette tutelle étatique ne disparaît pas pour autant : si le contrôle *a priori* semble désormais plus limité<sup>924</sup>, un basculement s'opère en faveur du contrôle *a posteriori*<sup>925</sup>. Mais le but de la réforme Jeanneney n'est pas de substituer une tutelle à une

---

<sup>920</sup> Cette précision sera apportée par la loi n° 69-698 du 31 juillet 1968 portant ratification des ordonnances Jeanneney du 21 août 1967, dont l'ordonnance n° 67-706.

<sup>921</sup> S'agissant, par exemple, de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV), voir : *Ord. n° 67-706, 21 août 1967, art. 37.*

<sup>922</sup> J.-M. Jeanneney, « La réforme de la sécurité sociale. Entretien », *op. cit.*

<sup>923</sup> Ce transfert est très net s'agissant du contrôle *a priori* sur les actes des organismes de base. L'ordonnance du 4 octobre 1945 prévoit deux cas de contrôle *a priori* entraînant la suspension ou l'annulation de la décision de la caisse locale. Le premier cas renvoie à un contrôle de légalité tandis que le second concerne la décision « de nature à compromettre l'équilibre financier des risques », l'expression étant suffisamment vague pour qu'elle confine, en réalité, à contrôle d'opportunité. Or, dans ce dernier cas, la DRASS ne peut que suspendre la décision qui, si elle est maintenue par la caisse locale, doit être transmise à sa caisse nationale. En d'autres termes, c'est cette dernière et non l'Etat qui a le dernier mot. Aujourd'hui, ce contrôle et la procédure afférente sont régis par les articles L. 151-1 et R. 151-1 du CSS. D'une manière générale, voir : R. Ruellan, « Qui doit gérer la Sécurité sociale ? » *in* F. Charpentier (dir.), *Encyclopédie Protection sociale, op. cit.*, p. 513 ; « Qui est responsable de la Sécurité sociale ? », *Dr. Soc.*, 1995, p. 718.

<sup>924</sup> Ainsi, les délibérations des conseils d'administration des organismes nationaux ou de leurs émanations sont soumises au mécanisme de l'approbation tacite, celles-ci devenant exécutoires en cas d'absence d'opposition du ministre compétente dans les 20 jours à compter de leur transmission à ce dernier (*Ord. n° 67-706, 21 août 1967, art. 64*). Cette règle est désormais prévue aux articles L. 224-10 et R. 226-4 du CSS

<sup>925</sup> R. Ruellan, « La Sécurité sociale du contrôle à l'évaluation », *DRESS, Echanges santé-social* n° 103, 2001, p. 65. Cette évolution a nécessairement un impact sur les acteurs du contrôle. C'est ainsi que la mission dévolue à la Cour des Comptes depuis 1949 de contrôler les caisses de sécurité sociale est étendue par la loi du 22 juin 1967 à l'ensemble des organismes intervenant dans la gestion d'un régime légalement obligatoire (*L. n° 67-483, 22 juin 1967, art. 1<sup>er</sup>*). Mais le basculement est particulièrement illustré par la création de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) par le décret n° 67-390 du 11 mai 1967. Chargée d'une mission générale de contrôle, l'IGAS voit progressivement son action tournée vers l'évaluation générale du fonctionnement des organismes sociaux et un rôle d'assistance

autre pour installer les organismes nationaux dans le rapport hiérarchisé et formaliste qu'entretenait l'Etat avec les organismes locaux. Leurs pouvoirs de direction et de contrôle sont destinés à être mobilisés au service d'un rôle d'animateur de l'action des organismes locaux relevant de leur branche dont l'architecture institutionnelle est réorganisée sous forme d'un réseau.

### **b. Des branches organisées en réseau**

**157.** La réforme Jeanneney de 1967 cherche à briser l'autarcie des caisses locales par l'instauration d'une caisse nationale chargée de la gestion administrative de la branche dont elles relèvent. Plus qu'un durcissement de la tutelle ou un changement de niveau administratif d'exercice de celle-ci, il s'agit de se départir de la logique du « guichet » au profit d'une approche plus dynamique et plus intégrée<sup>926</sup>. Cette approche va trouver une assise théorique renouvelée à partir des années 1980 dans les sciences de gestion et la sociologie des organisations<sup>927</sup>. C'est ainsi que les autorités publiques vont implanter au sein de l'organisation du régime général ( $\beta$ ) un concept émergent d'organisation de l'entreprise capitalistique : l'entreprise-réseau ( $\alpha$ ).

### **a. Le concept d'entreprise-réseau**

**158.** L'entreprise-réseau ne constitue pas un véritable modèle comme le taylorisme ou le fordisme. Il s'agit plutôt d'une direction générale, sans schéma institutionnel préétabli,

---

technique de telle sorte qu'elle n'exerce un contrôle *a posteriori* que dans certains domaines très précis (L. n° 96-452, 28 mai 1996, art. 42). Sur l'émergence de cette institution et l'évolution de ses missions, voir : *L'IGAS 1967-1997, Réforme de l'Etat et mutation du secteur social : deux enjeux pour la fonction d'inspection*, Colloque, Jeudi 4 décembre 1997, Unesco-Paris. Sur le rôle de la Cour des Comptes, voir : R. Ruellan, « Le contrôle de la sécurité sociale par le Parlement et la Cour des comptes », *Regards (EN3S)*, n° 28, 2005, p. 74.

<sup>926</sup> J.-M. Jeanneney, « La réforme de la sécurité sociale. Entretien », *op. cit.*

<sup>927</sup> La réforme Jeanneney est avant tout une œuvre pratique construite en réaction à l'impasse dans laquelle se trouvait alors la construction héritée du système de 1945 et ce, sans qu'elle soit sous-tendue par un soubassement théorique général. C'est ainsi qu'elle est pensée par son auteur à partir de l'observation concrète du fonctionnement des institutions de la Sécurité sociale et de l'enseignement tiré du succès des grandes entreprises publiques qui réside, en partie, dans leur autonomie sur le plan opérationnel. C. Prieur, « La réforme de la Sécurité sociale de 1967 », in CHSS, *L'esprit de réforme de la Sécurité sociale à travers son histoire*, *op. cit.*

qui tend à « assouplir » l'organisation interne de l'entreprise pour l'adapter à son environnement tout en renouvelant les rapports de celle-ci à ses partenaires<sup>928</sup>. A cet égard, il n'existe pas une définition précise quant à ce mode d'organisation compte tenu du foisonnement des propositions doctrinales et de la réalité des configurations institutionnelles retenues par les entreprises en pratique. Les auteurs semblent néanmoins s'accorder, à la suite notamment d'Oliver Williamson, pour entendre l'organisation réticulaire comme une forme hybride entre la hiérarchie et le marché<sup>929</sup>. Ainsi, la mise en réseau d'une entreprise ou d'une série d'entreprises partenaires consiste à articuler, de manière plus ou moins stable dans le temps, des unités autonomes au sein d'une chaîne de production dédiée la réalisation d'un produit ou d'un service spécifique<sup>930</sup>. Quelle que soit la forme d'organisation retenue en pratique, cette reconfiguration de l'entreprise brouille ses frontières intérieures et extérieures<sup>931</sup>, ce qui impact fortement le rapport d'emploi<sup>932</sup>. Compte tenu de l'autonomie juridique et fonctionnelle des unités qui participent au processus productif du réseau, le centre d'autorité ne peut plus exercer uniquement son pouvoir de manière verticale<sup>933</sup>. Ainsi, doit-il également organiser une coopération non hiérarchique entre les unités de production concernées, c'est-à-dire qu'il agit désormais en tant que « pilote » du réseau dont il a la charge plutôt que comme une simple autorité hiérarchique<sup>934</sup>. Le « réseautage »<sup>935</sup> nécessite en conséquence un recours accru et articulé

---

<sup>928</sup> A. Rallet, « De l'entreprise-réseau aux réseaux d'entreprises », *Réseaux*, n° 36, 1989, p. 119. Sur la genèse de ce mode d'organisation de l'entreprise, voir : F. Mariotti, *Qui gouverne l'entreprise en réseau*, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 2005, pp. 9-38.

<sup>929</sup> O. E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York : The Free Press. Pour une synthèse en français de l'analyse développée par cet auteur, voir : M. Ghertman, « Olivier Williamson et la théorie des coûts de transaction », *Revue Française de Gestion*, 2003/1, n° 142, p. 43. En ce sens, voir également : H. B. Thorelli, « Networks : Between Markets and Hierarchies », *Strategic Management Journal*, 1986, n° 7, p. 37. *Contra*: W. W. Powell, « Hybrid Organizational Arrangements : New Form or Transitional Development ? », *California Management Review*, 1987, n° 30, p. 67. Ce dernier considère, au contraire, que l'entreprise en réseau constitue une forme d'organisation inédite, qualitativement différente des marchés et des entreprises dites « classiques ». Pour un panorama des analyses portant sur l'entreprise-réseau, voir : S. H'Mida et S. Y. Lakhal, « Vers un cadre théorique de l'entreprise réseau », *Revue de l'Université de Moncton*, 2004, Vol. 35, n° 1, p.5.

<sup>930</sup> D. Weiss, « Les nouvelles frontières de l'entreprise », *Revue Française de Gestion*, 1994, n° 98, p. 95.

<sup>931</sup> G. Pache et C. Parapouranis, *L'entreprise en réseau*, PUF, coll. « Que sais-je », 1993, p. 15.

<sup>932</sup> E. Peskine, *Réseaux d'entreprise et droit du travail*, LGDJ, Tome 45, 2008, pp. 17-18.

<sup>933</sup> E. Josserand, « La structuration d'une entreprise en réseau », in *AIMS, V<sup>ème</sup> Conférence de l'AIMS, Actes de la conférence* [<https://www.strategie-aims.com/events/conferences/17-vieme-conference-de-l-aims/communications/1067-des-strategies-de-rupture-a-lhypercompetition-une-analyse-du-groupe-andre-dans-lindustrie-des-biens-dequipement-de-la-personne/download>].

<sup>934</sup> E. Josserand, « Le pilotage des réseaux. Fondements des capacités dynamiques de l'entreprise », *Revue*

au contrat<sup>936</sup> en vue de l'établissement de partenariats durables<sup>937</sup>. Surtout, il repose sur le développement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC)<sup>938</sup>. En ce sens, le « réseau organisationnel » se révèle comme une métaphore du « réseau technique » et des vertus évocatrices, telle que la « fluidité des échanges », qui lui sont attachés<sup>939</sup>.

### **β. L'implantation du concept d'entreprise-réseau au sein de l'organisation du régime général**

159. Le concept de l'entreprise-réseau est suffisamment lâche pour que celui-ci déborde le cadre de l'entreprise capitalistique. C'est ainsi qu'il est mobilisé par les autorités publiques lorsqu'elles entreprennent, au début des années 1980, de redéfinir la régulation des services publics dont la gestion est assurée par de grandes entreprises d'Etat<sup>940</sup>. Or, sur certains aspects, ces dernières constituent depuis la réforme Jeanneney un modèle d'organisation pour les branches du régime général<sup>941</sup> de telle sorte que le concept

---

*Française de Gestion*, 2007, n° 170, p.95.

<sup>935</sup> Le réseautage est défini par Madame D'Amours comme « un processus stratégique qui consiste à configurer le réseau en sélectionnant ses nœuds et en forgeant ses liens et à orchestrer pour remplir sa mission, selon les besoins et les aspirations des interacteurs qu'elle vise à satisfaire et selon les opportunités d'affaires ». S. D'Amours, *La planification des opérations en réseaux manufacturiers symbiotiques*, Thèse, Ecole Polytechnique de Montréal, 1995, cité in S. H'Mida et S. Y. Lakhali, « Vers un cadre théorique de l'entreprise réseau », *op. cit.*

<sup>936</sup> La figure emblématique de ce recours au contrat est celle du contrat-cadre. Sur l'émergence de cette catégorie de contrat, voir : F. Pollaud-Dulian, A. Ronzano, « Le contrat-cadre, par-delà les paradoxes », *RTD com.*, 1996, p. 179. Pour autant elle ne saurait masquer la diversité des types de contrats mobilisés au service de l'entreprise en réseau. J.-Y. Kerbourc'h, « Entre salariat et indépendance, les conventions de sous-entreprise », in J.-P. Chauchard et A.-C. Hardy-Dubernet (dir.), *La subordination dans le travail*, La documentation française, 2003, p. 310. Voir également, A. Supiot, « Un faux dilemme : la loi ou le contrat ? », *Dr. Soc.*, 2003, p. 59.

<sup>937</sup> B. Rorive, « Restructurations stratégiques et vulnérabilité au travail », *La Revue de l'IREES*, 2005, n° 47, p.117.

<sup>938</sup> S. H'Mida et S. Y. Lakhali, « Vers un cadre théorique de l'entreprise réseau », *op. cit.* ; S. Tran, « Quelle contribution des technologies collaboratives à la configuration des organisations », *Systèmes d'Information et Management*, 2014, n° 2, Vol. 19, p. 75 ; P. J. Benghozi, « Le développement des NTIC dans les entreprises françaises. Premiers constats », *Réseaux*, 2000, n° 104, p. 31.

<sup>939</sup> A. Rallet, « De l'entreprise-réseau aux réseaux d'entreprises », *op. cit.*

<sup>940</sup> Et ce, à partir du 9<sup>ème</sup> Plan. L. n° 83-1180, 24 déc. 1983, *Rapp. annexé*, p. 45 sq. Voir, d'une manière générale : M. Mathieur, « La régulation des services publics en réseaux, ou la lente émergence d'une innovation majeure », *Entreprises et histoire*, 2002, n° 30, p. 115.

<sup>941</sup> C. Prieur, « La réforme de la Sécurité sociale de 1967 », in CHSS, *L'esprit de réforme de la Sécurité sociale à travers son histoire*, *op. cit.*

d'entreprise-réseau va également connaître, à partir de cette période, une prospérité certaine dans le contexte organisationnel dudit régime. C'est que la plasticité du concept permet à celui-ci d'épouser l'architecture institutionnelle des branches. En effet, à reprendre la typologie des réseaux dressée par Madame Rorive, l'équilibre des rapports entre les organismes d'une même branche semble faire de ces derniers les entités d'un « réseau intégré »<sup>942</sup>. Plus précisément, selon l'auteur, ce type de réseau est « constitué de plusieurs entités juridiquement distinctes, mais dont le fonctionnement est fortement régi par un centre stratégique puissant qui définit et impose une politique de groupe. [...] elle se caractérise par la présence d'une seule enveloppe organisationnelle incluant plusieurs enveloppes juridiques »<sup>943</sup>. Au regard de cette définition, les branches apparaissent bien comme des enveloppes organisationnelles composées d'organismes sociaux qui sont autant d'entités juridiques à la personnalité distincte et dont la direction générale est assurée par un organisme national qui agit comme un véritable centre stratégique.

**160.** C'est logiquement dans le discours des gestionnaires de la Sécurité sociale que le concept de l'entreprise-réseau va d'abord se manifester avec l'apparition d'un vocabulaire qui lui est plus ou moins directement associé<sup>944</sup>. Mais ce sont surtout les deux caractéristiques du type d'organisation auquel il renvoie, le recours aux NTIC et au contrat, qui vont participer à l'implantation dudit concept. Les années 1980 voient ainsi le développement de plans informatiques qui, élaborés par les organismes nationaux de concert avec le ministère<sup>945</sup>, sont destinés à doter tous les organismes d'une même branche d'outils informatiques et d'accélérer la numérisation des données sociales<sup>946</sup>. Ces plans

---

<sup>942</sup> B. Rorive, « Restructurations stratégiques et vulnérabilité au travail », *op. cit.*

<sup>943</sup> *Ibidem.*

<sup>944</sup> J. Damon, « Partenariat et politiques sociales », *RDSS* 2009, p. 149.

<sup>945</sup> A. Catrice-Lorey, *Dynamique interne de la sécurité sociale. Du système de pouvoir à la fonction Personnel*, *op. cit.*, pp. 80-82. C. Capuano. « État-providence, rationalisation bureaucratique et traitement du social : "l'efficacité" des caisses de Sécurité sociale et de leurs agents en question (1945-années 1980) », *Le Mouvement social*, 2015/2, n° 251, p. 33.

<sup>946</sup> Les termes « informatique » et « numérique », auxquels il faut ajouter celui de « système d'information », sont affectés par un haut degré de polysémie en ce qu'ils sont fréquemment employés comme synonymes. Le domaine de la Sécurité sociale ne fait pas exception à ce phénomène. Or, ces termes renvoient bien à des concepts différents. Selon Monsieur Legrenzi, l'informatique « représente la fonction ou le métier qui a pour but de concevoir, développer, intégrer, exploiter et maintenir les solutions matérielles et logicielles, ainsi que fournir l'ensemble des services connexes ». Quant au numérique, il représente pour l'auteur « à la fois les informations ainsi que l'ensemble des usages et traitements de ces informations s'appuyant sur un outil informatique en vue d'une finalité métier ». Enfin, le système d'information « représente l'ensemble des ressources internes ou externes — utilisateur, outils, données — qui contribuent au traitement (numérique ou non) de l'information ». C. Legrenzi, « Informatique,

vont s'orienter au tournant des années 1990, avec plus ou moins de succès, vers l'interconnexion des flux de données entre organismes locaux, ce qui entraîne un recours accru aux NTIC au sein des branches<sup>947</sup>. De même, cette période voit dans la branche famille une première tentative de formalisation sous la forme de contrats des orientations et des directives générales adressées par la CNAV aux CAF<sup>948</sup>. C'est que l'exercice de leur pouvoir de direction par les organismes nationaux ne se réalise pas sans résistance comme l'illustre, d'ailleurs, l'opposition des caisses locales lors de la mise en œuvre des premiers plans informatiques, lesquels sont perçus, à juste titre, comme un moyen de hiérarchisation de celles-ci<sup>949</sup>. Compte tenu de l'autonomie historique des caisses locales et du pouvoir dont jouit leur directeur depuis le décret du 12 mai 1960, il apparaît ainsi nécessaire de retenir une approche plus concertée. Or, la figure du contrat émerge à cette époque comme le nouvel outil de régulation permettant de pacifier les rapports entre entités participant à la gestion d'un service public<sup>950</sup>. Si le recours à cet instrument rejoint le phénomène plus large du « contractualisme » qui touche l'ensemble de l'action publique<sup>951</sup>, il se marie particulièrement bien avec le concept de l'entreprise-réseau. *De facto*, il constitue un vecteur d'implantation de ce dernier au sein de l'organisation du régime général. La prospérité du concept est assurée par le 10<sup>ème</sup> Plan qui l'impose comme cadre de référence générale à travers lequel est pensée l'organisation des services publics<sup>952</sup>. Il sera consacré au sein du régime général par la loi du 25 juillet 1994 et le Plan Juppé de 1996.

---

numérique et système d'information : définitions, périmètres, enjeux économiques », *Vie et sciences de l'entreprise*, 2015/2 n° 200, p. 49. Voir, également : R. Reix, B. Fallery, M. Kalika, F. Rowe, *Systèmes d'information et management*, Vuibert, 7<sup>ème</sup> ed., 2016, pp. 1-71.

<sup>947</sup> La branche famille semble alors la plus avancée dans ce processus encore que certaines caisses locales se montrent réfractaires aux orientations prises en la matière par la CNAF. P. Georges (dir.), *et al.*, *La place et le rôle des directeurs locaux au sein des nouvelles organisations des organismes de sécurité sociale*, *op. cit.*, pp. 30-31.

<sup>948</sup> Ceux-ci sont dénommés « plans pluriannuels de gestion administrative ». B. Soulié, « Les conventions d'objectifs et de gestion : le nouveau cadre d'exercice des responsabilités respectives de l'Etat et de la Sécurité sociale », *Dr. Soc.* 1996, p. 794.

<sup>949</sup> A. Catrice-Lorey, *Dynamique interne de la sécurité sociale. Du système de pouvoir à la fonction Personnel*, *op. cit.*, pp. 80-82 ; 113-117.

<sup>950</sup> L. Richer, « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques », *AJDA*, 2003, p. 973.

<sup>951</sup> Voir, *infra*, subdivision suivante.

<sup>952</sup> L. n° 89-470, 10 juill. 1989, *Rapport annexé*, pp. 93-99.



### c. La clarification des pouvoirs opérée par la loi du 25 juillet 1994 et le Plan Juppé de 1996

161. Le double mouvement relatif au pouvoir de direction des caisses nationales et à la tutelle de l'Etat est consacré par la loi n°94-637 du 25 juillet 1994 dite « loi Veil »<sup>953</sup> puis par l'ordonnance du 24 avril 1996 prise dans le cadre du Plan dit « Juppé »<sup>954</sup>. Le pouvoir de direction des organismes nationaux sur leur branche est ainsi précisé et étendu<sup>955</sup>. Il se manifeste notamment par la maîtrise de la procédure de nomination des agents de direction des organismes de base<sup>956</sup>, ce qui transforme ces agents en des sortes de « délégués » des caisses nationales<sup>957</sup>. Il en va de même s'agissant de leur pouvoir de contrôle qui s'exerce désormais sans partage sur le budget des caisses locales<sup>958</sup>. Quant à la tutelle étatique, celle-ci fait l'objet d'une réorientation autour de deux grands axes. En amont, il revient à l'Etat de fixer de manière clarifiée, notamment grâce à ce nouvel instrument qu'est la LFSS<sup>959</sup>, le cadre normatif et financier des politiques qu'il conçoit. En aval, son action est redirigée vers l'évaluation du fonctionnement du système<sup>960</sup>. Dans cette perspective, la

---

<sup>953</sup> L. n° 94-637, 25 juill. 1994. Cette loi crée également une 4<sup>ème</sup> branche dédiée aux risques professionnels (CSS, art. L. 200-2) et réorganise la gestion de la trésorerie des différentes branches. R. Pellet, « Les clairs-obscur comptables et financiers de la réforme de la sécurité sociale (loi du 25 juill. 1994) », *op. cit.*

<sup>954</sup> Ord. n° 96-44, 24 avr. 1996.

<sup>955</sup> Voir, par exemple, pour la CNAM les prérogatives définies par l'article L. 221-1 du CSS modifié par la loi du 27 juillet 1994. Pour mémoire, cette loi dédouble la branche maladie en créant une branche autonome pour les risques professionnels dont la gestion est dévolue à la CNAM (CSS, art. L. 200-2).

<sup>956</sup> CSS, art. R. 122-1 sq. Sur cette évolution, voir : R. Ruellan, « Classification des pouvoirs et rénovation du système », *Dr. Soc.*, 1996, p. 779.

<sup>957</sup> L'ordonnance de 1996, marque ainsi la fin de « l'ère des patrons » et ouvre celle des « délégués ». P. Georges (dir.), *et al.*, *La place et le rôle des directeurs locaux au sein des nouvelles organisations des organismes de sécurité sociale*, *op. cit.*, pp. 31- 42. Le lien vertical entre caisse nationale et directeur et agent comptable des organismes locaux est consacré par le décret n° 2010-1059 du 6 septembre 2010 dans la mesure où celui-ci laisse à l'organisme central la maîtrise du processus de nomination de ces agents de direction.

<sup>958</sup> Les budgets doivent ainsi faire l'objet d'une approbation *a priori* par la caisse nationale (CSS, art. L. 153-2). Ce pouvoir se double d'une validation *a posteriori* des comptes en vertu de la LFSS pour 2005 créant l'article L. 114-6. Jusqu'alors, cette validation s'opérait par la DRASS sur la base d'un avis rendu par la COREC (supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2008 par la LFSS pour 2007).

<sup>959</sup> Sur cet instrument législatif, voir : *supra*, C1.S2.§1.B.1 (notes de bas de page).

<sup>960</sup> Cette évolution est illustrée par l'article L. 153-10 du CSS, créé par la loi du 25 juillet 1994, qui énonce que : « L'autorité compétente de l'Etat exerce sur les organismes de sécurité sociale un contrôle destiné à évaluer l'efficacité de l'action de ces organismes et à mesurer leurs résultats au regard des objectifs fixés par eux-mêmes et par l'Etat ». D'ailleurs, la section de la loi de 1994 introduisant cet article s'intitule symboliquement « Allègement de la tutelle sur les organismes de sécurité sociale ». Quoi qu'il en soit, ceci aboutira quelques années plus tard à une réorganisation des services de la Tutelle entraînant la disparition des DRASS au profit d'une Mission Nationale de Contrôle (MNC), laquelle est rattachée directement au directeur de la sécurité sociale et reposante sur neuf antennes interrégionales (*D. n° 2009-*

gestion administrative du système est, en principe, laissée aux organismes nationaux<sup>961</sup> de telle sorte que le contrôle concret du fonctionnement des caisses par l'Etat, qu'il soit *a posteriori* ou *a priori*, a tendance à ne s'exercer plus qu'*a minima*<sup>962</sup>. Cette clarification des pouvoirs s'accompagne d'un renouvellement des instruments de la tutelle étatique, laquelle ne s'exprime plus seulement par la décision administrative unilatérale mais passe, désormais, également par le « contrat »<sup>963</sup>. En effet, forte de l'expérience de la branche famille<sup>964</sup>, l'ordonnance du 24 avril 1996 institue des Conventions d'Objectif et de Gestion (COG)<sup>965</sup> qui, conclues par l'Etat avec chaque organisme national, déterminent pour leur branche respective les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens de fonctionnement et les actions mis en œuvre à ces fins<sup>966</sup>. Cette évolution n'est pas propre à la gouvernance du système de Sécurité sociale. Elle s'inscrit, en effet, dans le phénomène politico-juridique du « contractualisme » que connaît l'action publique d'une manière générale depuis les années 1960<sup>967</sup> et qui consiste, selon Messieurs Richer et Litcher, « d'une part à voir des contrats dans de nombreuses relations en apparence étrangères à l'idée d'accord de volonté, d'autre part à introduire effectivement le contrat dans des domaines qu'il n'avait pas pénétrés antérieurement »<sup>968</sup>. L'objet essentiel du recours au contrat pour une personne

---

1596 et n° 2009-1597, 18 déc. 2009).

<sup>961</sup> Cependant, la séparation ne peut être totale en raison de l'imbrication des tâches et des responsabilités. R. Ruellan, « Classification des pouvoirs et rénovation du système », *op. cit.*

<sup>962</sup> Ceci se traduit par un relâchement de la tutelle sur les actes. Aujourd'hui, le contrôle sur les décisions des organismes locaux s'exerce en pratique essentiellement sur les décisions des CRA favorables aux usagers. A cet égard, l'annulation d'une décision pour inopportunité financière par la Tutelle est rare en pratique.

<sup>963</sup> R. Ruellan, « Classification des pouvoirs et rénovation du système », *op. cit.*

<sup>964</sup> Voir, *supra*, subdivision précédente.

<sup>965</sup> Ord. n° 96-344, 24 avr. 1996, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>966</sup> CSS, art. L. 227-1 sq.

<sup>967</sup> L. Richer, « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques », *op. cit.* Ce phénomène va d'abord concerner l'action économique de l'Etat à travers les Plans, puis le mouvement de décentralisation, les COG marquant l'entrée dans « l'époque du tout contractuel ». Sur l'apparition et « l'essor du concept contractuel » en droit public, voir : M. Vasseur, « Un nouvel essor du concept contractuel : les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle », *RTD civ.*, 1964, p. 5. Pour un aperçu récent de l'ampleur de ce phénomène, voir : D. Truchet, « Contractualisation et décentralisation fonctionnelles », *RFDA*, 2018, p. 221.

<sup>968</sup> L. Richer, F. Litchère, *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, 10<sup>ème</sup> ed., 2016, p. 38. Pour une critique systémique de ce phénomène, voir : S. Chassagnard-Pinet et D. Hiez, *Approche critique de la contractualisation*, LGDJ, 2007, pp. 19-44

publique consiste à développer la responsabilité et l'autonomie des services<sup>969</sup>, lesquels ne sont plus uniquement perçus comme des entités subordonnées à l'autorité centrale, mais sont désormais vus également comme des « partenaires »<sup>970</sup>. Les COG s'inscrivent pleinement dans ce mouvement dans la mesure où le rapport au Président de la République relatif au projet d'ordonnance du 24 avril 1996 énonce que :

« Le projet d'ordonnance comporte plusieurs séries de dispositions novatrices qui sont sous-tendues par deux objectifs communs : le renforcement du partenariat à tous les niveaux du système et des relations entre ses acteurs d'une part, l'instauration d'un nouveau dynamisme dans la gestion de l'institution d'autre part. Le projet d'ordonnance vise tout d'abord à inscrire dans un cadre clair et stable l'exercice des responsabilités respectives de l'Etat et de la sécurité sociale. A cette fin, il institue une démarche contractuelle au cœur de leurs relations. Dans le respect des lois de financement de la sécurité sociale, le projet d'ordonnance prévoit ainsi la conclusion de conventions pluriannuelles d'objectifs et de gestion. Ces conventions visent à accroître l'autonomie de gestion des caisses et à renforcer le partenariat entre les parties signataires »<sup>971</sup>.

**162.** Si l'expérience semble avoir démontré l'utilité des COG sur le plan gestionnaire<sup>972</sup>, leur nature contractuelle n'est pas des plus évidentes, encore que la loi et le Conseil d'Etat semblent leur assigner une telle qualification<sup>973</sup>. Ainsi, compte tenu du rapport inégalitaire des parties aux conventions, lequel est renforcé par l'articulation de ces

---

<sup>969</sup> L. Richer, « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques », *op. cit.*

<sup>970</sup> D'essence managériale, la juridicité du terme demeure douteuse. V. Hémerly, « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », *RFDA*, 1998, p. 347.

<sup>971</sup> *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale*. L'administration centrale de la sécurité sociale est très largement acquise à cette vision contractualisée du rapport entre l'Etat et les acteurs de la sécurité sociale. A cet égard, voir : D. Libault, « Réformer de l'intérieur la Sécurité sociale : les conventions d'objectifs et de gestion », *Dr. Soc.*, 1997, p. 800 ; B. Soulié, « Les conventions d'objectifs et de gestion : le nouveau cadre d'exercice des responsabilités respectives de l'Etat et de la Sécurité sociale », *op. cit.*

<sup>972</sup> P. Renard, « Les contrats pluriannuels de gestion : vingt ans après », *Regards EN3S*, 2017/2, n° 52, p.137

<sup>973</sup> *CSS*, art. L 227-1. Cette disposition n'étant pas des plus explicites, la nature de contrat a pu faire l'objet de discussions dans les premiers temps qui suivirent l'ordonnance de 1996. Voir, notamment : C.-A. Garbar, « Les conventions d'objectifs et de gestion, nouvel avatar du "contractualisme" », *Dr. Soc.*, 1997, p. 816. Le Conseil d'Etat a par la suite admis la nature contractuelle des COG. D'abord, de manière implicite, dans un arrêt du 3 avril 2002 (*CE*, 3 avr. 2002, n° 236609 et 236745, *TPS*, 2002, comm. 206, obs. X. Prétot). Puis, plus clairement dans un arrêt 18 février 2009 (*CE*, 18 févr. 2009, n° 295233). Les COG ont dès lors nécessairement la nature de contrat administratif par la présomption qui pèse sur les contrats conclus entre personnes publiques. TC, Union des Assurances de Paris, *Rec.* p. 537 ; *AJDA*, 1983, p. 356, concl. D. Labetoulle ; *Rev. adm.* 1983, p. 3368, note B. Pacteau, *D.* 1948, p. 33, note G. Hubrecht et J.-B. Auby. Cette nature s'identifie également à partir des critères habituels de cette catégorie de contrat : relation du contrat avec le service public et clauses exorbitantes du droit commun. Sur ces critères, voir : L. Richer, F. Litchère, *Droit des contrats administratifs*, *op. cit.*

dernières aux LFSS<sup>974</sup>, du doute quant à la juridicité du contenu de leurs clauses<sup>975</sup> et de l'absence de véritables engagements réciproques<sup>976</sup>, cet instrument conventionnel apparaît avant tout comme un renouvellement de l'expression de la tutelle. Comme l'explique Monsieur Laroque :

« L'approche traditionnelle de la tutelle reposait sur une démarche administrative et budgétaire.

---

<sup>974</sup> Cette articulation est clairement recherchée par l'ordonnance de 1996 (*Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale*). A cet égard, Monsieur Soulié n'hésite pas à voir dans les COG le « point d'entrée du parlement dans la gestion de la sécurité sociale ». B. Soulié, « Les conventions d'objectifs et de gestion : le nouveau cadre d'exercice des responsabilités respectives de l'Etat et de la Sécurité sociale », *op. cit.* L'article L. 227-1 du CSS prévoit explicitement que les COG soient conclus dans le respect des LFSS. En conséquence, les COG doivent composer avec les orientations financières de chaque LFSS, leur compatibilité avec les orientations prises par ces dernières devant être assurées par des avenants tout au long de la vie de la convention. En effet, ces deux instruments n'ont pas la même périodicité, celle des conventions étant pluriannuelle (4 ans) tandis que celle des LFSS est annuelle.

<sup>975</sup> Le Conseil d'Etat a ainsi pu dénier, de manière implicite, le caractère normatif d'une clause contenue dans une COG à l'occasion d'un recours en excès de pouvoir formé, en sa qualité d'acte détachable, à l'encontre de la décision de signer la convention (*CE, 28 mai 2010, n° 328731, RDSS, 2010, p. 773, obs. G. Guglielmi*). En l'espèce, le Conseil remarque que la clause indirectement contestée « *se borne à inciter la CNAF* » à diffuser certaines informations. De manière plus explicite, il se refuse à reconnaître pour cette même raison le caractère réglementaire de la clause, cette fois directement contestée par le requérant. Pour mémoire, il existe deux manières pour un requérant de contester la validité d'une clause contenue dans un contrat administratif. Le premier moyen consiste, depuis l'arrêt Cayzeele, à identifier le caractère réglementaire de la clause contestée devant le juge de l'excès de pouvoir (*CE, Assemblée, 10 juillet 1996, Cayzeele, n° 138536, RFDA, 1996, note P. Delvolvé*). A cet égard, doivent être regardées comme telles les clauses d'un contrat qui ont, par elles-mêmes, pour objet l'organisation ou le fonctionnement d'un service public (*CE, 9 février 2018, Communauté d'agglomération Val d'Europe agglomération, n° 404982, Rec., 2018, n° 1, concl. O. Henrard ; AJDA, 2018, p. 1168, obs. Q. Alliez*). L'autre moyen consistait pour le tiers au contrat de contester devant le juge pour excès de pouvoir l'acte détachable du contrat, c'est-à-dire les actes préalables à sa conclusion l'ayant rendu possible (*CE, 4 août 1905, Martin, Rec. p. 749, concl. J. Romieu ; RDP, 1906, p. 249, note G. Jèze, S. 1906.3.49, note M. Hauriou*). Depuis, l'arrêt du 4 avril 2014 cette voie de recours est fermée au profit d'un recours de pleine juridiction ouvert contre l'ensemble de la convention ou contre certaines clauses seulement pour tout tiers ayant un intérêt légitime (*CE, 4 avril 2014, Département du Tarn et Garonne, n° 358994, RFDA, 2014, p. 425, obs. B. Dacosta et p. 438, obs. P. Delvolvé*). Encore faut-il qu'une clause contenue dans un contrat, et *a fortiori* dans une COG, ait un degré de précision suffisante permettant d'identifier son contenu normatif. A. Garbar, « Nouvelles réflexions sur la consistance juridique des conventions d'objectifs et de gestion », *RDSS, 2004, p. 946*. En tout état de cause, la décision rendue par le Conseil d'Etat le 28 mai 2010 confirme l'intuition de l'auteur selon laquelle il est nécessaire d'adopter une approche distributive des conventions, c'est-à-dire d'appréhender le caractère normatif de chaque clause prise séparément.

<sup>976</sup> Ainsi, Monsieur Garbar constate que les COG contiennent infiniment plus d'obligations pour les caisses nationales que pour l'Etat, ce dernier s'engageant en termes vagues sur des obligations qui semblent aller de soi et sans qu'aucun délai quant à leur exécution ne soit fixé. A. Garbar, « Nouvelles réflexions sur la consistance juridique des conventions d'objectifs et de gestion », *RDSS, 2004, p. 946*. Les observations de cet auteur sont toujours valables aujourd'hui (voir, par exemple, la COG 2018-2022 concernant la branche retraite). En définitive, il apparaît que tant que le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur une éventuelle inexécution de ses engagements par l'Etat, le doute quant à la réalité des « engagements réciproques » prévus par l'article L. 227-1 du CSS est permis. En effet, le régime du contrat administratif rejoint sur ce point celui du droit civil des contrats. J. Waline, « La théorie générale du contrat en droit civil et en droit administratif » in *Mélanges J. Ghestin*, LGDJ, 2001, p. 965 ; D. Truchet, « Le contrat administratif, qualification juridique d'un accord de volontés », in L. Cadiet (dir.), *Le droit contemporain des contrats*, Economica, 1987, p. 185

L'intervention de l'Etat, au-delà des textes légaux et réglementaires, se faisait au coup par coup en réaction aux propositions des organismes sous tutelle, sans orientation d'ensemble [...]. L'approche nouvelle s'inscrit dans une démarche stratégique et négociée. La convention définit un ensemble d'objectifs visant le développement d'une stratégie concernant l'ensemble d'une branche de la sécurité sociale »<sup>977</sup>.

Il est dès lors permis de considérer, à la suite de Monsieur Lafore, que « le "contractualisme", dans ses applications internes aux institutions gérant la protection sociale, ne paraît constituer pour l'heure qu'une forme d'aménagement et d'adaptation des logiques de gestion »<sup>978</sup>. L'usage d'une telle technique de gouvernance n'en demeure pas moins ambivalent, car les COG ne sont pas pour autant réductibles à l'expression d'une simple « illusion contractualiste »<sup>979</sup>. Paradoxalement, l'Etat est lui-même limité, dans une certaine mesure, par l'autonomie conférée aux organismes nationaux, la consécration de leur pouvoir de négociation et l'extension de leurs prérogatives sur la branche dont ils ont la charge<sup>980</sup>.

**163.** La loi de 1994 et l'ordonnance de 1996 confortent ainsi clairement les organismes nationaux dans leur rôle de « tête de réseau » dans la mesure où le CSS leur impose désormais explicitement de coordonner l'action des organismes locaux relevant de leur branche<sup>981</sup>. Conséquence notable, le discours de droit est lui-même pénétré du vocabulaire

---

<sup>977</sup> M. Laroque, « La contractualisation comme technique de tutelle : l'exemple du secteur social », *AJDA*, 2003, p. 976. Voir, également : X. Prétot, « La réorganisation de la Sécurité sociale : la clarification des pouvoirs et ses limites », *RDSS*, 1996, p. 825.

<sup>978</sup> R. Lafore, « Le contrat dans la protection sociale », *Dr. Soc.*, 2003, p. 105. Cette considération, formulée au début des années 2000, semble toujours d'actualité. P. Renard, « Les contrats pluriannuels de gestion : vingt ans après », *op. cit.*

<sup>979</sup> P. Legendre, « Ce que nous appelons le droit. Entretien », *Le Débat*, 1993/2, n° 74, p. 98 ; « Remarques sur la reféodalisation de la France », in *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, 1997, pp. 201-211. Pour une critique générale de l'usage de techniques conventionnelles au service de la gouvernance moderne de la chose publique, voir également, du même auteur : *Fantômes de l'Etat en France*, Fayard, coll. « sciences humaines et sociales », 2015.

<sup>980</sup> M. Laroque, « La contractualisation comme technique de tutelle : l'exemple du secteur social », *op. cit.* ; R. Lafore, « Le contrat dans la protection sociale », *op. cit.* Ce paradoxe, n'est pas propre d'une manière générale, D. Truchet, « Contractualisation et décentralisation fonctionnelle », *op. cit.*

<sup>981</sup> Il est vrai, néanmoins, que les textes ne sont alors pas des plus explicites, ce rôle apparaissant à propos de missions spécifiques. Ainsi, l'article L. 224-13 du CSS, créé par la loi du 25 juillet 1994, prévoit-il par exemple, que les organismes nationaux doivent établir et mettre en œuvre « des schémas directeurs informatiques en vue d'assurer une coordination au sein des branches qu'elles gèrent ou de l'organisation des organismes de recouvrement ». Les réformes ultérieures expliciteront davantage ce rôle général. S'agissant, par exemple, de la CNAV, l'article L. 222-1 du CSS prévoit, à la suite de sa modification apportée par l'ordonnance n° 2010-177 du 23 février 2010, que celle-ci se doit de « définir les orientations de la gestion de l'assurance retraite des travailleurs salariés et non-salariés, et d'en assurer la coordination ». De même, l'article L. 221-3-1 du CSS, créé par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004,

associé au concept de l'entreprise-réseau<sup>982</sup>. Au regard de cette configuration des rapports, les organismes nationaux se révèlent comme les « centres de responsabilité »<sup>983</sup> ou les « centres stratégiques »<sup>984</sup> qui sont les mieux à même de développer la politique sociale décidée par l'Etat. Leur sphère d'autonomie semble ainsi tenir, outre le poids de l'histoire illustré symboliquement par le paritarisme, à leur positionnement stratégique dans l'architecture du système de Sécurité sociale et à leur capacité d'administrer de manière effective leur branche. Cette position centrale est confortée par les Contrats Pluriannuels de Gestion (CPG) qui, conclus par les organismes nationaux avec chacun de leurs organismes locaux, sont les déclinaisons des COG au sein des branches<sup>985</sup>. En conséquence, l'articulation ainsi consacrée par la réforme de 1996 entre les organismes d'une même branche confine les caisses locales dans la fonction de centres opérationnels même si elles participent à la réflexion de la branche par le biais de la négociation des CPG qui constitue un temps fort de l'institution<sup>986</sup>.

**164.** Avec du recul, les COG et les CPG ont cette vertu heuristique de mettre en exergue l'aboutissement du mouvement engagé par la réforme Jeanneney. Le recours à ces conventions n'a de sens que parce que les organismes locaux sont déjà mis en situation de coopération dans une organisation fonctionnant en réseau. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si ces instruments sont issus de l'expérience des plans pluriannuels de gestion administrative initiés par la branche famille dès 1988<sup>987</sup>, laquelle s'avère disposer du réseau institutionnel historiquement le plus intégré du régime général<sup>988</sup>. Ils vont également

---

prévoit que le directeur général de la CNAM doit notamment « prendre les mesures nécessaires à l'organisation et au pilotage du réseau des caisses du régime général ».

<sup>982</sup> C'est notamment le cas du terme « pilotage » que l'on retrouve, par exemple, à l'article L. 221-3-1 du CSS.

<sup>983</sup> L. Richer, « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques », *op. cit.*

<sup>984</sup> P. Georges (dir.), *et al.*, *La place et le rôle des directeurs locaux au sein des nouvelles organisations des organismes de sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>985</sup> CSS, art. L. 227-3 ; Ord. n° 96-344, 24 avr. 1996, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>986</sup> P. Georges (dir.), *et al.*, *La place et le rôle des directeurs locaux au sein des nouvelles organisations des organismes de sécurité sociale*, *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>987</sup> B. Soulié, « Les conventions d'objectifs et de gestion : le nouveau cadre d'exercice des responsabilités respectives de l'Etat et de la Sécurité sociale », *op. cit.* ; R. Ruellan, « Classification des pouvoirs et rénovation du système », *op. cit.*

<sup>988</sup> P. Georges (dir.), *et al.*, *La place et le rôle des directeurs locaux au sein des nouvelles organisations des organismes de sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 30 ; P. Steck, « L'évolution des missions de la branche famille de la Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1999, p. 1072 ; A. Catrice-Lorey, *Dynamique interne de la*

s'avérer précieux pour permettre le rattrapage du retard qu'accuse le réseau URSSAF vis-à-vis des autres branches prestataires du régime général.

#### **d. L'accomplissement tardif de la mise en réseau des URSSAF**

**165.** La mise en réseau des caisses composant les branches du régime général s'est réalisée progressivement à partir de l'ordonnance du 22 août 1967, ce mouvement s'accéléralant durant les années 1980 avant d'être consacré par la loi du 25 juillet 1994 et l'ordonnance du 24 avril 1996. Mais si ces derniers textes entérinent, tout en l'approfondissant, le réseautage des branches prestataires, ils en constituent le point de départ véritable s'agissant de l'organisation du recouvrement social. Malgré le retard pris en la matière (**α**), il est frappant de constater que le rattrapage s'opère rapidement (**β**), la dynamique à l'œuvre permettant de présager de l'avenir du réseau (**γ**).

#### **α. Le retard pris dans la mise en réseau des URSSAF**

**166.** Jusqu'à la loi du 25 juillet 1994 et l'ordonnance du 24 avril 1996, les URSSAF sont autant d'entités autonomes fonctionnant en quasi-autarcie malgré les efforts de l'ACOSS pour harmoniser les pratiques de celles-ci, et ce, notamment à travers la tentative de généralisation d'un Modèle Unifié de Traitement des comptes cotisants<sup>989</sup>. Or, cet isolationnisme des Unions pose très vite d'inextricables difficultés, en particulier pour les entreprises à établissements multiples situés dans différentes circonscriptions<sup>990</sup>. C'est ainsi

---

*sécurité sociale. Du système de pouvoir à la fonction Personnel*, pp. 148, 155.

<sup>989</sup> Dite « SNV1 ». Néanmoins, ce système était incomplet en ce qu'il s'appuyait sur des bases correspondant aux fichiers géographiques des circonscriptions d'URSSAF tandis que certaines Unions avaient conservé leur propre système de traitement informatique. Il est progressivement remplacé au cours des années 1980 par la « SNV2 » qui, bien que répondant à des normes techniques plus modernes et s'appuyant sur une modélisation des filières métiers, reste ancrée sur un cloisonnement géographique en raison du poids de la dynamique institutionnelle alors à l'œuvre. J.-B. Courouble, F. Hiebel, « Peut-on rénover complètement un système d'informations

? », *Regards EN3S*, 2011, n° 40, p. 25. La SNV2 est toujours utilisée aujourd'hui, l'ajout constant de nouvelles compétences au réseau URSSAF rendant difficile la mise en place d'une nouvelle génération de système de traitement. En ce sens, les projections quant à une modernisation complète de la SNV2 à l'horizon 2017 formulées par les auteurs n'ont pas été réalisées.

<sup>990</sup> Un tel employeur se retrouve en effet confronté à des interprétations différentes des textes selon les URSSAF sans qu'il ne puisse exciper de la position d'une Union pour justifier de sa pratique à l'égard d'une autre Union dans la mesure où elles constituent des personnes morales distinctes (voir, par

qu'un dispositif dit « Versement en Lieu Unique » (VLU) est créé pour remédier à ce problème par le décret du 24 mars 1972<sup>991</sup>. Celui-ci offre la possibilité aux entreprises de demander, lorsque la paie du personnel est tenue en un même lieu pour l'ensemble ou une partie de leurs établissements, à verser les cotisations dues à un organisme de recouvrement autre que celui ou ceux dans les circonscriptions desquels ces établissements se trouvent situés. La désignation d'une Union de liaison par l'ACOSS entraîne, le cas échéant, l'extension de la compétence de celle-ci à toutes les opérations de calcul, d'encaissement, de contrôle et de contentieux liées au recouvrement des cotisations dues par l'entreprise pour ses établissements soumis au périmètre du VLU constitué à cet effet<sup>992</sup>. Autrement dit, le dispositif VLU constitue une sorte de forçage de la compétence des URSSAF rendu nécessaire par leur indépendance aussi bien juridique qu'opérationnelle<sup>993</sup>. Pendant longtemps, il s'agit du reste de la seule véritable prérogative de l'Agence Centrale sur les URSSAF, ce qui met en exergue la cause essentielle du retard pris par l'organisation du recouvrement dans la mise en réseau des Unions.

**167.** Le réseautage tardif des URSSAF réside foncièrement dans la faiblesse originelle des pouvoirs de direction de l'ACOSS. La réforme Jeanneney donne, en effet, pour mission principale à l'Agence Centrale la gestion *stricto sensu* de la trésorerie du régime général, qu'une lecture restrictive de l'article 47 de l'ordonnance du 22 août 1967 tend à rendre *de facto* comme la seule<sup>994</sup>. Cette carence est accrue par le pouvoir acquis par les directeurs d'URSSAF, en même temps que leurs *alter ego* des caisses prestataires, grâce au décret du 12 mai 1960. En conséquence, l'ACOSS n'a pas de conduite effective sur le recouvrement social pratiqué par les URSSAF jusqu'à la loi du 24 avril 1994, laquelle lui

---

exemple : *Cass. Soc.*, 20 juill. 1995, n° 93-10.088, *Bull. V.* 1995, n° 256). Ceci a également posé de nombreuses difficultés aux organismes, les systèmes de traitement des comptes cotisants des URSSAF n'étant pas jusqu'au tournant des années 1990 tous compatibles entre eux. J.-B. Courouble, F. Hiebel, « Peut-on rénover complètement un système d'informations ? », *op. cit.*

<sup>991</sup> *D. n° 72-230*, 24 mars 1972, art. 3. Le dispositif, codifié aujourd'hui aux articles R. 243-6-3 et R. 243-58 du CSS, a évolué récemment de manière profonde. Sur ce point, voir : *infra*, T2. C2. S1 ; P2. T2. C2.

<sup>992</sup> *Arr. 15 juill. 1975*, art. 10.

<sup>993</sup> D'ailleurs, l'arrêté du 15 juillet 1975 impose à l'Agence Centrale de désigner l'union de liaison en tenant compte du plan de charge général des organismes de recouvrement, des matériels à considérer et du système d'échange de l'information retenu. *Arr. 15 juill. 1975*, art. 7.

<sup>994</sup> J.-F. Chadelat, « Pour une histoire du recouvrement », *Rev. hist. protec. soc.*, *op. cit.*



donne enfin les prérogatives nécessaires afin d'en assurer la conduite<sup>995</sup>. Sans doute s'agissait-il en 1967 de ménager, sur le plan politique, l'équilibre des pouvoirs sur fond d'instauration du paritarisme en prenant soin de ne pas faire apparaître l'ACOSS comme le vecteur d'une remise en cause des prérogatives gestionnaires des partenaires sociaux<sup>996</sup>. Mais la réforme Jeanneney a ceci d'ambigu qu'elle permet d'assurer, en pratique, l'autonomie de l'organisation du recouvrement social vis-à-vis des organismes prestataires tout en étant la cause du retard pris dans la mise en réseau des URSSAF. Quoi qu'il en soit, l'organisation du recouvrement social va rapidement rattraper son retard au point que l'on parle d'elle comme d'une « branche » sans qu'une telle appellation lui soit attribuée par la loi<sup>997</sup>.

### **β. Le rattrapage rapide du réseautage des URSSAF**

**168.** La mise en réseau effective des URSSAF est d'abord matérialisée par la COG 1998-2001 conclue entre l'ACOSS et l'Etat ainsi que par les CPG prises pour son application. D'une manière générale, la période qui suit la loi du 25 juillet 1994 et l'ordonnance du 24 avril 1996 voit le déploiement d'une politique d'harmonisation de l'interprétation des textes et de la pratique du recouvrement. Ceci se traduit par un phénomène, déjà rencontré lors de l'instauration du système des assurances sociales<sup>998</sup>, d'intense production normative de lettres-circulaires ainsi que de lettres-collectives<sup>999</sup>. Il s'agit également à travers la SNV2 de normaliser les pratiques par filière de métier tout en assurant la transmission d'informations entre Unions<sup>1000</sup>. Le réseautage des URSSAF

---

<sup>995</sup> Codifiés notamment à l'article L. 225-1-1 du CSS.

<sup>996</sup> Ce qui, de ce point de vue, constitue une réussite dans la mesure où les caisses nationales prestataires se désintéressent rapidement de la gestion du financement social. Voir, *supra*, B. 1.

<sup>997</sup> En effet, l'article L. 200-2 du CSS issu de la loi du 25 juillet 1994 ne désigne comme telles que les branches prestataires. Sur l'utilisation courante par les gestionnaires du terme de « branche » pour désigner l'organisation du recouvrement, voir la présentation du réseau URSSAF par l'ACOSS : [<https://www.acoss.fr/home/nos-missions/collecter/operateur-de-reference-du-financ.html>]. Voir, également : Y.-G. Amghar, J.-E. Tesson, « Le rôle singulier de la branche recouvrement dans la sécurité sociale. Interview de », *Regards EN3S*, 2018/2, n° 54, p. 121.

<sup>998</sup> Voir, *supra*, S1.§2.A.1.

<sup>999</sup> Les premières sont à destination des cotisants en leur délivrant la position harmonisée de l'ACOSS, les secondes étant strictement réservées au réseau interne des URSSAF.

<sup>1000</sup> J.-B. Courouble, F. Hiebel, « Peut-on rénover complètement un système d'informations ? », *op. cit.*

connaît une accélération décisive à partir de la COG 2006-2009<sup>1001</sup> qui fait entrer l'organisation du recouvrement dans l'ère de la mutualisation des services. Si en apparence la logique du guichet est maintenue, une déterritorialisation des services qui ne sont pas au contact physique du public s'opère progressivement tandis que la mobilité du personnel entre Unions est facilitée<sup>1002</sup>. De même, ces services peuvent potentiellement être spécialisés pour remplir des missions qui ne relèvent pas à l'origine de la compétence des URSSAF et pour lesquelles ces dernières reçoivent une délégation de gestion comme ce fut le cas avec la mise en œuvre du dispositif « Interlocuteur Social Unique » (ISU)<sup>1003</sup>. Ce mouvement débouche sur la régionalisation des URSSAF réalisée par le décret du 8 septembre 2011 qui transforme les anciennes Unions départementales en succursales des Unions régionales nouvellement créées<sup>1004</sup>. Ce faisant, la dichotomie entre services physiques et services sujets à déterritorialisation s'épanouit dans le cadre nouveau de l'Union régionale. Certains services sont ainsi créés au niveau de la région sans qu'ils soient rattachés à un site départemental<sup>1005</sup>. A un autre échelon, l'ACOSS mène également une politique de spécialisation des URSSAF en leur confiant, en plus de leurs missions générales, des compétences spécifiques à portée nationale que celles-ci peuvent mener

---

<sup>1001</sup> COG ACOSS-Etat 1998-2001, [<http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/cogacoss2006-09.pdf>].

<sup>1002</sup> Du reste, la mobilité intra-réseau est l'un des buts du réseautage d'entreprise. C. Defélix, T. Picq, « De l'entreprise étendue à la "gestion des compétences étendue" : enjeux et pratiques en pôles de compétitivité », @GRH, 2013/2, n° 7, p.41.

<sup>1003</sup> L'ordonnance n° 2005-1529 du 8 décembre 2005 a institué un Interlocuteur Social Unique pour le recouvrement des cotisations et des contributions sociales des artisans, industriels et commerçants. Voir, *infra*, § 2.A.

<sup>1004</sup> D. n° 2011-1079, art. 1. Techniquement, ce décret modifie l'article D. 213-1 du CSS en permettant au ministre chargé de la Sécurité sociale de fixer une circonscription départementale ou régionale. Auparavant, la circonscription d'une URSSAF ne pouvait excéder le niveau départemental que dans des cas « très exceptionnels », cette prérogative n'ayant alors jamais été mobilisée en pratique. C'est ainsi que la mise en place d'URSSAF régionales s'est réalisée en trois vagues successives d'arrêtés portant chacun création d'une URSSAF de région et dissolution des anciennes Unions départementales comprises dans sa circonscription. Voir, par exemple : *Arr. 15 sept. 2011 portant création de l'union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales d'Auvergne (J. O. 5 oct)* ; *Arr. 7 août 2012 portant création de l'union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Languedoc-Roussillon (J. O. 29 août)* ; *Arr. 15 juill. 2013 portant création de l'union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Rhône-Alpes (J. O. 25 juill.)*.

<sup>1005</sup> C'est le cas notamment du service PRAG qui, excroissance des services de la Réglementation et de la Sécurité Juridique (RSJ), a pour missions d'harmoniser la position des sites départementaux, sécuriser les contrôles aux enjeux financiers importants et répondre aux questions complexes (la réponse à ces « QJR » faisant l'objet d'une publication au niveau régional participant ainsi à l'harmonisation de l'interprétation des textes).

grâce à la masse critique ainsi atteinte par leur régionalisation<sup>1006</sup>.

Par ailleurs, cette organisation en réseau semble avoir permis de préparer l'absorption de certains services de l'ex-RSI à la suite de la disparition de ce dernier<sup>1007</sup>. Si une partie du personnel de cet organisme, auparavant affecté au recouvrement social, est intégré au sein des URSSAF<sup>1008</sup>, certains services des caisses de l'ancien RSI sont en pratique assimilés en tant que tels par le réseau piloté par l'ACOSS<sup>1009</sup>. Or, comme on a pu le voir, c'est le propre d'une organisation en réseau que de permettre ce phénomène de recombinaison d'unités autonomes sur le plan opérationnel<sup>1010</sup>.

**169.** Comment expliquer un tel rattrapage de l'organisation du recouvrement social dans sa mise en réseau ? L'octroi de prérogatives de direction à l'ACOSS, si nécessaires soient-elles, de même que la transformation des directeurs des URSSAF en « délégués » de l'Agence centrale<sup>1011</sup>, ne suffisent pas à élucider ce phénomène. A regarder de plus près le réseautage des URSSAF qui se réalise à partir de la fin des années 1990, un constat s'impose : celui-ci rencontre peu de résistance au regard de l'acculturation que ce phénomène représente pour les Unions et leur personnel compte tenu de l'autonomie historique de celles-ci<sup>1012</sup>. L'explication du phénomène considéré ne réside donc pas dans une simple hiérarchisation des URSSAF. Un indice peut être décelé dans le recours rapide aux COG et à leurs déclinaisons que sont les CPG une fois l'ordonnance de 1996

---

<sup>1006</sup> Par exemple, l'URSSAF de PACA assure depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le recouvrement, le contrôle et le contentieux de la « Contribution Sociale de Solidarité des Sociétés » (C3S) prévue aux articles L. 137-30 et suivants du CSS, à la suite de sa désignation par le Directeur Général de l'ACOSS du 31 octobre 2018 (*BO Santé-Protection-sociale-Solidarité*, n° 2018/11, 15 déc.). La spécialisation des URSSAF était déjà à l'œuvre avant la régionalisation, mais elle va trouver une assise nouvelle grâce au périmètre nouveau acquis par celles-ci. Cette évolution a d'ailleurs été génératrice de contentieux (voir : *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 19 janv. 2017, n° 16-10.630, Bull. civ. V. n° 79*).

<sup>1007</sup> La suppression du RSI résulte de l'article 15 de la LFSS pour 2018 (*L. n° 2017-1836, 30 déc. 2017*). En pratique, la cellule ISU au sein des URSSAF n'a jamais cessé de fonctionner de telle sorte que l'assimilation de l'ex-RSI s'inscrit dans une certaine continuité. C. Willmann, « Cotisations, prestations sociales des travailleurs indépendants : un rythme intensif de réformes », *Lexbase hebdo – Edition Sociale*, 2018, n°747.

<sup>1008</sup> *COG ACOSS-ETAT 2018-2022*, [<https://www.acoss.fr/home/lacoss-et-les-urssaf/orientations-strategiques/cog-2018-2022.html>].

<sup>1009</sup> C'est notamment le cas en matière de recouvrement forcé.

<sup>1010</sup> Voir, *supra*, 2. b. a.

<sup>1011</sup> Les URSSAF sont bien évidemment concernées par la réforme de 1996 consistant à faire des directeurs des organismes locaux, les « délégués » de leurs caisses nationales. Voir, *supra*, 2.c.

<sup>1012</sup> P. Georges (dir.), *et al.*, *La place et le rôle des directeurs locaux au sein des nouvelles organisations des organismes de sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 52.

éditée<sup>1013</sup>. Comme on a déjà pu le voir, en effet, ce type de convention constitue un vecteur idéal pour l'implantation du concept de l'entreprise-réseau. Ce faisant, la mise en réseau des URSSAF révèle la puissance métaphorique du concept qui lui est associé. Appréhendé en termes de régulation sociale<sup>1014</sup>, ce dernier apparaît comme un utile artefact de communication permettant la pacification des rapports entre les caisses locales et les caisses nationales lorsqu'il s'agit d'asseoir le pouvoir de direction de ces dernières. De même, sert-il de justification théorique et de modèle pratique à la désintégration des services composant originellement les Unions ou d'autres organismes de Sécurité sociale dans une perspective de réorganisation du recouvrement social. Cette réorganisation s'est d'ailleurs révélée utile en ce qu'elle a soutenu l'extension progressive du champ de compétence des URSSAF.

#### **γ. L'avenir du réseau URSSAF**

**170.** La force du concept de l'entreprise-réseau est telle que celui-ci semble s'être imposé aujourd'hui comme le cadre de pensée indépassable de toute réflexion menée en matière d'organisation de la Sécurité sociale. Son usage au service d'une réorganisation d'un service public n'est pourtant pas sans critique si l'on remarque que le concept de l'entreprise-réseau a été mobilisé à la fois pour préparer et pour justifier la privatisation des entreprises publiques de l'énergie et du transport<sup>1015</sup>. Le concept connaît également en lui-même certaines ambiguïtés dans la mesure où l'on observe, en pratique, une tendance lourde des entreprises organisées en réseau au retour à une organisation concentrée, une

---

<sup>1013</sup> Pour mémoire la première COG Etat-ACOSS a été signée en 1997. *Contra*, X. Bonnet, « Les COG, un outil efficace de maîtrise des activités de sécurité sociale », *Regards EN3S*, 2015, n° 48, p. 205.

<sup>1014</sup> Le concept est des plus polysémiques. On retiendra ici une acception relevant de la théorie et de la sociologie du droit. A cet égard, nous ferons nôtre la définition proposée par Monsieur Jeammaud qui entend le concept comme « d'une œuvre de stabilisation et pérennisation, passant par la réalisation de régularités, mais aussi d'amendements, à laquelle concourent divers procédés ». A. Jeammaud, « Introduction à la sémantique de la régulation juridique. Des concepts en jeu », in J. Clam, G. Martin (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, coll. « Droit et société. Recherche et travaux », LGDJ, 1998, p. 47 ; Sur la polysémie du concept, voir également : J. Chevallier, « De quelques usages du concept de régulation », in M. Maille (dir.), *La régulation entre droit et politique*, L'Harmattan, 1995, p. 71.

<sup>1015</sup> Pour un exemple topique de l'usage de ce concept pour « l'ouverture à la concurrence » de ces entreprises, voir : J. Bergougnoux, *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, Commissariat général au plan, 2000, [<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/004000666.pdf>].

telle configuration institutionnelle apparaissant avant tout comme un état transitoire<sup>1016</sup>. Il est permis, dès lors, de se demander si la régionalisation des URSSAF n'est pas le prélude à leur disparition en tant que personnes morales et n'annonce pas leur transformation en services locaux d'une ACOSS devenue organisation unique.

171. Il est également à craindre que tout ou partie de ses services soient transférés à l'administration fiscale. Le cas échéant, le concept de l'entreprise-réseau aurait *de facto* contribué largement à briser en à peine deux décennies l'autonomie du recouvrement social là où les divers projets d'absorption de celui-ci par l'administration fiscale ont échoué en plus d'un siècle<sup>1017</sup>. Certes, la marche à franchir semble bien plus importante dans cette dernière hypothèse que dans celle évoquée précédemment d'une ACOSS évoluant vers une organisation unique<sup>1018</sup>. Cependant, les conditions semblent réunies aujourd'hui pour que la fiscalisation du recouvrement social devienne possible : porosité entre cotisations sociales et contributions fiscales assises sur le salaire qu'accroît l'harmonisation récente des assiettes<sup>1019</sup>, modernisation numérique du support de déclaration grâce à la DSN de concert avec la retenue à la source de l'impôt sur le revenu<sup>1020</sup>, faiblesse historique des moyens confiés aux services du Recouvrement Amiable et Forcé (RAF) des URSSAF<sup>1021</sup>.

A ces éléments convergents s'ajoute la volonté du gouvernement actuel de créer une « agence unique du recouvrement »<sup>1022</sup> réunissant l'administration fiscale et le réseau URSSAF au sein d'une même entité<sup>1023</sup>. Les autorités publiques entendent ainsi obtenir de nombreux gains d'efficience tout en simplifiant la vie des entreprises<sup>1024</sup>. Un tel projet de

---

<sup>1016</sup> I. Géniaux, S. Mira-Bonnardel, « Le réseau d'entreprises : Forme d'organisation aboutie ou transitoire », *Revue française de gestion*, 2003/2, n° 43, p. 129.

<sup>1017</sup> B. Friot, *Puissance du salariat*, *op. cit.*, pp. 192-199.

<sup>1018</sup> J.-L. Albert, « Du recouvrement de l'impôt au recouvrement des prélèvements obligatoires », *Dr. Soc.*, 2019, p. 70.

<sup>1019</sup> Voir, *supra*, C1.S2.§2.

<sup>1020</sup> A. Rapport J. L. Matt, « L'incidence de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sur l'introduction éventuelle d'une CSG progressive », in Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale*, *op. cit.*

<sup>1021</sup> Voir, *infra*, P2.T2.C2.S2.

<sup>1022</sup> A. Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social*, *Rapport aux Ministres*, Juillet 2019.

<sup>1023</sup> À la suite du rapport « Gardette », le décret n°2019-949 a créé, pour une durée de trois, une mission interministérielle dénommée « France Recouvrement » chargée du pilotage de la réforme du recouvrement fiscal et social.

<sup>1024</sup> A. Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social*, *Rapport aux Ministres*, *op. cit.*

réforme est problématique en ce qu'il consacre la confusion récente, entretenue en partie par les textes, entre les qualités de cotisant et d'employeur<sup>1025</sup>. Cette confusion est particulièrement mise en exergue par l'une des mesures envisagées qui consisterait à prévoir la compensation entre les créances et les dettes fiscales et sociales<sup>1026</sup>. Pareille mesure questionne la place qu'occuperait le salarié-cotisant à l'issue de l'éventuelle réforme considérée, que ce soit au regard de la constitution de ses droits à prestations ou s'agissant des contributions non créatrices de droits<sup>1027</sup>. On peut également s'interroger, de manière plus générale, sur l'articulation des circuits financiers qui résulterait de la création d'une agence unique alors même que la mission première de l'ACOSS demeure le financement des régimes ou des mécanismes de protection sociale<sup>1028</sup>. Enfin, c'est également l'avenir d'une gouvernance du recouvrement social fondé sur l'idée de démocratie sociale qui semblerait être mis à mal par la réforme envisagée par les pouvoirs publics<sup>1029</sup>. En somme, sous couvert d'une appellation neutre, le projet fait peser la menace de l'absorption du recouvrement social par l'administration fiscale, c'est à dire de la mainmise de l'Etat sur les ressources de la Sécurité sociale<sup>1030</sup>. Si un tel projet devait se concrétiser, celui-ci ne serait pas heureux, ne serait-ce que sur le plan opérationnel, dans la mesure où le réseau URSSAF a déjà la lourde tâche d'absorber diverses composantes de l'ancien RSI et se voit continuellement octroyer de nouvelles compétences alors même qu'il peine à transformer son système d'information vieillissant<sup>1031</sup>. En ce sens, l'échec

---

<sup>1025</sup> Par exemple : CSS, art. L. 243-6-1. Sur cette confusion, voir, *infra*, T2.C1.S2.§2.B2 ; P2.T2.C1.S2.A.

<sup>1026</sup> Sur cet objectif, voir : A. Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social, Rapport aux Ministres, op. cit.*

<sup>1027</sup> Sur la situation du salarié dans le recouvrement sociale au regard des cotisations créatrices de droits à prestations et les contributions non créatrices de droits, voir : *infra*, P2.T1.C2.S2.

<sup>1028</sup> Et ce, d'autant plus que la compensation des recettes entre l'Etat et la Sécurité sociale se complexifie. HCFPS, *Etat des lieux du financement de la protection sociale 2019, op. cit.*, p. 20. Voir, également : M. Delaye, « Unifier le recouvrement social, implique de concilier la simplification pour les redevables avec la diversité des besoins des organismes », *Dr. Soc.*, 2019, p. 713.

<sup>1029</sup> Cette différence de gouvernance entre le réseau du Trésor et celui des URSSAF est, du reste, reconnue par le rapport Gardette qui l'identifie comme l'un des éléments complexifiant le projet de réforme considéré. A. Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social, Rapport aux Ministres, op. cit.* Sur le lien entre démocratie et gouvernance dans le cadre actuel du réseau URSSAF, voir : J.-E. Tesson, P.-Y. Chanu, « Le paritarisme de gestion dans les organismes de sécurité sociale, un concept moderne de gouvernance ! L'exemple de l'Acoss et du réseau des Urssaf », *op. cit.*

<sup>1030</sup> Les circuits financiers entre l'ACOSS et la CDC ont longtemps garanti l'autonomie financière de la branche du recouvrement. J.-F. Chadelat, « Pour une histoire du recouvrement », *op. cit.*

<sup>1031</sup> La SNV2 doit ainsi être progressivement remplacée par le système CLEA, le chantier ayant pris un certain retard. P. Martin (dir.), A. Ferreira, M. Doridant, M.-A. Ethievant, L. Zalitacz, D. Zeregbe, *Comment inscrire dans les futurs COG des branches une approche coordonnée de la transformation numérique de la sécurité sociale*, 2017, p. 5.

initial du dispositif ISU constitue un précédent qui devrait inviter les autorités publiques à la plus grande prudence lorsqu'elles entendent se lancer dans une telle entreprise dite de « simplification »<sup>1032</sup>. Fort heureusement, le projet est pour l'heure encore à l'étude et les fonctionnaires en charge de le mener à bien ne semblent pas exclure un scénario *a minima* consistant à faire du réseau URSSAF l'opérateur quasi unique du recouvrement social et à mutualiser avec la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) les services du recouvrement forcé<sup>1033</sup>. Ce scénario n'est pas seulement le plus raisonnable, il est également le plus cohérent, car il respecte à la fois l'identité de chacun des deux réseaux ainsi que la vocation de financeur social de l'ACOSS. En somme, le recouvrement social apparaît se situer aujourd'hui « à la croisée des chemins »<sup>1034</sup>. Mais, quelle que soit l'issue du projet, celui-ci ne remet pas en cause, pour l'heure, le mouvement continu d'extension progressive du champ de compétences des URSSAF<sup>1035</sup>.

## **§2. L'extension progressive du champ de compétences des URSSAF**

**172.** A l'origine circonscrit aux seules cotisations sociales, le champ de compétences de l'URSSAF s'est déployé de manière exponentielle (**A**) une fois que son organisation interne et ses techniques de recouvrement ont été stabilisées aussi bien par la loi que par l'arrivée à maturité de la pratique de ses services. Or, la compétence de l'URSSAF a une conséquence immédiate pour la contribution sociale dont le recouvrement est dévolu à cet organisme : celle-ci est saisie par le droit commun du recouvrement social (**B**).

---

<sup>1032</sup> Voir, *infra*, S2.§2.A.

<sup>1033</sup> A. Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social, Rapport aux Ministres, op. cit.*, Voir, également : Sénat. Commission des Finances. « Audition de M. Alexandre Gardette, administrateur général des finances publiques, et de Mme Lauren Turfait, inspectrice principale des finances publiques ». Séance du 6 février 2019.

<sup>1034</sup> C. Willmann, « Le recouvrement social à la croisée des chemins », *Dr. Soc.*, 2019, p. 678.

<sup>1035</sup> Le rapport Gardette considère ainsi que la consolidation du monopole des URSSAF en matière de recouvrement social peut tout aussi bien constituer une étape préalable à sa fusion avec le réseau du Trésor à long terme que constituer l'aboutissement du mouvement d'expansion qui est le sien. A. Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social, Rapport aux Ministres, op. cit.*

## A. Le déploiement exponentiel du champ de compétences de l'URSSAF

173. L'organisation du recouvrement social accède à un certain de degré d'autonomie avec la réforme Jeanneney de 1967. Celle-ci, se concrétisant notamment par la création de l'ACOSS, correspond également à la fin d'un premier cycle de montée en charge des URSSAF<sup>1036</sup>. Très vite, le champ de compétences de ces dernières s'enrichit de nouvelles attributions. C'est ainsi qu'elles se voient confier le recouvrement de nouvelles contributions assises sur la rémunération du travail et certains ITAF dont l'assiette est spécifique (1). Surtout, le réseau URSSAF obtient le transfert de contributions sociales jusque-là recouvrées par d'autres organismes sociaux (2)<sup>1037</sup>.

### 1. L'extension aux contributions nouvelles assises sur la rémunération du travail et à certains ITAF reposant sur une assiette spécifique

174. Le mouvement d'extension du champ de compétences des URSSAF est lancé avec la création de la contribution au Fond National d'Aide au Logement (FNAL) par la loi du 16 juillet 1971<sup>1038</sup>. Plus significative est l'attribution aux URSSAF par la loi du 11 juillet 1973 du recouvrement du Versement Transport (VT) dont les sommes afférentes ne sont pas affectées à un régime de sécurité sociale, mais aux syndicats mixtes de transport qui font le choix d'instituer une telle contribution<sup>1039</sup>. L'octroi du VT aux Unions est déterminant : elle justifie pour l'avenir l'intervention de celles-ci, non pas en tant que simples entités du régime général circonscrites au prélèvement de cotisations donnant droit à des prestations, mais en raison de leur potentiel intrinsèque d'opérateur du

---

<sup>1036</sup> L. Wurceldorf, « Schéma d'une monographie historique de l'U.R.S.S.A.F. de Paris », in *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, op. cit.

<sup>1037</sup> Un rôle plus accessoire est également confié aux Unions en matière de prévention et d'accompagnement des entreprises en difficulté. D. Ronet-Yague, *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté. Vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique*, PUAM, 2012, pp. 397-500.

<sup>1038</sup> L. n° 71-582, 16 juill. 1971, art. 7; D. n° 72-526, 29 juin 1972, art. 29. L'extension reste néanmoins timide dans la mesure où la création de la contribution FNAL répond au souhait des parlementaires de ne pas augmenter le taux de la cotisation d'allocations familiales dans un souci de traçabilité des sommes (voir, par exemple, R. Nungesser, *J. O.*, Doc. Parl., Assemblée nationale, séance du 10 juin 1971, p. 2656). C'est davantage la réaffectation d'une part de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) au FNAL, dont le recouvrement est dévolu à l'administration fiscale, qui caractérise le déploiement de la compétence des URSSAF. L. n° 71-582, 16 juill. 1971, art. 8. Quoi qu'il en soit, le régime de cette contribution est défini aujourd'hui par les articles L. 834-1 et R. 834-7 du CSS.

<sup>1039</sup> L. n° 73-640 du 11 juillet 1973, art. 5. Le régime de cette contribution, désormais dénommée « Versement Mobilité » (VM) est déterminé aujourd'hui par les articles L. 2333-64 et L. 2531-2 suivantes du code général des collectivités territoriales.



recouvrement<sup>1040</sup>. Le recouvrement de nouvelles contributions assises sur la rémunération du travail ne se fera pas démentir par la suite, la nature fiscale de celles-ci ou leur non-affectation à un régime de sécurité sociale ne constituant pas, le cas échéant, une limite à la compétence des URSSAF<sup>1041</sup>.

**175.** L'extension du champ de compétence du réseau ne s'arrête pas à des contributions nouvellement créées dont l'assiette est composée de la rémunération salariale. Elle se réalise également dans une autre direction qui contribue à faire des URSSAF et de l'ACOSS les opérateurs de référence du financement social. Le réseau se voit ainsi également confier le recouvrement d'ITAF dont l'assiette ne repose pas sur la rémunération du travail, mais sur des assiettes spécifiques<sup>1042</sup>. L'acquisition de telles contributions est stratégique pour l'Agence centrale compte tenu de la forte progression de leur rendement<sup>1043</sup> et de l'opacité des circuits financiers qu'elles empruntent<sup>1044</sup>.

## **2. Le transfert de contributions recouvrées par d'autres organismes sociaux**

**176.** Le réseau URSSAF obtient à partir du milieu des années 2000 la compétence du recouvrement de contributions attribuée jusqu'alors à d'autres organismes sociaux. A cet égard, deux premières expériences, celles du dispositif ISU et du transfert du recouvrement des cotisations UNEDIC, vont s'avérer déterminantes pour l'acquisition ultérieure de contributions sociales par le réseau piloté par l'ACOSS **(a)**. Les années 2010 voient ainsi une forte dynamique en faveur de l'absorption de la compétence du recouvrement d'autres organismes **(b)**.

---

<sup>1040</sup> C. Willmann, « Versement transport : étendue de la compétence de l'Urssaf, organisme collecteur », *Lexbase Hebdo – Edition Sociale*, 2017, n°705.

<sup>1041</sup> Voir, *infra*, B.1.

<sup>1042</sup> C'est le cas notamment des différentes contributions dues par les entreprises du secteur pharmaceutique définies par les articles L. 5124-1 et L. 5124-2 du code de la Santé publique. Leur recouvrement se réalise, sauf sur certains points précis, selon les règles applicables aux cotisations du régime général (*CSS, art. L. 138-20*).

<sup>1043</sup> Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Etat des lieux du financement de la protection sociale en France*, Tome II : annexe IX, 2012, pp. 75-80.

<sup>1044</sup> R. Pellet, A.-C. Dufour, « Fasc. 640 : Financement du Régime général-Evolution du mode de financement-Régime juridique des ressources », *op. cit.*

### **a. L'expérience déterminante du dispositif ISU ainsi que du transfert de la compétence du recouvrement des cotisations UNEDIC**

177. Un premier transfert partiel de cette compétence en faveur des URSSAF est ainsi réalisé, sous couvert de délégation, en matière d'encaissement et de contrôle avec l'instauration, par l'ordonnance du 8 décembre 2005, du dispositif ISU dans le cadre de la création du RSI à effet au 1<sup>er</sup> janvier 2008<sup>1045</sup>. Cette première expérience connaît néanmoins au départ un échec cinglant en raison notamment d'un partage mal réalisé des compétences respectives des acteurs, ce qui provoque une césure dans la chaîne du recouvrement<sup>1046</sup>. A l'issue d'une période de gestion de crise, le dispositif est profondément remanié par la LFSS pour 2017 qui institue une direction unique commune à l'ACOSS et à la caisse centrale du RSI afin d'assurer le *continuum* du recouvrement<sup>1047</sup>. La situation est alors suffisamment stabilisée pour que le mouvement d'absorption de compétences appartenant au RSI reprenne avec le transfert du recouvrement des cotisations maladie des professions libérales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 prévu par la LFSS pour 2017<sup>1048</sup>. Ce mouvement connaît une accélération décisive avec la LFSS pour 2018 : celle-ci organise l'acquisition définitive du recouvrement des contributions dues par les travailleurs indépendants non agricoles relevant du RSI au 1<sup>er</sup> janvier 2018 dans la perspective de l'absorption de ce dernier par le régime général au 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>1049</sup>. En

---

<sup>1045</sup> Ord. n° 2005-1529, 8 déc. 2005, art. 1. L'ancien article L. 133-6-3 du CSS créé à cet effet imposait au RSI de déléguer aux URSSAF, pour son compte et sous son appellation, les fonctions de calcul et d'encaissement des cotisations jusqu'au 30<sup>ème</sup> jour suivant la date de paiement pour les artisans, industriels et commerçants. La loi laissait le choix au RSI, jamais réalisé en pratique, de déléguer également le recouvrement amiable (CSS, anc. art. L. 133-6-4). Pour mémoire, les URSSAF ont dès leur origine la compétence du recouvrement des cotisations d'allocations familiales ainsi que la CSG-CRDS dues par les travailleurs indépendants (D. n° 60-452, 12 mai 1960, art. 36 ; CSS, art. L.213-1.

<sup>1046</sup> En effet, de graves dysfonctionnements vont apparaître dès la mise en œuvre du dispositif au point que la Cour des Comptes parlera à son égard de « catastrophe industrielle ». Cour des Comptes, RALFSS 2012, p. 199. La cause intrinsèque d'un tel échec réside dans la segmentation, sous un affichage unique, du processus du recouvrement en raison de compromis politiques entre l'ACOSS et le RSI (voir, *supra*, subdivision précédente). Or, une telle rupture dans le *continuum* du recouvrement ne pouvait que générer de sérieuses difficultés. Celles-ci furent amplifiées par un manque de compatibilité des systèmes d'information en usage et, dans une moindre mesure, par une absence de pilotage partagé du dispositif. Pourtant, la vétusté de la SNV2 est apparue dès le début des années 2000. Cour des Comptes, RALFSS 2006, p. 117.

<sup>1047</sup> L. n° 2016-1827, 23 déc. 2016, art. 16. Sur la sortie de crise du dispositif, voir : Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, 2015, *op. cit.*, pp.274-275. Sur la mise en œuvre de la direction commune faisant de l'ACOSS le coresponsable du recouvrement des contributions dues par les travailleurs indépendants, voir : Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale*, 2017, pp. 59-60.

<sup>1048</sup> L. n° 2016-1827, 23 déc. 2016, art. 13.

<sup>1049</sup> L.n° 2017-1836, 30 déc. 2017, art. 15. En revanche, le recouvrement des cotisations vieillesse et

d'autres termes, de délégataire du RSI dans le cadre du dispositif ISU puis de coresponsable du recouvrement des contributions dues par les indépendants non agricoles<sup>1050</sup>, le réseau URSSAF en devient l'opérateur unique.

178. Parallèlement à cette extension réalisée d'autorité par la loi, une méthode plus graduelle est expérimentée avec l'habilitation offerte à l'Agence centrale par la LFSS pour 2007 en matière de contrôle des cotisations relevant de l'UNEDIC (cotisations d'assurance chômage et de l'AGS) ainsi que, d'autre part, de l'AGIRC-ARRCO<sup>1051</sup>. Le transfert partiel de compétences reste ici subordonné à la conclusion par l'ACOSS et les organismes nationaux en charge des régimes concernés d'une convention qui en définit les modalités concrètes<sup>1052</sup>. Une telle convention emportant transfert effectif de la compétence du contrôle est ainsi rapidement signée entre l'UNEDIC et l'ACOSS le 22 mai 2008<sup>1053</sup>. Cette convention tombe néanmoins rapidement en désuétude dans la mesure où la compétence générale du recouvrement est attribuée au réseau URSSAF par la loi du 13 février 2008 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2011<sup>1054</sup>. En revanche, pour l'heure, aucune convention analogue n'a été conclue s'agissant du régime AGIRC-ARRCO en raison de difficultés techniques liées notamment à la nécessité de lier le recouvrement à la tenue des comptes de points retraite<sup>1055</sup>. Cette perspective demeure illusoire en raison du transfert, opéré par la LFSS

---

invalidité-décès des professions libérales reste dévolu, sauf pour les travailleurs ayant opté pour le régime microsocial, à la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales (CNAVPL) ou, le cas échéant, à la Caisse Nationale des Barreaux Français (CNBF).

<sup>1050</sup> CSS, art. L. 213-1 3°, (mod. L. n°2016-1827, 23 déc. 2016, art. 16) : « Les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales assurent : [...] Avec les caisses de base du régime social des indépendants, le recouvrement [...] ».

<sup>1051</sup> L. n° 2006-1640, 21 déc. 2006, art. 30.

<sup>1052</sup> CSS, anc. art. L. 243-7.

<sup>1053</sup> Sur son application concrète, voir : *Directive UNEDIC n° 2008-24, 27 oct. 2008*.

<sup>1054</sup> L. n° 2008-126, 13 fév. 2008, art. 5 ; D. n° 2009-1708, 30 déc. 2009, art. 1.

<sup>1055</sup> Les cotisations AGIRC et ARRCO sont converties en droits acquis par le salarié qui sont matérialisés sous la forme d'un compte de points. Le caractère directement créateur de droits de ces cotisations impose en conséquence une individualisation de leur calcul dans la mesure où les droits sont corrélativement liés à la déclaration des salaires. Or, la gestion du recouvrement par le réseau URSSAF repose sur la base de données collective au niveau de l'établissement et non au niveau de chaque salarié. Le réseau ne rapproche en effet pas systématiquement les données collectées à travers les déclarations collectives et les données individuelles. Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, 2015, *op. cit.*, pp. 284-286. Malgré les progrès permis par la montée en charge de la DSN, notamment en matière d'individualisation des cotisations, il semble que, pour l'heure, le transfert de la compétence du contrôle et plus généralement de celle du recouvrement des cotisations AGIRC-ARRCO au réseau URSSAF en reste au *statu quo*. Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur les relations des entreprises avec les*

pour 2020, de l'ensemble des compétences du recouvrement au réseau URSSAF au 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>1056</sup>.

**179.** L'expérience du dispositif ISU et l'extension en deux temps des compétences du réseau URSSAF pour les contributions relevant de l'UNEDIC s'avère déterminante pour la politique d'absorption du recouvrement de contributions appartenant à d'autres organismes. Le retour d'expérience relatif à l'échec et à la réussite respective dans la mise en œuvre des dispositifs considérés permet d'établir une ligne de conduite, tant opérationnelle que légale et réglementaire, lors du transfert de compétences au profit du réseau<sup>1057</sup>.

#### **b. Une dynamique en faveur du transfert de la compétence générale du recouvrement au réseau URSSAF**

**180.** La dynamique à l'œuvre se manifeste tout d'abord par l'extension de l'habilitation des URSSAF au contrôle des contributions des régimes spéciaux par la LFSS pour 2011<sup>1058</sup>. Non mobilisée en pratique, celle-ci semble être restée en sommeil. En effet, il apparaît que les autorités publiques préfèrent désormais procéder à un transfert de compétences par la loi, au besoin une contribution après l'autre, de l'ensemble des opérations attachées au recouvrement (déclaration, encaissement, contrôle, recouvrement amiable et forcé) au terme d'un processus plus ou moins formalisé de travail en commun des acteurs concernés. C'est que, l'un des enseignements tirés des expériences précitées tient dans la nécessité d'opérer le transfert de compétences sur la base d'un diagnostic partagé entre les organismes impliqués et ce, dans le respect d'un calendrier raisonnable permettant une montée en charge des services concernés<sup>1059</sup>. La méthode retenue par l'Etat et l'ACOSS apparaît ainsi être la suivante : en amont les COG liant l'Etat, d'une part, à

---

*organismes de protection sociale, op. cit.*, p. 61.

<sup>1056</sup> L. n°2019-1446, 24 déc. 2019, art. 18, XII-3°.

<sup>1057</sup> Il n'existe pas à proprement parler un schéma directeur clairement identifié. Il s'agit plutôt d'une ligne d'action qui se dégage de différentes publications institutionnelles (COG, les rapports du Haut Conseil du Financement de la Protection sociale et de la Cour des Comptes) traitant du transfert de la compétence du recouvrement au réseau URSSAF.

<sup>1058</sup> L. n° 2010-1594, 20 déc. 2010, art. 39.

<sup>1059</sup> Voir, notamment : Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux, op. cit.*, pp. 275-277.

l'ACOSS et, d'autre part, à l'organisme transférant<sup>1060</sup>, prévoient le rapprochement de ces derniers sur plusieurs compétences identifiées selon un calendrier précis. Ces organismes concluent ensuite, sur la base des COG, une convention emportant mandat de gestion pour l'Agence centrale et définissant les chantiers techniques à réaliser en commun. En retour, l'Etat s'engage à prendre les mesures légales et réglementaires permettant d'opérer le transfert effectif de la compétence du recouvrement concernée<sup>1061</sup>. En cas de succès de l'opération de transfert, la génération suivante de COG envisage, le cas échéant, la poursuite du mouvement en faveur d'autres contributions recouvrées par l'organisme ainsi dépossédé ou pour d'autres étapes du processus du recouvrement. A cet égard, le transfert graduel du recouvrement des contributions sociales du régime des marins constitue un exemple récent particulièrement topique<sup>1062</sup>.

**181.** La dynamique d'acquisition du recouvrement de contributions appartenant à d'autres organismes est accrue par les possibilités techniques offertes par la généralisation de la DSN à compter de l'année 2017<sup>1063</sup>. D'une part, le réseau piloté par l'ACOSS est le premier récepteur des données contenues dans la DSN, qu'il exploite pour lui-même et qu'il transmet à la CNAV ainsi qu'aux organismes complémentaires<sup>1064</sup>. D'autre part, la

---

<sup>1060</sup> S'il s'agit d'un organisme de protection sociale soumis à l'obligation de conclusion de COG.

<sup>1061</sup> En réalité, l'Etat ne peut pas s'engager juridiquement à faire évoluer la réglementation en dehors du cas où la loi a besoin d'un décret d'application pour s'appliquer ou lorsqu'il s'agit d'abroger un règlement manifestement illégal. B. Seiller, « Précisions sur l'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire », *AJDA*, 2004, p. 761. En revanche, il y a tout intérêt au cas présent compte tenu de sa volonté de faire de l'Agence centrale l'opérateur principal du recouvrement social. Voir, *infra*, conclusion du chapitre.

<sup>1062</sup> Ainsi, la LFSS pour 2016 opère transfert au réseau piloté par l'ACOSS du recouvrement notamment des cotisations d'allocations familiales et de la CSG-CRDS (*L. n° 2015-1702, 21 déc. 2015, art. 16*). A cet effet, c'est l'URSSAF Poitou-Charentes qui a été désignée par le directeur de l'Agence Centrale pour assurer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 la compétence générale du recouvrement des cotisations et des contributions considérées. *ACOSS, Déc. 21 déc. 2015, (B.O. Santé-Protection sociale-Solidarités n° 2016/3, 15 avr. 2016)*. Fort du succès de ce transfert, la nouvelle génération de COG entendait confier au réseau URSSAF le recouvrement des cotisations d'assurance maladie et d'assurance vieillesse des ressortissants de l'ENIM en 2019 (*COG Etat-ACOSS 2018-2022*, pp. 27, 29-30, 59 ; *COG Etat-ENIM 2016-2020*, pp. 37-39). C'est finalement l'ensemble des cotisations et des contributions qui fait l'objet d'un transfert de compétence au profit du réseau URSSAF à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour les employeurs en DSN et à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021 pour les entreprises hors DSN (*L. n°2019-1446, 24 déc. 2019, art. 18*).

<sup>1063</sup> Sur la généralisation de la DSN, réalisée en plusieurs étapes, voir : Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale*, *op. cit.*, pp. 15-55, spéc. pp. 19-22.

<sup>1064</sup> La CNAV joue le rôle d'organisme pivot pour tous les autres destinataires des données en les stockant et en extrayant ce qui est pertinent pour chacun d'eux. Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale*, *op. cit.*, p. 18. Une prérogative similaire ait confié à la CCMISA s'agissant de la mutualité agricole.

DSN impose une normalisation des données sociales qu'elle contient, ce qui s'avère nécessaire dans la mesure où, leur référentiel différant selon les organismes concernés par la déclaration, ceci est source de difficultés pour les URSSAF. Enfin, elle permet la transmission de données individuelles relatives aux assurés sociaux concernés, ce qui constitue un enjeu majeur pour l'acquisition de contributions sociales de certains régimes. En effet, malgré la déconnexion à l'œuvre entre cotisations et prestations dans l'ensemble des régimes de base ou complémentaires, l'aspect contributif de certaines prestations reste longtemps plus marqué pour certains de ces régimes que pour le régime général<sup>1065</sup>. Dans une telle configuration, il est primordial que l'organisme prestataire dispose d'un « flux retour » d'informations des URSSAF aux organismes prestataires sous peine de voir se reproduire certains des dysfonctionnements apparus lors du lancement du dispositif ISU<sup>1066</sup>. C'est d'ailleurs la raison technique essentielle qui freine aujourd'hui le mouvement d'absorption des contributions par le réseau URSSAF comme l'illustrent les difficultés persistantes s'agissant de l'AGIRC-ARRCO alors même que le transfert de la compétence du recouvrement de ce régime complémentaire est prévu à effet du 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>1067</sup>.

**182.** Avec du recul, il est permis de formuler différentes observations quant à ce mouvement d'absorption des compétences d'autres organismes par le réseau URSSAF et à ses implications. Initialement, ce transfert ne s'opère pas en bloc, mais par segments d'opérations liées à la compétence générale du recouvrement. En revanche, le transfert a tendance à se réaliser à partir des années 2010 pour l'ensemble des opérations, ce qui semble attester d'une certaine maturité du réseau et de l'Agence centrale en la matière. Il semble, par ailleurs, que le transfert partiel d'opérations du recouvrement ou de

---

<sup>1065</sup> Voir, *supra*, C1. S1. §1 et §2.

<sup>1066</sup> Ainsi, pour les indépendants non agricoles, dans le cas des indemnités journalières et des pensions, il est nécessaire pour l'organisme prestataire de disposer de l'information selon laquelle l'assuré est à jour de ses cotisations. Cour des Comptes, *RALFSS 2012*, p. 203. Ceci a ainsi concrètement donné lieu à des prestations non payées et des sommes mises en recouvrement à tort. Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux, op. cit.*, p. 274.

<sup>1067</sup> L. n°2019-1446, 24 déc. 2019, art. 18, XII-3°. Cette date s'explique par les perspectives de progrès en la matière. Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur l'état des lieux des réformes pour le financement de la protection sociale*, 2018, pp. 132-134. Le rôle de l'ACOSS à l'égard du recouvrement des cotisations de l'AGIRC-ARRCO s'est déjà accru néanmoins légèrement dans la mesure où la LFSS pour 2018 prévoit que le réseau URSSAF assure l'unité d'interlocution pour les entreprises en difficulté financière, et ce, notamment devant la Commission des Chefs des Services Financiers (CCSF). Sur cette commission, voir, *infra*, P2. T1.C2. S1. §2. B.

contributions au réseau soit presque toujours le prélude à une dépossession entière de la compétence pour l'organisme transférant. A cet égard, la dynamique ici est telle que le réseau piloté par l'ACOSS s'est imposé comme l'opérateur de référence du recouvrement social. Dans cette perspective, seules des considérations d'ordre technique semblent interdire au réseau, pour l'heure, d'en devenir l'opérateur unique<sup>1068</sup>. C'est sans doute ce qui explique la consécration récente de ce quasi-monopole par l'article L. 213-1 du CSS, lequel prévoit que « Les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales assurent [...] Le recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions finançant les régimes de base ou complémentaires de sécurité sociale rendus obligatoires par la loi à la charge des salariés ou assimilés [...] »<sup>1069</sup>.

Enfin, on peut se demander si ce dernier ne constitue pas *de facto* le bras armé du régime général permettant de préparer l'intégration de catégories d'assurés qui lui échappaient depuis le Plan de 1945. En effet, priver un régime et l'organisme qui le gère des prérogatives du recouvrement, c'est largement entamer leur autonomie ainsi que leur pouvoir symbolique au regard du lien entre contribution et prestation. C'est donc rendre plus aisée leur absorption par le régime général. Mais le mouvement considéré a également une conséquence plus prosaïque : l'attribution des contributions aux URSSAF entraîne leur soumission au droit commun du recouvrement social.

## **B. La soumission des contributions au droit commun du recouvrement social**

**183.** La compétence de l'URSSAF entraîne *ipso facto* l'application d'un corps de règles participant à l'ordonnancement du recouvrement social, peu important la nature de la contribution concernée **(2)**. C'est que l'avènement du réseau URSSAF correspond également à l'émergence d'un droit commun du recouvrement social **(1)**.

---

<sup>1068</sup> La Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA) semble également avoir une maîtrise bien établie sur son réseau, la DSN lui conférant un rôle analogue de premier récepteur à celui de l'ACOSS. Par ailleurs, la CCMSA a obtenu délégation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, de la part de l'AGIR-ARRCO, en vertu d'une convention prise sur la base de l'habilitation offerte par l'article L. 723-7 du code rural et de la pêche maritime, de l'ensemble des opérations liées au recouvrement des cotisations du régime complémentaire pour les salariés agricoles. Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, *Rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale*, *op. cit.* p. 60.

<sup>1069</sup> L. n°2019-1446, 24 déc. 2019, art. 18. Cette compétence générale connaît toutefois des exceptions, à l'instar du recouvrement géré par la CCMSA.

## 1. L'émergence d'un droit commun du recouvrement social

184. L'avènement d'un organisme de sécurité sociale consacré au recouvrement de cotisations et de contributions sociales a vu l'émergence d'un ordonnancement cohérent de règles prévues à cet effet. C'est ainsi que s'est constitué progressivement un véritable droit commun du recouvrement social<sup>1070</sup>. L'origine de ce mouvement, que l'on a déjà pu observer en toile de fond des développements de ce chapitre, peut être située dans la loi sur les ROP de 1910 qui est la première à prévoir des règles propres au recouvrement des cotisations sociales qu'elle institue<sup>1071</sup>. Celui-ci se poursuit à travers l'instauration de la loi de 1928-1930 pour s'épanouir dans le cadre nouveau du système de Sécurité sociale. L'existence d'un droit commun du recouvrement social se manifeste tout d'abord par la permanence de certaines règles qui caractérisent toujours le recouvrement social aujourd'hui<sup>1072</sup>. Il s'observe également par son autonomie vis-à-vis du droit fiscal malgré l'attraction qu'exerce sur lui ce dernier<sup>1073</sup>. En effet, en l'absence de disposition spécifique opérant un renvoi exprès aux règles fiscales<sup>1074</sup>, celles-ci ne sont pas invocables en matière de recouvrement social que ce soit pour régir directement une situation<sup>1075</sup> ou pour interpréter une règle sociale<sup>1076</sup>. Enfin, les règles qui participent à l'ordonnancement du recouvrement social ne sont pas réductibles au seul périmètre de compétences des URSSAF même si l'absorption récente des compétences d'autres organismes par ces

---

<sup>1070</sup> La notion de « droit commun » étant polysémique, celle-ci est, à dessein, ici entendue dans son acception la plus simple, à savoir celle retenue par Gérard Cornu dans son dictionnaire des termes juridiques. G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 8<sup>ème</sup> ed., 2007. Selon cet auteur, le droit commun est celui « qui s'applique en principe à toutes les personnes et à toutes les affaires, par opposition à exceptionnel ».

<sup>1071</sup> Voir, *supra*, S1. §1. B.

<sup>1072</sup> C'est par exemple le cas avec les majorations de retard. Voir, *supra*, S1. §2. A.3.c.

<sup>1073</sup> En ce sens les propositions d'accroissement des garanties présentées par les rapports Fouquet I et II, qui, pour certaines, ont été reprises dans le code de la sécurité sociale, illustrent très clairement l'étendue de l'influence du droit fiscal qui confine parfois à la simple transposition de certaines des règles de ce dernier. Ph. Coursier, Th. Wanecq, « Rapport du groupe de travail Fouquet II - Il faut stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les URSSAF et prévenir les abus », *Gaz. Pal.* 2008, n° 225, p. 4 ; O. Fouquet, « Cotisations sociales, cotisations fiscales : même combat », *Dr. Soc.* 2009, p. 320.

<sup>1074</sup> Tel, par exemple, l'article L. 242-1.II.7° du CSS qui renvoie directement au CGI pour la détermination de seuils d'exonération s'agissant des indemnités de licenciement. On peut également citer le cas, en matière de déduction d'assiette pour frais professionnels, de l'arrêté du 20 décembre 2002 qui, en son article 5, renvoie, lui aussi, directement au barème fiscal relatif aux indemnités kilométriques. Cependant, la Cour de Cassation circonscrit strictement l'application de la règle fiscale le cas échéant (*Cass. Ass.*, 29 nov. 1985, n° 84-12.543 ; *Cass. Soc.*, 21 déc. 1988, n° 86-11.646).

<sup>1075</sup> *Cass. Soc.*, 14 mai 1975, n° 73-13.204, *Bull. civ.* V, p. 229

<sup>1076</sup> *Cass. Soc.*, 14 janv. 1993, n° 90-15.106 (inédit) ; *Cass. Civ.* 2<sup>ème</sup>, 14 sept. 2006, n° 05-12.464 (inédit).



dernières tend à faire oublier cet aspect<sup>1077</sup>. Il est vrai, cependant, que le droit du recouvrement social s'est constitué autour des règles afférentes aux Unions, pour des raisons historiques liées principalement à l'instauration du système de la Sécurité sociale<sup>1078</sup>, ce qui donne lieu prosaïquement à un jeu de renvoi des textes aux dispositions afférentes aux Unions<sup>1079</sup>.

## 2. L'application *ipso facto* du droit commun du recouvrement social

185. L'existence d'un droit commun du recouvrement social à deux conséquences concrètes. Tout d'abord, en l'absence de lois spéciales, l'attribution de la compétence du recouvrement d'une contribution à un organisme de sécurité sociale entraîne l'application des règles communes qui le concerne<sup>1080</sup>. Surtout, il est indifférent que la contribution concernée revête une nature fiscale ou sociale. La Cour de Cassation s'est très explicitement prononcée en ce sens à propos de la C3S dans un arrêt en date du 15 juin 1995<sup>1081</sup>. Ce qui est déterminant pour le Conseil Constitutionnel, c'est que l'organisme en charge du recouvrement de la contribution fiscale soit placé sous l'autorité de l'Etat ou sous son contrôle, ce qui est le cas du réseau URSSAF<sup>1082</sup>. De même, celle-ci doit être directement affectée à une personne en raison de la mission de service public qui lui est

---

<sup>1077</sup> Sur ce mouvement d'absorption, voir, *supra*, subdivision précédente.

<sup>1078</sup> L'ordonnance du 4 octobre 1945, en ses articles 30 et suivants, prévoyait un certain nombre de règles communes en matière de recouvrement, les régimes plus tard dénommés « *alignés* », devant, selon le Plan de 1945, être intégrés au sein du régime général. Si l'extension du régime n'est pas réalisée avant une date récente s'agissant des indépendants non agricoles, un certain nombre de règles propres au recouvrement demeureront soit par un jeu de renvoi soit par des règles propres à l'ordonnancement de ces régimes. Sur l'échec de l'extension initiale du régime général, voir, *supra*, S1. §2. B.

<sup>1079</sup> C'est par exemple le cas avec le régime de la mise en demeure prévu par l'article L. 244-2 du CSS auquel renvoie l'article L. 725-3 du Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM).

<sup>1080</sup> Ainsi, en matière de contributions dues par l'industrie pharmaceutique l'article L. 138-20 du CSS prévoit que celles-ci sont « recouvrées et contrôlées, selon les règles et sous les sanctions et garanties applicables au recouvrement des cotisations du régime général assises sur les rémunérations [...] ». L'article R. 138-21 du CSS prévoit néanmoins certaines dérogations à ces règles.

<sup>1081</sup> *Cass. Soc., 15 juin 1995, n° 92-12.825* (inédit). Cette contribution est recouvrée par le réseau URSSAF à compter du 1er janvier 2019.

<sup>1082</sup> *Cons. Cons. 28 déc. 1990, n° 90-285*. X. Prétot, « La conformité à la constitution de la loi instituant la contribution sociale généralisée », *Dr. Soc.*, 1991, p. 338. ; L. Philip, « [Note sous décision n° 90-285 DC] », *RFDC*, 1991, p. 136. P. Avril ; J. Gicquel, « [Note sous décision n° 90-285 DC] », *Pouvoirs*, 1991, n° 57, p. 183. Le contrôle de l'Etat garantit ainsi le respect de l'article 13 de la DDHC. Sur la tutelle de l'Etat sur le réseau URSSAF, voir *supra*, §1.2. a.

confiée<sup>1083</sup>. Comme le résumant Messieurs Pellet et Dufour, « la nature de la ressource (cotisation ou imposition) ne détermine pas la nature du droit applicable (CSS ou CGI) : les deux branches du droit demeurent autonomes. Autrement dit, c'est la nature de l'organe affectataire à un organisme soumis à la législation de la Sécurité sociale ou au contraire l'Etat qui conditionne la nature de la règle de droit applicable »<sup>1084</sup>. Mais plus que l'affectation au financement de la Sécurité sociale ou à un organisme prestataire, il apparaît que c'est la compétence de l'organisme percepteur qui détermine la règle de droit applicable. En effet, dans le rapport du redevable à l'organisme chargé du recouvrement de la contribution considérée, c'est ce dernier qui s'avère en être le créancier peu important la destination finale de celle-ci<sup>1085</sup>.

---

<sup>1083</sup> Cette affectation peut aussi bien concerner un établissement public qu'une personne privée chargée d'une mission de service public. *Cons. Cons. 29 déc. 1998, n° 98-405 DC ; L. Org. n° 2001-692, 1<sup>er</sup> août 2001, art. 2.*

<sup>1084</sup> : R. Pellet, A.-C. Dufour, « Fasc. 640 : Financement du Régime général-Evolution du mode de financement-Régime juridique des ressources », *op. cit.*

<sup>1085</sup> Ce rapport est matérialisé par le fait générateur de la créance sociale. Sur ce point, voir, *infra*, P2.T1. C1.S1.

## Conclusion du Chapitre 2

186. Il semble logique aujourd'hui qu'une contribution assise sur la rémunération du travail et destinée au financement d'un risque social couvert par le régime général, ou les régimes qui lui sont articulés, soit recouverte par l'URSSAF. Pourtant, la compétence étendue de cet organisme de sécurité sociale, pour aussi naturelle qu'elle puisse paraître, n'en demeure pas moins le résultat d'une évolution qui n'a pas été anticipée ni par le législateur de la III<sup>ème</sup> République ni par les architectes du Plan de 1945. La dynamique à l'œuvre qui a conduit à l'avènement d'un organisme de sécurité sociale dédié au recouvrement des cotisations sociales ne s'est pas arrêtée avec la création des URSSAF puis de l'ACOSS. Ces dernières ont ainsi vu leur champ de compétences faire très tôt l'objet d'une extension au fur et à mesure de la création de contributions sociales ou même de régimes de protection sociale, ce mouvement étant soutenu par leur mise en réseau. La dynamique est suffisamment forte pour que le réseau URSSAF soit en passe de devenir aujourd'hui l'opérateur quasi unique du recouvrement social bien qu'il ne soit pas à l'abri de contingences politiques. Ce faisant, il participe, bien plus encore que la politique d'universalisation des prestations d'assurance maladie, à l'extension du régime général.

## Conclusion du Titre 1

**187.** La créance sociale dont est redevable l'employeur n'est pas réductible aux seules cotisations sociales. A ces dernières s'ajoutent d'autres contributions à la nature et aux appellations diverses. Si elles ne sont pas toutes destinées au financement de la Sécurité sociale, elles ont pour point commun d'être articulées historiquement avec l'assiette des cotisations sociales, laquelle est assise sur la rémunération du travail salarié. Cette assiette a été associée dès le départ à un mode de calcul déterminé, celui des cotisations variables avec les revenus, association qui s'explique par le choix des autorités publiques en faveur de l'Assurance sociale puis de la Sécurité sociale. Or, un tel choix a rendu nécessaire l'adoption de mécanismes propres au recouvrement des cotisations sociales, ce qui a conduit, d'une part, à l'émergence d'un droit commun du recouvrement social distinct du droit des contrats ainsi que du droit fiscal et, d'autre part, à l'avènement d'un organisme de sécurité sociale dédiée à cette mission. La dynamique enclenchée lors des premières assurances sociales va ainsi s'affermir dans le cadre nouveau du régime général à la suite de l'instauration du système de Sécurité sociale. Bien entendu, elle n'exprime pas un mouvement continu du fait des contingences de l'histoire : ne correspondant pas à un plan d'ensemble des autorités publiques élaboré en amont, elle est alimentée essentiellement par des considérations pratiques au fur et à mesure que des questions de financement surgissent. Pourtant, la dynamique s'amplifie après la création des URSSAF puis de l'ACOSS. En effet, la tendance lourde qui se dégage notamment à compter de la réforme Jeanneney, renforcée par la mise en réseau des URSSAF, est de voir s'imposer ce dernier comme l'opérateur de référence en matière sociale.

**188.** Comment expliquer le succès d'une telle dynamique ? Certes, le mouvement en faveur de la constitution d'un recouvrement social autonome et d'un organisme de sécurité sociale qui lui est dédié s'étire sur plus d'un siècle. Dès lors, les autorités publiques ont pu mener successivement des politiques de rationalisation des dispositifs existants sur la base de l'expérience tirée de la pratique du recouvrement pour les adapter à la situation de leur époque. Mais, derrière la montée en puissance du réseau URSSAF se cache l'émergence d'un acteur clef du recouvrement social et extérieur à l'administration sociale : l'employeur. Lui-même cotisant, ce dernier s'est ainsi vu confier progressivement un certain nombre de prérogatives qui, en matière de contributions directes, restent dévolues à

l'administration fiscale. C'est ainsi que le centre de gravité du recouvrement social se déplace à son endroit au point que l'on peut considérer aujourd'hui l'employeur comme l'agent de substitution de l'URSSAF.

## **Titre 2 L'employeur, agent de substitution de l'URSSAF**

**189.** Le choix historique des autorités publiques en faveur d'assurances sociales, reposant sur une logique professionnelle, a fait de l'employeur un acteur à part entière du recouvrement social. En effet, celui-ci participe dès les premières lois à la collecte des cotisations sociales. Le rôle confié à l'employeur va se consolider au fur et à mesure de la modernisation du recouvrement social, d'abord sous l'empire du système de la loi de 1928-1930, puis dans le cadre nouveau de la Sécurité sociale. A cet égard, l'avènement d'un organisme de sécurité sociale dédié audit recouvrement, loin d'amoindrir la place de l'employeur, affermit celle-ci. La formation du couple particulier que constitue l'URSSAF et l'employeur s'accompagne d'un partage clair des compétences qui traduit la mobilisation de ce dernier par le système du recouvrement social. L'employeur est amené à suppléer l'Union dans différentes opérations prenant place dans la chaîne du recouvrement social. Celles-ci constituent l'objet de la substitution organisée par les pouvoirs publics (**Chapitre 1**). L'attribution de telles opérations à l'employeur est déterminante pour l'efficience du recouvrement social en ce qu'elle constitue l'approfondissement de la technique dite de la « déclaration contrôlée », laquelle est à l'œuvre dans tous les systèmes modernes de recouvrement social ou fiscal (**Chapitre 2**).

## Chapitre 1 L'objet de la substitution

**190.** A emprunter une expression appartenant au droit fiscal et au domaine de l'assurance collective, l'employeur se révèle institué dans un rôle de « collecteur »<sup>1086</sup> (**Section 1**). L'institution de l'*employeur-collecteur* a pour conséquence de mettre celui-ci dans une position où il est détenteur d'informations liées à la réalisation des opérations du recouvrement dont il a la charge. Or, celles-ci sont nécessaires aux URSSAF pour s'assurer de l'exercice régulier de son rôle de collecteur par l'employeur. La transmission d'informations n'est toutefois pas, en tant que telle, suffisante. Encore faut-il que l'Union soit en mesure d'en extrapoler les données pertinentes. En conséquence, le système du recouvrement social organise un dialogue entre ces deux acteurs et, pour ce faire, place l'employeur dans un rôle de discutant. C'est ainsi que, de collecteur, l'employeur est également institué dans un rôle d'*interlocuteur* (**Section 2**).

### Section 1 L'employeur-collecteur

**191.** En tant que collecteur, il appartient à l'employeur de procéder à la centralisation puis au paiement des cotisations et des contributions dues pour son propre compte comme pour celui de ses salariés voire même, parfois, d'un autre employeur. Cependant, il est bien plus qu'un simple centralisateur et payeur puisqu'il lui revient de procéder au préalable à la liquidation de la créance sociale, c'est-à-dire d'en déterminer le montant exact. En conséquence, le paiement de la créance sociale, si important soit-il, apparaît comme l'opération finale de la chaîne du recouvrement dont la réalisation est confiée à l'employeur. Dans cette perspective, c'est bien l'opération de liquidation de la créance sociale qui s'avère déterminante pour le recouvrement social (§1). Or, dans la mesure où elle doit être individualisée pour chaque salarié, elle représente une difficulté potentielle (§2).

---

<sup>1086</sup> P. Beltrame, L. Mehl, *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées*, PUF, coll. « Thémis Droit public », 2<sup>ème</sup> ed., 1998, pp. 570- 572 ; L. Mayaux « Exécution de l'assurance collective », in P. Baillet, J. Bigot, J. Kullman, L. Mayaux, J. Bigot (dir.), *Les assurances de personnes, Traité de droit des assurances, Les assurances de personnes*, Tome 4, LGDJ, 2007, p. 717.

## §1 La fonction déterminante de l'opération de liquidation de la créance sociale

192. La liquidation de la créance sociale constitue une opération de comptabilité (A), laquelle est facilitée par l'unité de la créance sociale quant à son objet (B).

### A. Une opération de comptabilité

193. L'opération de liquidation de la créance sociale s'opère en deux temps. La première phase consiste à évaluer l'assiette tandis que la seconde concerne le calcul du montant de la dette à partir de celle-ci<sup>1087</sup>. La liquidation de la créance sociale peut ainsi sembler redoutable dans la mesure où le collecteur se retrouve face à une pluralité de cotisations et de contributions sociales à liquider. L'évaluation d'assiette est délicate puisque l'employeur doit se livrer, à reprendre une expression empruntée à la doctrine fiscale, à une « autodétermination des bases d'imposition »<sup>1088</sup>. La difficulté est accrue par l'existence de différents dispositifs d'exonération qui agissent sur l'assiette des revenus salariés, au premier rang desquels figure la réduction générale sur les bas salaires dite "réduction Fillion"<sup>1089</sup>. En effet, chacune des contributions sociales, appelées à devenir tout ou partie de la créance sociale que doit collecter l'employeur, porte nécessairement sur la rémunération salariale. Quant à la seconde phase, qui consiste dans l'application de taux sur l'assiette autodéterminée par l'employeur, elle ne pose guère de difficultés en tant que telle : la plupart des taux sont de droit commun, c'est-à-dire applicables à tout salarié relevant du régime général<sup>1090</sup>.

---

<sup>1087</sup> Nous empruntons, une fois de plus, une définition issue du droit fiscal. En ce sens J. Grosclaude, P. Marchessou, *Droit fiscal général, op. cit.*, p. 14 ; P. Beltrame, L. Mehl, *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées, op. cit.*, pp. 69-99. Le découpage de l'opération en deux phases n'est toutefois pas toujours très net selon l'imposition en cause de telle sorte que la doctrine fiscale retient parfois une définition s'intéressant essentiellement à la seconde étape. En ce sens, A. Barilari, R. Drapé, *Lexique fiscal*, Dalloz, 2<sup>ème</sup> éd. 1992, p. 109 : « opération qui consiste à calculer la dette fiscale du contribuable par application d'un taux ou d'un tarif à la base imposable après prise en compte, le cas échéant, de réductions ou de majorations portant sur l'impôt brut ».

<sup>1088</sup> C. Gour, J. Molinier, G. Tournié, *Procédure fiscale*, PUF, coll. « Thémis », 1982, p. 81.

<sup>1089</sup> Sur cette réduction, voir, *supra*, T1.C1S2. §2. B.

<sup>1090</sup> Certaines professions font ainsi l'objet de taux spécifiques. C'est le cas, par exemple, des journalistes et assimilés qui sont affiliés au régime général en vertu de l'article L. 311-3 16° du CSS. Les taux de certaines cotisations et contributions sociales dues pour ces travailleurs, sont en effet, réduits de 20% (Arr. 26 mars 1987, *J. O.*, 2 avr.). Par ailleurs, certains employeurs sont soumis au VM selon un taux déterminé par l'AOT dans la circonscription dans laquelle est implanté l'établissement concerné. Sur le VM, voir, *supra*, T1.C2.S2.A.1. De même, en matière de cotisation AT-MP, le taux varie en fonction du



194. L'opération de liquidation de la créance prend ici une dimension particulière dans la mesure où elle concerne aussi bien la dette sociale de l'employeur que celle du salarié. Ce faisant, elle s'articule avec le prélèvement de la part salariale de cotisations et de contributions sociales qu'effectue l'employeur sur les revenus de ses salariés et ce, avant même la perception effective de leur salaire. Afin d'illustrer au mieux cette articulation entre liquidation préalable de la créance et prélèvement de la part salariale, le législateur de 1910 retient à l'occasion des ROP le terme de « précompte ». Comme l'explique clairement le ministre du Travail Viviani :

« Le véritable mot dont on devrait se servir [...] c'est "prélèvement". Mais il faudrait méconnaître la situation telle qu'elle se produira dans les usines pour ne pas apercevoir que l'opération du prélèvement ne se fera pas à chaque paye, matériellement, en face de chaque ouvrier, mais que, dans les grandes usines où aura lieu le prélèvement, il y aura un précompte, c'est-à-dire un compte préalable, une opération de comptabilité. C'est pourquoi nous avons voulu que l'expression employée correspondît à cette situation matérielle ».

Les propos du Ministre Viviani mettent en lumière les deux opérations attachées au précompte qui gardent toute leur pertinence aujourd'hui<sup>1091</sup>. En premier lieu, le précompte apparaît comme une opération de comptabilité, ou plutôt comme la traduction, sur le plan comptable, de l'opération juridique de liquidation de la créance. A cet égard, la mise au compte préalable qui est décrite par le ministre du Travail concerne bien tant la part salariale que la part patronale dans la mesure où elle porte sur une même assiette et se réalise matériellement au même instant, à savoir lors de la détermination de la paie. On peut parler ici de *précompte-comptabilité*. La deuxième opération liée au précompte est de nature juridique. Elle se réalise postérieurement à son versant comptable et donne lieu à une retenue sur rémunération : le *précompte-acte*<sup>1092</sup>. En somme, dans la chaîne du recouvrement, le précompte-comptabilité constitue nécessairement un préalable obligatoire à l'exercice du précompte-acte qui intervient lui-même avant le paiement de la créance sociale. Confier la liquidation de la créance sociale à l'employeur s'avère ainsi stratégique

---

risque que représente l'entreprise : en synthèse, plus la taille de l'entreprise augmente plus le taux est individualisé (CSS, art. L. 242-5 à L. 242-7-1 ; D. 242-6-1 et D. 242-6-2). Enfin, et de façon mineure, le taux de certaines contributions varie en fonction des effectifs de l'entreprise. Tel est, par exemple, le cas s'agissant du FNAL : 0,20% sur la part des rémunérations limitées au PSS plus 0,50% sur la totalité des rémunérations pour les employeurs occupant au moins 20 salariés (CSS, L. 834-1 ; R. 834-7).

<sup>1091</sup> Sur le mécanisme du précompte, voir, *infra*, P2.T1.

<sup>1092</sup> Sur la nature juridique de ce précompte-acte, voir, *infra*, P2.T1.C.1.S2.

en raison de sa proximité directe avec le fait imposable. Ainsi, cette opération n'est-elle réalisée par l'URSSAF qu'en cas de défaillance de ce dernier dans l'exercice de son rôle<sup>1093</sup>. En cela, l'attribution de l'opération considérée à un « Tiers collecteur »<sup>1094</sup> constitue une économie de gestion substantielle pour le réseau URSSAF. C'est en ce sens qu'il faut entendre la célèbre assertion de Getting selon laquelle le recouvrement social est caractérisé par « l'auto-taxation » de l'employeur<sup>1095</sup>. Plus juste semble être la terminologie fiscale qui parle d'impositions « auto-liquidées » pour désigner celles faisant, telle la TVA, elles aussi l'objet d'une liquidation par un tiers collecteur à l'administration<sup>1096</sup>. Mais confier une telle opération à l'employeur présente un risque pour le bon encaissement du système si l'opération s'avère être trop complexe. Celle-ci est néanmoins atténuée par l'unité d'objet de la créance sociale.

## **B. Une opération facilitée par l'unité de la créance sociale quant à son objet**

**195.** La créance sociale a cette vertu d'offrir une certaine unité aux cotisations et aux contributions sociales au regard de leur objet, la rémunération du travail, ce qui permet de les appréhender comme un tout dans le strict cadre du recouvrement social<sup>1097</sup>. Ce passage de contribution à créance ne masque pas pour autant leurs différences qui s'expriment notamment s'agissant de leur périmètre respectif. Ceci n'a pas pour effet d'accroître significativement la complexité de l'opération d'évaluation et ce, en raison de l'articulation historique des cotisations sociales avec les autres contributions assises sur les revenus du travail. L'unité d'assiette, quant à l'objet, est ainsi déterminante pour l'action du collecteur dont la tâche s'en trouve ainsi facilitée. De manière prosaïque, *in eo quod plus sit semper inest et minus*<sup>1098</sup> : l'employeur habitué à évaluer une assiette de la CSG sur les revenus d'activité au large spectre n'a qu'à réduire le périmètre de son action lorsque, pour telle

---

<sup>1093</sup> Voir, *infra*, S2. §1 et P2.T2.C2.S2.

<sup>1094</sup> En droit fiscal, on parle généralement de « Tiers collecteur » lorsqu'il s'agit de mettre l'accent sur le fait que la personne en charge d'une partie des opérations du recouvrement est extérieure à l'administration fiscale. P. Beltrame, L. Mehl, *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées, op. cit.*, pp. 570- 572.

<sup>1095</sup> A. Getting, « Le recouvrement des cotisations de sécurité sociale », *Dr. Soc.* 1951, p. 482.

<sup>1096</sup> BOI-REC-PRO-10-20120912 ; BOI-REC-PART-20-20120912.

<sup>1097</sup> Voir, *supra*, T1. C1. S2. §2. et *infra*, P2.T2.C1.S2§1.

<sup>1098</sup> « Qui peut le plus peut le moins ». H. Roland, L. Boyer, *Adages du droit français*, Litec, 4<sup>ème</sup>ed. 1999, n°372.

contribution spécifique, l'assiette afférente ne porte que sur un élément de rémunération en particulier. Surtout, celui-ci doit évaluer une assiette à partir d'éléments qu'il est, en principe, censé avoir lui-même alloués en sa qualité d'employeur. Ce faisant, il dispose de l'information suffisante lui permettant d'accomplir cette opération d'évaluation.

**196.** Le collecteur a normalement connaissance des éléments de rémunération qu'il attribue lui-même à son salarié en sa qualité d'employeur. Ceci est d'autant plus vrai que le législateur fait peser sur ce dernier une obligation d'information à destination du salarié portant sur les éléments de rémunération qui lui sont alloués. L'employeur doit ainsi transmettre l'information suffisante permettant au salarié d'apprécier la régularité du calcul réalisé par celui-ci. Cette obligation d'information « aux fins de vérification »<sup>1099</sup> se manifeste essentiellement à travers la remise périodique d'un bulletin de paie à chaque salarié en vertu de l'article L. 3242-3 du code du travail<sup>1100</sup>. A la lecture des articles R. 3243-1 et suivants du code du travail qui en définissent le contenu, l'étendue de ce support d'information se révèle conséquent. Ainsi, le bulletin doit-il notamment indiquer « La nature et le montant des accessoires de salaire soumis aux cotisations salariales et patronales »<sup>1101</sup>. Intéressant directement le domaine ici étudié, ce même bulletin doit également mentionner « Le montant, l'assiette et le taux des cotisations et contributions d'origine légale et conventionnelle à la charge de l'employeur et du salarié avant déduction des exonérations et exemptions [...] »<sup>1102</sup>.

**197.** L'obligation d'information ne se réduit pas pour autant à cet instrument, la Cour de Cassation ayant, dans un arrêt rendu en date du 18 juin 2008, posé le principe selon lequel « le salarié doit pouvoir vérifier que le calcul de sa rémunération a été effectué

---

<sup>1099</sup> L'expression est tirée de la classification des différentes obligations d'information pesant sur l'employeur proposée par un auteur récent. B. Dabosville, *L'information du salarié. Contribution à l'étude de l'obligation d'informer*, Dalloz, Coll. « Nouvelle bibliothèque des thèses », vol. 123, 2013, p. 196.

<sup>1100</sup> Issu de la pratique des grandes entreprises, le bulletin de paie a été rendu obligatoire par la loi du 4 mars 1931. G. Lyon-Caen, *Le salaire*, in *Traité de droit du travail*, Tome II, G.H. Camerlynck (dir.), Dalloz, 2ème éd., 1981, p. 297. Destiné exclusivement à la vérification de l'exactitude du décompte opéré par l'employeur, cet instrument a vu son périmètre s'accroître en ce qu'il est également devenu le support d'informations portant sur les éléments essentiels de la relation de travail notamment sous l'effet de la directive 91/533 du 14 octobre 1991. B. Dabosville, *L'information du salarié. Contribution à l'étude de l'obligation d'informer*, loc. cit. ; C. Robin, « L'obligation d'information en droit du travail : l'exemple du bulletin de paie », *RRJ* 2004 (III), p. 1975 sq.

<sup>1101</sup> *Cod. Trav.*, art. R. 3243-1, 6°.

<sup>1102</sup> *Cod. Trav.*, art. R. 3243-1, 8°.

conformément aux modalités prévues par le contrat de travail »<sup>1103</sup>. Comme l'explique dans sa thèse Monsieur Dabosville<sup>1104</sup> :

« C'est ainsi dans le droit reconnu à tous les salariés de vérifier l'exactitude de la rémunération versée que se trouve le fondement de cette obligation d'informer. La remise d'un bulletin de paie au salarié permet certes l'exercice de ce pouvoir de contrôle. Elle n'épuise cependant pas l'obligation d'informer pesant sur l'employeur. Comme le souligne le cas d'espèce de l'arrêt du 18 juin 2008, les mentions figurant sur le bulletin de paie sont en effet parfois insuffisantes pour permettre au salarié de vérifier les modalités de calcul de sa rémunération. Il appartient alors à l'employeur de communiquer au travailleur les éléments complémentaires nécessaires à la vérification de l'exactitude de la somme versée ».

L'obligation d'information pesant sur l'employeur s'avère ainsi rigoureuse à son égard. Or, cette obligation de droit du travail, qui intéresse l'exécution conforme d'une obligation essentielle du contrat de travail, produit également un effet concret en matière de recouvrement social. En imposant à l'employeur d'être en mesure de délivrer au salarié une information exacte sur chaque élément de rémunération ainsi que sur les modalités de l'opération de liquidation des contributions sociales, elle lui permet, dans le même temps, d'en avoir une connaissance intime. L'obligation d'information relative aux éléments de rémunération se révèle ainsi polyvalente en ce qu'elle est tout à la fois une contrainte pour l'employeur et un moyen de rationaliser sa gestion comptable ce qui lui sera profitable à plus long terme. En somme, l'employeur doit évaluer des éléments qu'il a lui-même attribués et sur lesquels il exerce l'empire de sa connaissance. En conséquence, l'opération d'évaluation de l'assiette et le calcul de la créance sociale s'en trouve facilités. Il arrive toutefois que cette connaissance ne soit pas suffisante pour l'employeur dont le domaine d'activité rend difficile la réalisation de l'opération de liquidation en raison de difficultés comptables structurelles. C'est ainsi la nécessité d'individualiser l'opération de liquidation de la dette sociale pour chacun des salariés à qui l'employeur verse une rémunération qui représente une difficulté potentielle.

---

<sup>1103</sup> Cass. Soc. 18 juin 2008, Bull. civ. V, n°134, Rapport annuel, p. 226 ; RJS 8-9/09, n°874 ; D. 2008, p. 2209, note H.K. Gaba.

<sup>1104</sup> B. Dabosville, *L'information du salarié. Contribution à l'étude de l'obligation d'informer*, op. cit. p. 200.

## 2§. Une difficulté potentielle : l'individualisation de l'opération de liquidation

**198.** La nécessité d'individualiser l'opération de liquidation de la dette sociale pour chacun des salariés résulte des caractéristiques propres à des contributions assises sur les revenus du travail. Une telle exigence s'explique tout d'abord par les fonctions que remplissent les cotisations et les contributions sociales salariales pour le salarié pris en sa qualité d'assuré social<sup>1105</sup> ou de redevable fiscal<sup>1106</sup>. Elle concerne également les contributions dues par l'employeur en raison de l'articulation historique entre part salariale et part patronale des cotisations sociales puis du modèle que ces dernières ont joué lors de la création ultérieure de contributions assises sur les revenus du travail<sup>1107</sup>. En conséquence, la liquidation des cotisations et des contributions sociales dues pour une période déterminée se réalise lors d'une opération comptable unique. Dans cette perspective, une difficulté surgit lorsque l'employeur doit évaluer une assiette dont un élément échappe à sa connaissance (A). Par ailleurs, celui-ci peut avoir du mal à déterminer l'assiette en raison de certaines configurations d'emplois ou par des difficultés comptables propres à l'activité exercée. Dans ces hypothèses, il peut néanmoins compter sur l'existence d'assiettes forfaitaires (B).

### A. Le collecteur face à un élément de rémunération qui échappe à sa connaissance

**199.** Il existe des configurations du rapport d'emploi où l'employeur peut se retrouver dans l'ignorance face à des éléments de rémunération perçus par le salarié sans qu'il ne les ait lui-même alloués. La difficulté est de taille en ce qu'il est néanmoins tenu de les intégrer dans l'assiette des contributions sociales en raison de la conception extensive de la

---

<sup>1105</sup> C'est-à-dire en raison de la portée créatrice de droits à prestations des cotisations salariales de sécurité sociale. Voir, *supra*, T1.C1. S1. §3

<sup>1106</sup> Les contributions salariales sont en effet déductibles de l'IR (*CGI, art. 156 III 4°, art. 83*). Cette déductibilité s'opère le plus souvent pour leur montant total. Toutefois, pour la CSG, elle ne se réalise que de manière partielle à hauteur de 5,1 % (*CGI, art. 154 quinquies, I*) tandis qu'elle est exclue pour la CRDS comme pour la contribution sur les plans d'options et l'attribution gratuite d'actions. Quoiqu'il en soit, pour pouvoir donner lieu à déduction, le montant des traitements bruts et des contributions afférentes doit être inscrit nominativement au compte fiscal du salarié pris en sa qualité de contribuable à l'IR, ce qui implique là aussi une opération de liquidation de la dette sociale individualisée. De manière concrète, cette information qui figure dans la DSN est communiquée à la DGFIP, ce qui va se matérialiser pour le contribuable fiscal par l'octroi d'un formulaire prérempli (n°2042-SK/CERFA n°12451) lors de sa déclaration annuelle des revenus.

<sup>1107</sup> Voir, *supra*, T1.C.1.S2.

notion de rémunération telle qu'elle résulte des articles L. 242-1 et L. 136-1-1 du CSS. En effet, peu importe que l'employeur soit celui qui attribue ou non tel avantage : l'important c'est que le salarié ait perçu l'élément considéré en raison de son activité subordonnée<sup>1108</sup>. C'est ce que dit l'article L. 136-1-1 du CSS lorsqu'il inclut dans l'assiette de la CSG sur les revenus d'activité toutes sommes « quelles qu'en soient la dénomination ainsi que la qualité de celui qui les attribue, que cette attribution soit directe ou indirecte »<sup>1109</sup>. Ceci invite, en conséquence, à toujours se placer du point de vue de ce dernier lorsque l'on s'intéresse à la qualification d'un avantage octroyé. Un employeur va ainsi se trouver dans l'ignorance d'un avantage octroyé à l'un de ses salariés essentiellement lorsque cette attribution est le fait d'un tiers (1). Cette méconnaissance peut, de manière plus marginale, également résulter de l'action d'un acteur particulier, le Comité Social et Economique (CSE) (2).

### 1. L'avantage accordé au salarié par un tiers

200. Il convient tout d'abord de mettre à part la situation du tiers qui sert d'intermédiaire pour l'employeur. En effet, ici l'élément de rémunération n'échappe pas à la connaissance de ce dernier. Tel est le cas notamment des indemnités complémentaires aux IJSS versées par des organismes de prévoyance<sup>1110</sup> qui, lorsque le contrat de travail du bénéficiaire n'est pas rompu<sup>1111</sup>, sont assujetties à hauteur de la participation patronale<sup>1112</sup>.

---

<sup>1108</sup> L'importance du lien entre l'avantage alloué et l'activité salariée est telle que ledit avantage est considéré comme élément de rémunération même lorsqu'il est octroyé à un tiers au rapport d'emploi. *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup> 17 sept. 2009, n°08-21.005, Bull. Civ., II, n°218*. En l'espèce, il s'agissait d'aides forfaitaires versées aux conjoints des salariés. Ce qui est déterminant ici, c'est que cet avantage ait été procuré en raison de l'appartenance du salarié à l'entreprise et à l'occasion du travail accompli par ce dernier.

<sup>1109</sup> Cette rédaction est plus explicite que la formulation de l'article L. 242-1 du CSS antérieure au changement d'assiette de référence opéré par l'ordonnance du 12 juin 2018. La disposition ne visait explicitement que les sommes allouées « par l'entremise d'un tiers à titre de pourboire ». Sur le renversement d'assiette de référence et la conception extensive de la notion de rémunération, voir *supra*, T1.C1. S2. §1.

<sup>1110</sup> Sociétés d'assurance, mutuelles, institutions de prévoyances, seules habilitées en vertu de la loi Evin à mettre en œuvre les opérations de prévoyance (*L. n°89-1009, 31 déc. 1989, art. 1<sup>er</sup>*). Cette exclusivité ne s'étend pas aux opérations de retraite supplémentaire. M. Del Sol, « Entreprise mutualiste d'assurance et prévoyance », *JCP E*, 2002. I. 413 et 492.

<sup>1111</sup> *Cass. Soc., 29 oct. 1998, n°96-11.790 (inédit)*.

<sup>1112</sup> *Cass. Soc., 13 janv. 2000, n° 97-17.766, Bull. Civ. V, n°20 ; Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 21 déc. 2006, n° 05-18.690 ; Cass. Soc. 26 avr. 1990, n° 87-15.023 (inédit), RJS 1990, n° 524*. Plus précisément, en pratique, les régimes de prévoyance complémentaire appliqués dans les entreprises portent généralement sur les

La vraie difficulté surgit pour l'employeur lorsque le tiers agit pour son compte personnel et qu'il offre un avantage au salarié en raison de cette qualité, qu'il en ait conscience ou non. Deux situations se distinguent alors. La première concerne le tiers dont l'identité est indifférente et qui, se situant à la périphérie de l'activité de l'entreprise ou en étant le simple client, peut être qualifié de tiers absolu (a). La seconde est relative au cas où, tout en agissant pour son propre compte, le tiers va jouer un rôle plus concret dans l'activité de l'entreprise et retire de ce fait un intérêt de l'activité du salarié de telle sorte que l'on peut l'identifier comme un tiers intéressé (b).

### **a. L'avantage accordé par un tiers absolu**

**201.** D'une manière générale, il y a attribution potentielle d'un avantage dès lors que le salarié est, dans le cadre de son activité, au contact direct d'un tiers (fournisseur de matières premières, acheteur professionnel ou encore consommateur des produits et services de l'entreprise etc...). Or, cette configuration des rapports présente le risque, au mieux, de ralentir l'opération d'évaluation d'assiette ou, au pire, de faire échapper aux cotisations et aux contributions sociales une partie non négligeable de la rémunération salariale. A ceci s'ajoute une difficulté supplémentaire en ce que l'identité de ce tiers est ici le plus souvent indéterminée. L'illustration la plus topique est offerte par le versement de pourboires par la clientèle aux travailleurs qui sont à son contact. S'ils peuvent être perçus ou centralisés par l'employeur, charge à ce dernier le cas échéant de les redistribuer ensuite au personnel concerné<sup>1113</sup>, les pourboires sont parfois versés directement par les tiers aux

---

différents risques de prévoyance dite « lourde » (incapacité de travail, invalidité et décès, voire même la dépendance) et ce, quel que soit leur acte fondateur au sens de l'article L. 911-1 du CSS. La répartition des contributions entre l'employeur et le salarié peut dès lors s'opérer au niveau du régime pris dans sa globalité sans que la part de chacun ne soit ventilée selon un taux déterminé en fonction des risques. Le cas échéant, la part de l'employeur affectée au risque incapacité ne peut être identifiée, ce qui rend impossible son évaluation en vue de son intégration ou de son exclusion de l'assiette des cotisations et des contributions sociales. Il résulte, néanmoins, de la jurisprudence de la Cour de Cassation que la répartition entre contribution patronale et salariale s'observe au regard du risque incapacité de travail contrairement à l'ancienne doctrine retenue par l'ACOSS (*Lettre-Circ. ACOSS, n°73-18, 15 mars 1973*). En conséquence, le financement exclusif du risque considéré par la contribution salariale donne lieu logiquement à exonération des indemnités complémentaires aux IJSS (*Cass. Soc., 21 févr. 1991, n° 88-17.032, Bull. Civ. V, p. 57 ; Cass. Soc., 26 nov. 1992, n° 90-10.542, inédit*). Cette position a ouvert la voie à un jeu d'optimisation sociale qui, consistant à concentrer la contribution salariale au régime de prévoyance sur le risque incapacité, a fait la fortune des cabinets d'avocats et de « cost killer ».

<sup>1113</sup>*Cod. Trav., art. L. 3244-1.* Les pourboires centralisés par l'employeur prennent généralement la forme

travailleurs (ou répartis par un préposé). Dans cette hypothèse, il est très difficile pour l'employeur de contrôler la perception directe par le salarié de ces éléments de rémunération. Certes, l'article L. 241-7 du CSS impose à ce dernier de « verser entre les mains de l'employeur sa contribution sur les sommes perçues par lui directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboires »<sup>1114</sup>. Encore faut-il que l'employeur ait connaissance du versement de ces pourboires « de poche ». C'est pourquoi, face aux difficultés d'évaluation de l'assiette auxquelles celui-ci est potentiellement confronté, les autorités publiques lui ont offert une mesure de tolérance en la matière. Il résulte ainsi de l'article 2 de l'arrêté du 28 mars 1956 relatif à l'évaluation des pourboires en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale que, dans une telle configuration, les pourboires n'ont pas à être intégrés dans l'assiette des contributions sociales lorsque le salaire de base (avantages en nature inclus) est supérieur au SMIC<sup>1115</sup>. Pour certaines professions coutumières de la pratique, au premier rang desquelles figurent celles des hôtels, cafés et restaurants, les autorités publiques ont préféré, au contraire, instituer des cotisations forfaitaires déterminées par catégorie de personnel au contact direct de la clientèle<sup>1116</sup>. La différence de traitement entre professions faisant l'objet d'une tolérance et celles soumises à cotisations forfaitaires s'explique par le volume que représente, en pratique, ce complément de rémunération pour ces dernières. Elle illustre la tension qui peut apparaître dans l'exercice du rôle de collecteur dévolu à l'employeur lorsque celui-ci est tenu d'évaluer des éléments d'assiette qui échappent à sa connaissance.

---

de perceptions faites « pour le service » sous forme d'un pourcentage obligatoirement ajouté aux notes des clients. Il appartient à ce dernier de justifier, le cas échéant, de l'encaissement et de la remise aux salariés des pourboires (*Cod. Trav., art. R. 3244-1*), le mode de répartition étant défini par la convention collective de branche ou, à défaut par décret pris en Conseil d'Etat pour chaque profession concernée (*Cod. Trav., art. R. 3244-2*). L'absence de redistribution des sommes ainsi centralisées par l'employeur ne l'exonère pas du paiement de cotisations sociales assises sur les pourboires considérés (*Cass. Soc., 20 févr. 1997, n°94-20.427, Bull. Civ., V, n°77*).

<sup>1114</sup> La rédaction de cette disposition n'est pas adroite en ce qu'elle peut laisser entendre qu'il reviendrait au salarié concerné de procéder au calcul et au versement des contributions dont il est redevable. En réalité, cette disposition impose au salarié une obligation d'information à l'égard de son employeur, relative à l'existence et au montant d'avantages accordés par un tiers en raison de son activité salariée.

<sup>1115</sup> *J. O.* 30 mars. Ce lien entre ignorance de la perception directe de pourboires et tolérance est déterminant. L'employeur ne peut pas exciper de sa méconnaissance pour bénéficier de l'exemption d'assiette lorsqu'il lui revient de centraliser les pourboires. *Cass. Soc., 9 oct. 1980, n°78-16.506, Bull. Civ., V, n°729; Cass. Soc., 5 mars 1969, Bull. Civ., V, n°159*. Du reste, en pratique, les URSSAF n'exigent pas des employeurs qu'ils intègrent ce type de pourboire dans l'assiette des cotisations et des contributions sociales en toute hypothèse.

<sup>1116</sup> *Arr. 14 janv. 1975 (J. O. 22 janv.)*.



## b. L'avantage octroyé par le tiers intéressé

202. Le tiers intéressé est celui qui collabore plus ou moins directement à l'activité de l'entreprise ou qui entretient avec l'employeur une relation commerciale suivie. Le plus souvent lui-même un professionnel, il est nécessairement au contact des salariés de l'entreprise partenaire auxquels il va parfois directement recourir. Ceci est particulièrement vrai lorsque le tiers emploie de la main d'œuvre extérieure dans le cadre réglementé du travail temporaire<sup>1117</sup>. Dans une telle configuration, c'est presque par nature que le salarié mis à disposition est susceptible de percevoir un avantage de la part de l'entreprise utilisatrice<sup>1118</sup>. Mais, d'une manière générale, l'octroi d'un avantage au salarié par un tiers embrasse toute hypothèse de collaboration entre ce dernier et l'employeur. Cet avantage, qui peut prendre les formes les plus diverses (chèques-cadeaux, remises, etc...), n'est pas constitutif d'une libéralité en ce qu'il est accordé à titre de récompense au salarié en raison de l'activité que ce dernier a accomplie, en cette qualité, dans l'intérêt du tiers<sup>1119</sup>. Revêtant nécessairement la qualification de rémunération puisque qu'il constitue la contrepartie de l'activité salariale, l'avantage considéré doit, en conséquence, être soumis à cotisations et contributions sociales. Se pose dès lors la question de savoir qui de l'employeur ou du tiers doit y être assujéti. La Cour de Cassation avait tracé en la matière une ligne de partage assez nette. D'une part, l'employeur se devait d'intégrer dans l'assiette des cotisations et des contributions sociales l'élément de rémunération alloué par le tiers<sup>1120</sup>. D'autre part, ce dernier n'était assujéti sur l'élément considéré uniquement lorsqu'il était démontré par l'URSSAF un lien de subordination entre lui et le salarié concerné, c'est-à-dire que celui-ci agissait également en tant qu'employeur de fait<sup>1121</sup>. Pour

---

<sup>1117</sup> Pour mémoire, il y a prêt illicite de main d'œuvre à chaque fois que des salariés sont mis à la disposition d'un autre employeur, dans un but lucratif, sans que l'opération ne se réalise dans le cadre des règles relatives au travail temporaire définies à l'article L. 8241-1 du code du travail. L'extériorisation frauduleuse de la main d'œuvre est également constitutive du délit de marchandage (*C. trav., art. L. 8231-1*). Sur l'articulation entre ces deux infractions, voir : E. Dockès, G. Auzero, D. Baugard, *Droit du travail*, Dalloz, coll. « Précis », 32<sup>ème</sup>ed., 2018, pp. 197-198.

<sup>1118</sup> Le plus souvent par commodité de gestion. Voir, par exemple : *Cass. Soc., 21 mars 1991, n°88-13.963* (inédit). Les travailleurs temporaires sont le plus souvent présents dans les locaux de l'entreprise ou sur le chantier sur lequel cette dernière intervient de telle sorte qu'ils sont *de facto* intégrés au plan opérationnel aux équipes de l'entreprise utilisatrice.

<sup>1119</sup> Sur la notion de récompense en droit du travail et de sa distinction avec celle de libéralité, voir : P.-E. Berthier, *La récompense en droit du travail*, LGDJ, coll. « Thèses », Tome 63, 2014, pp. 48-50.

<sup>1120</sup> *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 1<sup>er</sup> juill. 2010, n°09-14.364, Bull. Civ., II, n° 132* ; *Cass. Soc., 23 févr. 1995, n°92-16.563, Bull. Civ., V, n°73*.

<sup>1121</sup> *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 22 janv. 2009, n°07-19.039 et 07-19.105, Bull. Civ. II, n°27* ; *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 2 mars*

aussi logique qu'elle fut, cette jurisprudence n'était pas pleinement opératoire. En pratique, un tel avantage est difficilement identifiable par l'URSSAF lors du contrôle de comptabilité de l'employeur tandis que le lien de subordination entre le salarié de ce dernier et le tiers ne peut, à juste titre, être généralement établi. La jurisprudence de la Cour de Cassation avait donc contribué à créer *de facto* une niche sociale donnant lieu à des montages financiers entre tiers et employeurs, le phénomène s'étant accru au cours des années 2000<sup>1122</sup>.

**203.** Cette situation ne pouvait perdurer. C'est pourquoi, à l'occasion de la LFSS pour 2011, le législateur a instauré un dispositif destiné à venir saisir ces éléments de rémunération qui échappaient, pour une large part, aux cotisations et contributions sociales<sup>1123</sup>. L'article L. 242-1-4 du CSS créé à cet effet opère une inversion quant à la personne assujettie. Il appartient désormais au tiers de s'acquitter des cotisations et des contributions sociales dues sur les avantages accordés par celui-ci au salarié en contrepartie d'une activité accomplie dans son intérêt et ce, sans que la qualité d'employeur ne lui soit pour autant reconnue<sup>1124</sup>. Plus encore, le dispositif confie au tiers le rôle de collecteur s'agissant des rémunérations qu'il verse au salarié de l'employeur. Il lui revient ainsi de réaliser l'ensemble des opérations liées à ce rôle dont celle de liquidation de la créance sociale constituée des cotisations et contributions assises sur les rémunérations considérées<sup>1125</sup>. Les autorités publiques ont pris soin de ne laisser ni l'employeur ni le

---

2004, n°02-31.092, Bull. Civ. II, n°77 ; Cass. Soc., 5 déc. 2002, n°00-22.170 (inédit).

<sup>1122</sup> Y. Bur, *Rapport n° 2916 fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, Tome I, Recettes et équilibre général*, 20 octobre 2010, [[http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2916-tl.asp#P2502\\_510183](http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2916-tl.asp#P2502_510183)].

<sup>1123</sup> L. n°2010-1594, art. 21.

<sup>1124</sup> Le tiers est ainsi tenu de verser les cotisations patronales de sécurité sociale ainsi que la CSA.

<sup>1125</sup> Il doit également verser les cotisations de sécurité sociale ainsi que la CSG-CRDS dues par le salarié bénéficiaire. L'ensemble des contributions, patronales ou salariales, dont le tiers doit s'acquitter sont dues au premier euro et se calculent, en principe, selon les règles de droit commun (CSS, art. L. 242-1-4). Une contribution libératoire est néanmoins prévue lorsque le salarié exerce une activité commerciale ou en lien direct avec la clientèle pour laquelle il est d'usage qu'un tiers à l'employeur alloue un avantage. A cet égard, la liste non exhaustive des activités admises au bénéfice d'une telle contribution est définie par la circulaire ministérielle du 5 mars 2012 (Circ. Min.n°DSS/5B/2012/56, 5 mars 2012). Le cas échéant, le montant de la contribution est égal à 20 % de la part de ces rémunérations qui excède pour l'année considérée un montant égal à 15 % du SMIC mensuel déterminé sur la base de la durée légale du travail et ce, dans la limite de 1,5 SMIC mensuel. Au-delà, la rémunération fait à nouveau l'objet d'un assujettissement dans les conditions du droit commun. Autrement dit, la part inférieure au seuil précité est exonérée de cotisations et de contributions sociales.

salarié dans l'ignorance quant au sort de l'avantage en cause. C'est ainsi que les articles L. 242-1-1 et D. 242-2-2 du CSS imposent au tiers une obligation d'information à leur égard portant sur l'avantage alloué<sup>1126</sup>. Cette information est déterminante pour l'employeur qui peut la mobiliser en cas de contrôle de sa comptabilité par l'URSSAF afin de justifier de l'absence de valorisation, par ses soins, de l'avantage considéré dans l'assiette des cotisations et des contributions sociales. L'administration sociale admet pour sa part, dans un souci de simplification, que le tiers et l'employeur peuvent, d'un commun accord, décider que ce dernier se charge de la déclaration ainsi que du paiement des contributions dues<sup>1127</sup>. Autrement dit, il y a dans ce cas de figure, délégation partielle ou totale du rôle de collecteur par le tiers à l'employeur<sup>1128</sup>.

**204.** Est-ce à dire que l'employeur ne peut plus jamais être tenu d'intégrer dans l'assiette des cotisations et des contributions sociales l'avantage octroyé par le tiers à son salarié ? En sens inverse, est-ce que le tiers se doit toujours de contribuer sur l'avantage qu'il alloue au salarié d'un employeur ? La solution à ces deux questions réside dans le lien entre l'activité accomplie par le salarié et l'intérêt qu'en retire le tiers. L'employeur ne peut pas se contenter d'arguer de la seule attribution d'un avantage par celui-ci : encore faut-il que soit démontré le lien considéré<sup>1129</sup>. En effet, ce dispositif constitue une exception au principe de l'assujettissement de l'employeur résultant des articles L. 136-1-1 et L. 242-1 du CSS. En conséquence, l'absence du lien considéré entraîne le retour audit

---

<sup>1126</sup> Du reste, pour accomplir les déclarations sociales qui lui incombent, le tiers doit *de facto* solliciter de l'employeur et du salarié les informations nécessaires à l'accomplissement de celles-ci.

<sup>1127</sup> *Circ. Min.n°DSS/5B/2012/56, 5 mars 2012*. Cette circulaire étant publiée dans les conditions de publicité prévues à l'article L. 243-6-2 du CSS, elle est opposable aux URSSAF.

<sup>1128</sup> La circulaire du 5 mars 2012 ne précise pas explicitement si cette délégation emporte réalisation de l'opération de liquidation même s'il semble logique que les compétences attachées au rôle de collecteur soient transférées en bloc. Seule est exigée l'existence d'un écrit préalable tenu à la disposition de l'URSSAF. Il appartient donc aux parties de décider si l'employeur doit également se charger de l'opération considérée.

<sup>1129</sup> La jurisprudence de la Cour de Cassation antérieure à la réforme introduite par la LFSS pour 2011 ne semble pas totalement obsolète sur ce point notamment lorsque, à l'instar du cas d'espèce ayant donné lieu à l'arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2010 précité, l'avantage est octroyé par une société du groupe auquel appartient l'employeur. En l'espèce, il s'agissait d'un avantage en nature constitué par la remise sur les produits d'une autre société du groupe. Or, dans un tel cas de figure, c'est bien la seule appartenance au groupe qui explique la remise sans que le salarié concerné n'exerce une activité pour le compte de ce tiers. D'ailleurs, l'article L. 242-1-4 du CSS lui-même exclut le bénéfice de la contribution libératoire lorsque le tiers appartient au même groupe. Mais l'exonération de l'employeur semble devoir être également exclue, d'une manière plus générale, lorsque le lien entre l'activité du salarié et l'intérêt qu'en retire le tiers appartenant au même groupe n'est pas établi. En ce sens : *CA, Versailles, 12 janv. 2018, Rép. gén. n°16/01477* (en l'espèce, avantage en nature sur le véhicule prêté par la société mère et mis à disposition au dirigeant de la filiale).

principe.

Quant au tiers qui souhaite échapper aux contributions dues en vertu de l'article L. 242-1-4 du CSS, il lui appartient d'établir que l'avantage attribué par ses soins au salarié n'est pas accordé en contrepartie d'une activité accomplie à ce titre et dont il retire un intérêt<sup>1130</sup>. Il lui revient également, afin de bénéficier de la contribution libératoire, de démontrer, le cas échéant, qu'il est d'usage qu'une tierce personne à l'employeur alloue au salarié un avantage au titre de l'activité commerciale ou en lien direct avec la clientèle<sup>1131</sup>. Au demeurant, le seul paiement des cotisations dues en vertu de l'article L. 242-1-4 du CSS ne le prémunit pas contre la reconnaissance éventuelle de sa qualité d'employeur de fait. Il ne semble pas non plus que ce paiement exonère l'employeur lorsque le lien entre activité du salarié et intérêt du tiers n'est pas établi<sup>1132</sup>. Ceci met en lumière le risque inhérent à une telle configuration des rapports qui est de voir l'avantage alloué par le tiers faire l'objet d'une double imposition, ce qui, le cas échéant, pénaliserait en premier lieu le salarié bénéficiaire. Le risque est néanmoins limité par le passage à la DSN et par l'information dont dispose les parties prenantes.

## **2. L'avantage attribué par le comité social et économique**

**205.** Compte tenu du rôle important qu'il joue au sein de l'entreprise, le CSE n'est pas véritablement un tiers sur le plan organisationnel<sup>1133</sup>. Il n'en demeure pas moins une

---

<sup>1130</sup> En pratique, l'octroi d'un avantage à un salarié par un tiers a généralement le caractère d'une récompense pour service rendu, hors le cas d'opérations intra-groupe vu précédemment. Il ressort, d'ailleurs, des quelques décisions rendues par les juges du fond que les opérations commerciales sont souvent menées de concert entre l'employeur et le tiers (*CA, Paris, 11 janv. 2018, Rép. gén. n°15/12844 ; CA, Grenoble, 14 févr. 2019, Rép. gén., n°16/04413*), ce que remarquait déjà la circulaire du 5 mars 2012. C'est pourquoi les juges du fond semblent retenir une acception large du lien entre activité des salariés et intérêt du tiers (*CA, Rouen, 22 mai 2019, Rép. gén. n°16/06172* : soumission aux contributions de l'article L. 242-1-4 du CSS des sommes correspondant aux cadeaux octroyés aux salariés de sociétés clientes dès lors qu'elles l'ont été pour « entretenir de bonnes relations commerciales »).

<sup>1131</sup> Lorsque l'activité ne figure pas au sein de la liste mentionnée par la circulaire du 5 mars 2012.

<sup>1132</sup> Et ce, notamment, lorsqu'il s'agit d'un montage juridique frauduleux (*CSS, art. L. 242-1-4*).

<sup>1133</sup> L'ordonnance n°2017-1386 du 22 septembre 2017, qui opère fusion entre différentes institutions représentatives du personnel, n'a pas eu pour effet de supprimer le rôle historique du comité d'entreprise, repris aujourd'hui par le CSE. En conséquence, les règles applicables aux avantages alloués par le comité d'entreprise n'ont pas été impactées par cette évolution. Sur la réforme, voir : G. Borenfreund, « La fusion des institutions représentatives du personnel », *RDT 2017*, p. 608 ; G. Auzero, « Les transformations du comité social et économique », *JCP S*, n°26, p. 33.

personne morale distincte de l'employeur<sup>1134</sup>. Dans le cadre de ses prérogatives en matière d'activités sociales et culturelles prévues à l'article L. 2323-83 du code du travail, le CSE peut octroyer différents avantages aux salariés de l'entreprise qui entrent dans son périmètre d'action<sup>1135</sup>. Ces avantages doivent être considérés comme de la rémunération dans la mesure où ils sont accordés en raison de l'appartenance de ces derniers à l'entreprise<sup>1136</sup>. Pourtant, il a pu être un temps débattu en doctrine quant à la compatibilité entre les notions de rémunération et d'activité sociale<sup>1137</sup>. Au terme d'une évolution jurisprudentielle aujourd'hui stabilisée<sup>1138</sup>, seules les sommes ayant le caractère de secours liées à des situations individuelles particulièrement dignes d'intérêt ne sont pas considérées comme de la rémunération par la Cour de Cassation<sup>1139</sup>. Sauf précision contraire de la loi<sup>1140</sup>, tout autre avantage accordé par le comité doit être dès lors incorporé pour sa valeur réelle dans l'assiette des cotisations et des contributions sociales dont la part afférente est, en conséquence, supportée par l'employeur<sup>1141</sup><sup>1142</sup>. En retour, celui-ci dispose d'une action récursoire à l'encontre du CSE pour se faire rembourser le supplément de contribution

---

<sup>1134</sup>*Cod. Trav., Art. L. 2315-23.*

<sup>1135</sup>Sur les périmètres d'action de CSE au sein d'une entreprise à l'issue de la réforme, voir : E. Jeansen, « La détermination des établissements distincts dans la tourmente de la réforme », *RDT* 2018, p. 358.

<sup>1136</sup>J.J. Dupeyroux, « observations » sous Cass. Soc., 11 mai 1988, *Dr. Soc.*, 1989, p. 499.

<sup>1137</sup>Pour un panorama des positions doctrinales, voir : R. Donnadieu, « Les cotisations de sécurité sociale et les activités des comités d'entreprise », *Dr. Soc.*, 1987, p. 37.

<sup>1138</sup>Sur cette évolution, voir : M. Cohen, « Les comités d'entreprise, les URSSAF et les cotisations sociales » *RPDS*, n°669, 2001, 7.

<sup>1139</sup>*Cass. Soc., 11 avr. 2002, n°00-13.023, Bull. Civ., V, n°125 ; Cass. Soc., 17 avr. 1996, n° 94-17.315 (inédit), RJS, 6/96, 717 ; Cass. Soc., 11 mai 1988, n°85-18.557, Bull. Civ., V, n°287, D., 1989. Somm. 305, obs. X. Prétot ; CE 19 févr. 1988 n°28809, 28810 et 28811, D., 1989, somm. p. 364, obs. X. Prétot.*

<sup>1140</sup>Les aides finançant des activités de services à la personne et de garde d'enfant sont exonérées de cotisations de sécurité sociale et de CSG-CRDS dans la limite d'un plafond annuel par bénéficiaire et des coûts effectivement supportés par les bénéficiaires (*Cod. Trav., art. L. 7233-4 à L. 7233-9 ; art. D. 7231-1 ; art. D. 7233-6 à D. 7233-12*). Pour plus de précisions sur les limites et les conditions d'exonération, voir : *Lettre-Circ. ACOSS, n° 2007-028, 5 févr. 2007 (non opposable)*.

<sup>1141</sup>Il importe peu que les avantages soient pris sur les fonds destinés aux activités sociales et culturelles (*Cass. Soc., 1<sup>er</sup> avr. 1993, n°90-15.009, Bull. Civ., V, n°108*).

<sup>1142</sup>Un certain nombre de tolérances administratives (établies à propos de l'ancien comité d'entreprise) existent en matière de prestations servies par le CSE. Tel est, par exemple, le cas s'agissant de l'attribution de cadeaux et de bons d'achat où une exonération est accordée par salarié jusqu'à 5% du PMSS avec une possibilité d'exonération supplémentaire en cas de dépassement du seuil (*Instr. Min. 17 avr 1985, Lettre-Circ. ACOSS n°1986-000017, 17 avr. 1985, Lettre-Circ. ACOSS n°1989-000005*). Néanmoins, ces positions administratives ne sont pas explicitées par des circulaires opposables au sens de l'article L. 243-6-3 du CSS. *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 30 mars 2017, n°15-25.453, Bull. Civ., II, n°67, JCP E 2017, 1353, obs. F. Taquet ; Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 31 mai 2006, n°04-30.762 (inédit) ; Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 11 juill. 2005, n°04-30.188 (inédit), JCP S 2005, 1304 ; Cass. Soc., 11 mai 1988, n°86-10.122, Bull. Civ., V, n°287.*

ainsi acquitté<sup>1143</sup>. Cette possibilité offerte par la Cour de Cassation a été critiquée par une partie de la doctrine, les auteurs hostiles à la position ainsi retenue par la Haute juridiction faisant le parallèle entre les sommes versées par un tiers, tels que les pourboires, et les avantages alloués par le comité lui-même doté de la personnalité juridique<sup>1144</sup>. A cet égard, Les Professeurs Dupeyroux, Borgetto et Lafore relèvent que l'employeur ne dispose pas d'un recours contre les autres tiers<sup>1145</sup>. Il est vrai, qu'en toute rigueur juridique, la notion de rémunération, telle qu'elle est appréhendée par les articles L. 242-1 et L. 136-1-1 du CSS, implique l'impossibilité pour l'employeur d'exercer une telle action. Ceci est d'autant plus juste que les avantages offerts par le CSE sont pris sur un fond financé exclusivement par l'employeur<sup>1146</sup>. La jurisprudence de la Cour de Cassation semble donc se justifier par des considérations pratiques liées, pour partie sans doute, au souci d'assurer une certaine paix sociale au sein de l'entreprise<sup>1147</sup>. Mais c'est surtout l'ignorance dans laquelle se trouve l'employeur face à l'attribution d'éléments de rémunération qu'il doit évaluer qui justifie la position jurisprudentielle ainsi retenue<sup>1148</sup>. Certes, l'attribution d'avantages par le CSE ne devrait le surprendre dans la mesure où l'action du comité en la matière se situe, en principe, dans le cadre de l'article R.2323-20 du code du travail qui définit, de manière non

---

<sup>1143</sup> L'employeur peut appeler en garantie le CSE devant le Pôle social du Tribunal judiciaire (*Cass. Soc.*, 27 janv. 1994, n°91-14.628 (inédit), *Dr. Soc.*, 1994, p. 387, obs. J.-J. Dupeyroux, *RDSS*, 1995, p. 129, G. Vachet ; *Cass. Soc.*, 11 mai. 1988, n°86-18.667, *Bull. Civ.*, V. n°287. Mais il semble devoir pouvoir opérer compensation à l'occasion du versement de son abondement au fond des œuvres sociales et culturelles en vertu des articles 1347 et suivants du code civil. A noter que l'employeur peut également, en amont de l'allocation effective de l'avantage, former une action devant le TRIBUNAL JUDICIAIRE en sa qualité de président du CSE afin de contester la décision prise par le comité. M. Cohen, L. Millet, *Le droit des comités sociaux et économiques et des comités de groupe*, LGDJ, 14<sup>ème</sup>ed., 2019, pp. 508, 1584. Sur l'appel en garantie, voir : B. Rolland, « Garantie », *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, 2014.

<sup>1144</sup> La controverse semble, aujourd'hui, être entrée dans une phase de sommeil. Voir, en dernier lieu : J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, coll. « Précis », 18<sup>ème</sup>ed., 2015, p. 857.

<sup>1145</sup> *Ibidem*.

<sup>1146</sup> Sur l'abondement patronal au CSE, voir M. Cohen, L. Millet, *Le droit des comités sociaux et économiques et des comités de groupe*, *op. cit.*, pp. 1172-1204.

<sup>1147</sup> Lieu de rencontre organisé entre l'employeur et la représentation du personnel, le CSE est en lui-même porteur de conflictualité, laquelle se matérialise notamment à propos de la gestion des œuvres sociales et culturelles. J. Savatier, « Les conflits entre comité d'entreprise et employeur sur la gestion des œuvres sociales », *Dr. Soc.*, 1979, p.71. Ne pas laisser une possibilité de remboursement à l'employeur impacterait, en pratique, la bonne tenue des discussions afférentes au budget des œuvres considérées.

<sup>1148</sup> D'ailleurs, la reconnaissance de cette possibilité d'action intervient à l'occasion des arrêts du 11 mai 1988 précités qui marquent l'affirmation de la compatibilité de la notion d'œuvres sociales avec celle de rémunération. Il est donc difficile de ne pas voir dans cette faculté offerte à l'employeur le moyen d'asseoir l'approche extensive de la Cour de Cassation concernant l'intégration dans l'assiette des cotisations et des contributions sociales desdites œuvres sociales. A cet égard, ce recours apparaît comme un compromis qui permet de tarir le contentieux éventuellement généré par la reconnaissance explicite de la compatibilité des notions de rémunération et d'œuvres sociales.

exhaustive, ce qu'il faut entendre par œuvres sociales et culturelles. Toutefois, le comité d'entreprise dispose d'une marge d'action qui fait échapper à la sagacité de l'employeur l'attribution d'avantages dont la valeur totale peut s'avérer bien plus substantielle que pour les éléments de rémunérations attribués par les autres tiers<sup>1149</sup>. C'est pourquoi la Cour de Cassation a imposé au comité d'entreprise, devenu CSE, une obligation d'information à destination de l'employeur<sup>1150</sup>. Dans le même sens, l'administration accorde une tolérance quant au moment de la déclaration de l'élément de rémunération alloué par le comité et du paiement des contributions sociales y afférentes. En effet, il existe fréquemment un certain décalage entre l'attribution de l'avantage au salarié et l'information délivrée à l'employeur quant à l'existence de celle-ci. L'administration considère ainsi que c'est au moment où ce dernier a connaissance du bénéfice par le salarié d'un tel avantage qu'il est tenu des obligations sociales le concernant<sup>1151</sup>. Ce n'est donc pas seulement en tant que cotisant que l'employeur est impacté par l'attribution d'un avantage par le CSE mais également en tant que collecteur. D'ailleurs, la difficulté demeure même si l'on retient une approche restrictive refusant la compatibilité entre les notions de rémunération et d'œuvres sociales<sup>1152</sup>. Quoiqu'il en soit, les règles encadrant les rapports entre l'employeur et le CSE sont aujourd'hui clairement établies. Elles tendent, comme on vient de le voir, à réduire l'ignorance de l'employeur face à des éléments de rémunération alloués par un tiers, quoique celui-ci soit dans une situation particulière. En ce sens, elles rejoignent l'ensemble des règles qui permettent à l'employeur de mener à bien les opérations qui lui sont confiées en sa qualité de collecteur alors même que le salarié est au contact d'un tiers qui lui verse une rémunération. Mais elles ne constituent pas les seules règles venant au soutien de l'employeur-collecteur, lequel peut éprouver des difficultés structurelles à réaliser

---

<sup>1149</sup> Voir, *supra*, a.

<sup>1150</sup> *Cass. Soc.*, 3 oct. 1984, n°83-10.569, *Bull. Civ.* V, n°343.

<sup>1151</sup> *Circ. min.*, 13 déc. 1988 relative au bulletin de paie (*J. O.* 24 déc.). Plus précisément, la circulaire apporte une exception au principe, alors en vigueur, selon lequel les cotisations et les contributions sociales sont dues à compter du versement de la rémunération. Cette position ne semble pas invalidée par le renversement du principe en faveur de la conception du travail accompli comme fait générateur. En effet, il se peut que l'existence d'un tel élément de rémunération ne soit portée à la connaissance de l'employeur plus d'un mois après son attribution effective au salarié. A noter que, régulièrement publiée dans les conditions de l'article L. 243-6-2 du CSS, la circulaire est opposable aux URSSAF. Sur le fait générateur de la créance sociale, voir, *infra*, P2.T2.C1.

<sup>1152</sup> Ce qui explique que la Cour de Cassation ait un temps réservé la possibilité d'une action récursoire de l'employeur uniquement lorsque le comité d'entreprise sortait du cadre de l'article R. 2323-20 du code du travail. *Cass. Soc.*, 9 juin 1992, n° 89-18.540 (inédit) et 89-18.539, *Bull. Civ.*, V, p. 233 ; *Cass. Soc.*, 13 mai 1993, n° 91-14.362, *Bull. Civ.*, V, n°141 et 91-14.363 (inédit).

l'opération de liquidation de la créance sociale.

## **B. L'assiette forfaitaire au soutien de la mission de collecteur**

**206.** L'évaluation d'assiette des cotisations et des contributions sociales peut s'avérer complexe pour l'employeur en raison de causes structurelles inhérentes à son activité. Ceci concerne notamment les employeurs relevant de secteurs économiques notoirement connus pour éprouver des difficultés au plan comptable ou dont le rôle de collecteur est impacté par la configuration d'emploi résultant de l'embauche de certaines catégories de salariés. L'employeur n'est pas pour autant démuné face à ce genre de difficultés. Les autorités publiques ont en effet instauré différentes assiettes forfaitaires<sup>1153</sup> sur lesquelles sont en principe appliqués les taux de droit commun, ce qui facilite largement l'opération de liquidation de la créance sociale. Comme le remarquait de façon générale Paul Durand en 1953, le recours à cette technique est la conséquence inéluctable d'une assiette reposant exclusivement sur la rémunération salariale<sup>1154</sup>. Selon cet auteur, cette technique s'impose dans deux situations, à savoir lorsque le montant de la rémunération se trouve trop bas ou

---

<sup>1153</sup> Les assiettes forfaitaires étaient définies jusqu'à une période récente par voie d'arrêté ministériel pour chaque cotisation de sécurité sociale en vertu des articles L. 241-2 et suivants du CSS. En pratique, un seul arrêté était généralement pris par catégorie de public visé et ce, pour l'ensemble desdites cotisations. Soucieux de mieux encadrer l'usage par le pouvoir réglementaire de cette prérogative, le législateur a créé, à l'occasion de la LFSS pour 2015, un article L. 242-4-4 du CSS précisant à la fois les règles de compétence et les cas dans lesquels de telles assiettes peuvent être établies (*L. n°2014-1554, 22 déc. 2014, art. 13*). G. Bapt, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015*, Assemblée nationale, n°2303, Tome I, 16 octobre 2014. Désormais, une telle assiette ne peut plus être instituée que par décret. « L'encadrement des assiettes forfaitaires » souhaité par le député Bapt semble bien timide sur ce point dans la mesure où il n'est pas exigé que le décret soit pris en Conseil d'Etat. Surtout, l'article L. 242-4-4 du CSS ne semble pas conforme à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel qui, au regard de la répartition des compétences résultant des articles 34 et 37 de la Constitution, renvoie au parlement le soin de déterminer l'assiette des cotisations sociales (voir, *supra*, TIC1.S1. §2). L'inconstitutionnalité de cet article n'a pas été soulevée par les parlementaires lors de leur saisine du Conseil Constitutionnel (*Cons. Cons., 18 déc. 2014, n°2014-706 DC-Saisine par 60 députés ; Saisine par 60 sénateurs*) et il y a peu de chance, compte-tenu des avantages offerts par l'assiette forfaitaire aux cotisants, qu'il fasse l'objet d'une QPC. Or, il apparaît clairement qu'une assiette forfaitaire ne devrait être instituée que par la loi, une disposition de ce rang normatif ayant, le cas échéant, naturellement sa place en LFSS. Quoiqu'il en soit, pour l'heure, aucun décret n'a été pris sur le fondement de l'article L. 242-4-4 du CSS alors même que l'article 13 de la LFSS pour 2015 prévoit que les arrêtés ministériels fixant les assiettes forfaitaires demeurent applicables au plus tard jusqu'au 31 décembre 2015. En l'absence de publication d'un tel décret, une lettre ministérielle du 29 juin 2017, non opposable, précise celles des assiettes forfaitaires qui doivent continuer à être appliquées par le réseau URSSAF au titre des années 2016 et 2017. Cette lettre n'a, du reste, pas été actualisée mais les directives qu'elle impose à l'ACOSS continuent d'être appliquées par cette dernière.

<sup>1154</sup> P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 331.



quand il est difficile à évaluer<sup>1155</sup>. La technique répond ainsi à différents enjeux, dont certains sont apparus après les propos de l'éminent auteur (1). Parmi ceux-ci figure celui de faciliter la mission de collecteur dévolue à l'employeur notamment lorsqu'il est confronté à des difficultés structurelles pour évaluer l'assiette réelle (2).

## 1. Les différents enjeux attachés à l'instauration d'une assiette forfaitaire

L'utilité de l'assiette forfaitaire est triple.

207. Elle offre tout d'abord une garantie pour l'assuré social en permettant la constitution d'un minimum de droits à prestations de manière stable lorsque sa rémunération est particulièrement faible ou aléatoire<sup>1156</sup>. Ceci est particulièrement mis en lumière pour les assurés volontaires dont les revenus ne peuvent logiquement constituer l'assiette des contributions sociales<sup>1157</sup>. Mais la technique est surtout mobilisée pour les salariés visés par l'article L. 311-2 du CSS ou les travailleurs assimilés de l'article L. 311-3 du même code. Il en va ainsi, par exemple, des formateurs occasionnels<sup>1158</sup>. Pour ces derniers, l'assiette forfaitaire est déterminée à partir d'un pourcentage appliqué au plafond journalier de la sécurité sociale<sup>1159</sup> et dont le taux est fonction du gain journalier de l'intéressé<sup>1160</sup>. Or, dès lors que ce gain atteint un certain montant, à savoir dix fois le plafond journalier, l'assiette doit nécessairement se faire au réel<sup>1161</sup>. Ici, l'objectif est clair : il s'agit bien de permettre la constitution de droits pour l'assuré social sans que le montant de sa rémunération ne soit trop grevé par l'application de taux de contributions qui restent

---

<sup>1155</sup> *Ibidem*.

<sup>1156</sup> F. Netter, *La sécurité sociale et ses principes*, Dalloz, rééd. 2005, p. 257.

<sup>1157</sup> Les revenus annuels constituent un critère de classement en classe d'assiettes forfaitaires. Il en va ainsi, par exemple, de l'ancien assuré obligatoire qui cesse de remplir les conditions d'affiliation au régime général. Celui-ci peut, en effet, cotiser volontairement pour l'invalidité et la vieillesse ou à l'assurance vieillesse seule (CSS, art. L. 742-1 sq., R. 742-1 sq.). Dans ces hypothèses situées aux marges du système de sécurité sociale, un acteur tel que l'employeur-collecteur est bien évidemment absent et c'est la CPAM qui se charge du calcul des cotisations sociales dues.

<sup>1158</sup> Selon l'article 1 de l'arrêté du 28 décembre 1987, sont considérées comme formateurs occasionnels les personnes qui dispensent des cours dans des organismes de formation professionnelle continue ou dans des établissements d'enseignement pour une durée annuelle qui n'excède pas trente jours civils par année et par établissement.

<sup>1159</sup> PJSS. Celui-ci est défini par l'article L. 241-3 du CSS et fait l'objet d'une réévaluation annuelle.

<sup>1160</sup> *Arr. 28 déc. 1987, art. 3.*

<sup>1161</sup> En tout état de cause, elle doit s'évaluer de la sorte s'agissant de la contribution chômage et de l'AGS.

de droit commun. En effet, lorsque le montant de la rémunération dépasse le seuil considéré, le recours à l'assiette forfaitaire devient inutile. L'objectif ainsi poursuivi est également attesté par le retour à une évaluation au réel organisée par les autorités publiques lorsqu'une telle technique s'avère pénalisante pour les droits de l'assuré comme l'illustre la suppression récente de l'assiette forfaitaire pour les apprentis<sup>1162</sup>. Surtout, un tel objectif attaché à l'assiette forfaitaire a fait l'objet d'une reconnaissance explicite par le législateur puisqu'il constitue désormais le cas de recours de principe à celle-ci en vertu de l'article L. 242-4-4 du CSS.

**208.** Dans le même temps, l'assiette forfaitaire assure pour le système de sécurité sociale une rentrée régulière de ressources alors que la configuration du rapport salarial pour laquelle elle a été instaurée rendrait incertain l'évaluation de la rémunération au réel<sup>1163</sup>. En d'autres termes, choisir une base forfaitaire plutôt qu'une base réelle revient pour les autorités publiques à se priver d'une partie éventuelle de ressources afin de

---

<sup>1162</sup> Cette suppression s'est opérée en deux temps. Tout d'abord, l'assiette forfaitaire déterminée en fonction du SMIC (voir, *infra*, développement subséquent) a été supprimée s'agissant de la cotisation vieillesse et veuvage par l'article 30 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite. En effet, il est apparu que l'assiette forfaitaire n'apportait pas de garanties suffisantes pour la constitution des droits à retraite de l'apprenti. M. Issindou, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites*, Assemblée nationale, rapport n° 1400, 2 oct. 2013, [[http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1400.asp#P1150\\_109279](http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1400.asp#P1150_109279)]. Le passage à une assiette réelle pour les apprentis s'est alors inscrit dans l'abaissement réalisé par la même loi, de la règle générale de validation d'un trimestre de 200 à 150 SMIC horaire (sur les pensions de vieillesse, voir *supra*, T1.C1. S1. §3. B.1.a.). Cette évolution ne permettait toutefois pas de garantir aux apprentis bénéficiant de la rémunération mensuelle minimale la plus faible la validation de l'ensemble des trimestres correspondant à leur période d'activité. C'est pourquoi un mécanisme complémentaire d'acquisition de trimestres, pris en charge par le FSV, a été prévu pour les apprentis concernés par l'article L.6243-3 du code du travail. Or, le rapport Moreau, à l'origine de la loi du 20 janvier 2014, proposait le passage en matière d'assurance vieillesse à une assiette assise sur les rémunérations réelles couplée avec une assiette minimale à 200 SMIC horaire par trimestre. Y. Moreau, *Nos retraites demain : équilibre financier et justice - Rapport de la Commission pour l'avenir des retraites*, La Documentation française, 2013. Autrement dit, le législateur a préféré faire prendre en charge par la « solidarité nationale », plutôt que par les employeurs, la garantie pour les apprentis d'une validation des trimestres d'assurance vieillesse. Quoiqu'il en soit, l'assiette forfaitaire a été supprimée dans son ensemble par la LFSS pour 2019 (*L. n°2018-1203, 22 déc. 2018, art. 8*). Toutefois, à lire les travaux parlementaires, il apparaît que la conservation des droits de l'apprenti apparaît bien accessoire dans la motivation du législateur contemporain. O. Véran, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019*, n°1336, Tome II, p. 70 sq., [<http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r1336-tII.pdf>]. Et pour cause : aujourd'hui, seule la cotisation vieillesse salariale est créatrice de droits à prestations (voir, *supra*, T1.C1. S1. §3. B.1.a.). C'est ainsi essentiellement l'intérêt de l'employeur-cotisant qui a motivé une telle réforme. Comme l'énonce dans son rapport précité le député Véran : « Le principe de l'assiette forfaitaire est supprimé, car il est commun aux exonérations patronales et salariale ».

<sup>1163</sup> En ce sens, de manière implicite : P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 330. De manière plus récente, voir : G. Bapt, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015*, *op. cit.*

s'assurer de leur rentrée certaine et régulière.

Pourtant, cette technique n'est pas la mieux à même d'assurer à la fois la bonne rentrée des contributions sociales et une base satisfaisante pour la constitution des droits à prestations. L'essentiel des ressortissants du régime général peut compter sur une autre technique, exclusive de l'assiette forfaitaire, à savoir l'assiette minimale qui consiste à fixer un « plancher » des rémunérations à prendre en compte comme base de calcul des contributions sociales<sup>1164</sup>. Cette base ne peut être inférieure au montant cumulé d'une part, du Smic ou, le cas échéant, du minimum conventionnel, et, d'autre part, de l'ensemble des primes, majorations et indemnités légales ou réglementaires<sup>1165</sup>. Sont ainsi concernés par cette assiette minimale tous les salariés qui entrent dans le champ d'application de la réglementation du Smic<sup>1166</sup>. En conséquence, cette technique a, de fait, largement rendu inutile le recours à l'assiette forfaitaire pour les bas salaires<sup>1167</sup>.

**209.** Enfin, elle tend à être mobilisée, plus récemment, comme une technique d'exonération sociale par les autorités publiques dans certaines occasions. Un premier indice d'un tel but se décèle à travers la règle générale du non-cumul de l'assiette forfaitaire avec les dispositifs d'exonération<sup>1168</sup>. De manière plus nette, l'usage de l'assiette forfaitaire a été implicitement reconnu par la loi à travers les limitations posées aux assiettes forfaitaires par l'article L. 242-4-4 du CSS<sup>1169</sup>. A cet égard, la création de cet

---

<sup>1164</sup> CSS, art. R. 242-1 al.6. En vertu de cette disposition, le recours à l'assiette forfaitaire ne peut logiquement se cumuler avec l'assiette minimale (CSS, art. R. 242-1 al.7).

<sup>1165</sup> La cour de cassation donne une interprétation extensive de l'alinéa 6 de l'article R. 242-1 du CSS en ce qu'elle considère que doivent également être pris en compte les éléments de rémunération d'origine conventionnelle comme, par exemple, la prime de 13<sup>ème</sup> mois (Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 5 juin 2008, n° 07-14.408, Bull. civ. II, n° 129).

<sup>1166</sup> Tel que déterminé par la loi n°70-7 du 2 janvier 1970.

<sup>1167</sup> Il n'en demeure pas moins que l'assiette forfaitaire est parfois déterminée en rapport au Smic. Mais il s'agit alors d'un simple élément de référence. Il en va ainsi, par exemple, de l'association d'étudiants à caractère pédagogique (Cod. Trav., art. L.5422-13). La base de calcul des cotisations et contributions est pour chaque étudiant égale à quatre fois la valeur horaire du Smic en vigueur au 1er janvier de l'année considérée (Arr. 20 juin 1988, art. 2).

<sup>1168</sup> Les différents dispositifs d'exonération prohibent, en effet, un tel cumul. Par exemple, la réduction générale dite « Fillion », ne peut être appliquée aux assiettes forfaitaires en vertu de l'article L. 241-13 du CSS. L'administration rappelle généralement cette règle pour chacune des assiettes forfaitaires considérées. Par exemple, s'agissant des associations agréées « jeunesse et éducation populaire » (JEP), la DSS prend soin de mentionner la règle de non-cumul dans sa circulaire DSS/5B n° 2006-185 du 26 avril 2006. A cet égard, la formulation utilisée par l'administration laisse à penser qu'elle considère le recours à l'assiette forfaitaire comme une technique d'exonération à part entière.

<sup>1169</sup> Il résulte en effet de l'alinéa 2 de l'article considéré que « Des cotisations forfaitaires peuvent également être fixées par décret pour certaines activités revêtant un caractère occasionnel ou saisonnier,

article a été l'occasion pour les autorités publiques d'identifier clairement parmi les assiettes forfaitaires celles à « vocation d'optimisation sociale<sup>1170</sup>. C'est que l'usage d'une telle assiette revient, *de facto*, à plafonner le montant des contributions dues. L'objectif est, à travers la technique considérée, de favoriser l'emploi par la réduction du coût du travail<sup>1171</sup>. A cet égard, l'assiette forfaitaire instituée pour les apprentis constituait, jusqu'à une période récente, un cas particulièrement topique<sup>1172</sup>. La constitution même de l'assiette faisait état de cette politique d'exonération : les contributions sociales étaient en effet

---

sous réserve, pour les rémunérations égales ou supérieures à 1,5 fois la valeur du plafond mentionné à l'article L. 241-3 correspondant à la durée du travail, que la base de calcul des cotisations soit au moins égale à 70 % de la rémunération ». A noter que la formulation de la disposition, qui résulte de l'amendement du rapporteur Bapt (*Ass. natio., Amendt. N°AS251*), peut laisser penser, à tort, que cette limitation ne concerne que les activités revêtant un caractère occasionnel ou saisonnier. Or, la version initiale de l'article, alors contenu dans l'article 9 du PLFSS, visait explicitement l'ensemble des assiettes forfaitaires sans distinction. Surtout, il ne ressort pas des travaux parlementaires que les députés et les sénateurs aient entendu resserrer le champ d'application de cette règle (*Déb. Parlem., Ass. natio., séance du 22 oct. 2014 ; Sénat, séance du 12 nov. 2014 ; J.-M. Vanlerenbergue, R.-P. Savary, C. Cayeux, G. Roche, G. Dériot, Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2015, Tome VII, rapport n°83*). Au demeurant, le député Bapt n'explique guère son choix rédactionnel sur ce point (G. Bapt, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, op. cit.*). Tout au plus remarque-t-il, sur la base de l'étude d'impact du PLFSS (*PLFSS 2015-Etudes d'impact*), que la mesure dont il fait la promotion concerne, en pratique, les formateurs occasionnels et les personnes rémunérées par les associations sportives. Or, ces catégories de travailleurs ne recoupent que très partiellement celles qui sont citées dans la version finale de l'article L. 242-4-2 al. 2 du CSS, ce qui atteste d'une certaine maladresse concernant la rédaction de la disposition. En définitive, malgré la rédaction hasardeuse de cet article, la limitation qu'il introduit concerne bien l'ensemble des assiettes forfaitaires.

<sup>1170</sup> G. Bapt, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, op. cit. ; PLFSS 2015-Etudes d'impact*.

<sup>1171</sup> L'annexe 5 au PLFSS pour 2018 identifie parmi l'ensemble des assiettes forfaitaires celles auxquelles est attaché un tel objectif (*PLFSS 2018, Annexe 5*, pp. 187-195). D'une façon générale, le lien entre emploi et coût du travail se décèle très nettement dans la politique de l'emploi menée par l'Etat depuis la fin des années 1980. D. Welcomme, « Les exonérations de cotisation sociale », *Dr. Soc.*, 1994, p. 95 ; P. Turquet, « Les allègements de cotisations sociales dans le cadre des politiques publiques d'emploi », *Travail et Emploi* n°90, 2002, p. 69. Pour un exemple de travaux en faveur d'une baisse du coût du travail par réduction des cotisations sociales : H. Guaino, « Modulation des charges sociales et réduction du temps de travail », Commissariat général au Plan, Rapport au premier Ministre, 1996, non publié ; « L'allègement des charges est-il créateur d'emplois ? », in *Encyclopédie Protection sociale, Quelle refondation ?* F. Charpentier (dir.), Economica, 2000, p.77. *Contra*, A. Gauron, « Pourquoi l'allègement de charges sur les bas salaires est-il sans effet sur le chômage ? », *Id.*, p. 289 ; P. Concialdi, « L'impact des cotisations sociales en question », *Inform. Soc. Cnaf*, n° 117, 2004, p. 58. Il ne s'agit pas pour autant du seul objectif poursuivi par les politiques d'exonération, S. Leroy, *Droit social et incitation*, Thèse, Université de Nanterre, 2014, p. 3pp. 313-326.

<sup>1172</sup> Le contrat d'apprentissage a pour but de donner à des jeunes de 16 à 25 ans révolus qui ont satisfait à l'obligation scolaire, une formation générale, théorique et pratique. Cette formation doit leur permettre l'obtention d'une qualification professionnelle validée par un diplôme ou un titre homologué. La formation est dispensée, pour partie, dans l'entreprise et, pour partie, dans un centre de formation d'apprentis (*C. Trav., art. L. 6211-1*).

calculées par application des taux de droit commun sur une assiette forfaitaire déterminée à partir de la rémunération minimale<sup>1173</sup> due à l'apprenti après un abattement de 11 points<sup>1174</sup>. Surtout, elle allait de pair avec une politique exonératoire explicite<sup>1175</sup>, l'Etat prenant à sa charge une part essentielle des contributions tant patronales que salariales<sup>1176</sup>. Si ce dispositif semble avoir produit quelques effets positifs<sup>1177</sup>, il est apparu relativement compliqué à mettre en œuvre sans être pleinement satisfaisant au regard des finances de la sécurité sociale<sup>1178</sup>. Surtout, il a été rendu obsolète avec le renforcement de l'allègement sur les bas salaires<sup>1179</sup>, l'exonération patronale spécifique articulée sur l'assiette forfaitaire des apprentis n'apportant désormais aucun avantage supplémentaire par rapport à ce dispositif<sup>1180</sup>. C'est pourquoi il a été abandonné à l'occasion de la PLFSS pour 2019 au profit d'une part de l'application de la réduction Fillion pour les contributions patronales et d'une exonération à hauteur de 79% du SMIC pour les contributions salariales<sup>1181</sup>.

En définitive, l'assiette forfaitaire semble, au regard des enjeux évoqués dans le présent développement, comme une technique rudimentaire si ce n'est obsolète. A cet égard, le glissement que l'on a pu observer au profit d'autres techniques n'est pas récent et s'inscrit dans le temps long de la matière<sup>1182</sup>. En revanche, l'assiette forfaitaire reste utile

---

<sup>1173</sup> Le salaire minimum de l'apprenti correspond à un pourcentage du Smic, déterminé en fonction de son âge et de sa progression dans le cycle de formation faisant l'objet du contrat, qui varie entre 25% et 78% (*C. Trav., art. D. 6222-26*).

<sup>1174</sup> Le montant de cet abattement était prévu par l'article D. 6243-5 du code du travail, article prenant place dans une section au titre évocateur : « Exonération de charges sociales ». Par exemple, pour un apprenti en première année d'apprentissage et âgé de 19 ans, la rémunération minimale légale est de 41% du SMIC. L'assiette des cotisations sociales était donc de 30% du SMIC (41%-11%) et ce, peu important le montant réel des revenus perçus par l'apprenti. Pour mémoire, la cotisation vieillesse était calculée sur les rémunérations réellement versées.

<sup>1175</sup> Pour un historique du dispositif et de la politique exonératoire qui lui est attachée, voir : *PLFSS 2018, Annexe 5*, p. 77 sq.

<sup>1176</sup> La prise en charge, qui ne vaut que pour la période d'apprentissage *stricto sensu*, varie en fonction du caractère artisanal ou non de l'entreprise et de la taille de ses effectifs (*C. Trav. art. L. 6243-2 ; R. 6243-6*).

<sup>1177</sup> O. Taillardat, N. Abecera, R. Contamin, A. Pascal, Rapport – Les aides financières à la formation en alternance, IGAS-IGF, n° RM2013-108P, Juin 2013, pp. 25-26.

<sup>1178</sup> En effet, l'exonération de la CSG-CRDS ainsi que de la cotisation vieillesse assise sur la fraction de rémunération excédant le minimum légal n'était pas compensée par l'Etat. *PLFSS 2018, Annexe 5, op. cit.*, p. 78.

<sup>1179</sup> Pour mémoire, celle-ci est également dénommée « réduction Fillion ». Voir, *supra*, T1.C1. S2. §2. B

<sup>1180</sup> *Fiches d'évaluation préalable des articles du PLFSS 2019*, pp. 26-27.

<sup>1181</sup> *Cod. Trav., art. L. 6243-3; L. n° 2014-40, 20 janv. 2014, art. 30*. Ceci revient à plafonner l'exonération à hauteur de la rémunération minimale garantie la plus haute.

<sup>1182</sup> Il correspond à l'enracinement du mode de calcul des cotisations variant avec les revenus. Voir, *supra*,

lorsqu'elle est mobilisée au service de l'employeur-collecteur qui se retrouve face à des difficultés structurelles.

## 2. L'assiette forfaitaire au soutien de l'employeur-collecteur

210. L'employeur peut être confronté à des difficultés structurelles d'évaluation de l'assiette produites par la configuration du rapport d'emploi. Dans ces cas de figure, l'employeur-collecteur peut compter sur l'existence d'assiettes forfaitaires. Ici, la difficulté d'évaluation de l'assiette étant inhérente à l'activité concernée, elle ne dépend donc pas de la performance comptable du collecteur pris individuellement. L'assiette forfaitaire ne doit pas ainsi être confondue avec la Taxation Forfaitaire (TF) qui, elle, frappe la défaillance individuelle du collecteur révélée le plus souvent à l'occasion d'un contrôle de l'URSSAF<sup>1183</sup>. D'ailleurs, la mise en œuvre de la TF dépend de la sagacité de l'Union qui dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation<sup>1184</sup>. En revanche, l'assiette forfaitaire est une facilité accordée à l'employeur qui peut très bien préférer, en accord avec le travailleur concerné, évaluer l'assiette au réel s'il dispose des éléments comptables suffisants<sup>1185</sup>. Pourtant, l'utilité de l'assiette forfaitaire sur ce point n'apparaît pas, aujourd'hui, comme étant clairement identifiée par les autorités publiques qui semblent davantage prêter attention aux enjeux précédemment évoqués<sup>1186</sup>. La fonction de soutien de l'assiette forfaitaire à l'employeur-collecteur confronté à des difficultés structurelles n'en demeure pas moins une réalité, indépendamment des objectifs contemporains qui lui sont ainsi affectés par les autorités considérées. A cet égard, deux causes de difficultés peuvent être identifiées.

---

T1. C1. S1.

<sup>1183</sup> *CSS, art. R. 243-59-4 du CSS.*

<sup>1184</sup> Voir, *infra*, S2. S2.§. A.1.

<sup>1185</sup> S'agissant des formateurs occasionnels, cette possibilité est prévue par l'article 4 de l'arrêté du 28 décembre 1987. Il en va de même, par exemple, des salariés intervenant dans le cadre d'une association JEP en vertu de l'article 4 de l'arrêté du 28 juillet 1994.

<sup>1186</sup> De manière topique, l'annexe 5 au PLFSS pour 2018 ainsi que la lettre ministérielle du 29 juin 2017 ne font pas référence aux difficultés d'évaluation d'assiette et se concentrent, ainsi, sur la conservation des droits à prestations de l'assuré social ou la réduction du coût du travail. Sur ces enjeux, voir *supra*, développement précédent.

211. La première est liée à l'activité de certains travailleurs. On a déjà pu relever que les autorités publiques ont, aujourd'hui encore, recours à l'assiette forfaitaire lorsque les revenus tirés de l'activité sont relativement bas<sup>1187</sup>. Cependant, la faiblesse du niveau de rémunération des activités en cause s'accompagne généralement d'une autre caractéristique liée au rapport d'emploi. Il apparaît, en effet, que l'essentiel de ces activités correspondent à des situations qui, sans l'assimilation légale au statut de salarié prévue par l'article L. 311-3 du CSS, ne donnerait pas lieu à affiliation des travailleurs concernés au régime général<sup>1188</sup>. Or, ces activités caractérisent un rapport de pouvoir distendu entre l'employeur et ces travailleurs, lesquels sont, au demeurant, fréquemment en contact direct d'un tiers<sup>1189</sup>. En conséquence, l'employeur accuse ici aussi un déficit d'information quant à l'existence et, le cas échéant, au montant de certains éléments de rémunération octroyés. L'assiette forfaitaire permet alors de réduire l'incertitude quant à l'octroi d'une rémunération allouée par un tiers et que devrait intégrer en toute logique l'employeur dans l'assiette des contributions. Mais ces difficultés peuvent également surgir au sein de rapports d'emploi strictement salariaux, relevant en conséquence de l'article L. 311-2 du CSS. Elles sont, d'ailleurs, particulièrement mises en valeur par la série d'assiettes forfaitaires instituées pour le personnel des hôtels, cafés et restaurants. En effet, ces dernières sont mobilisées lorsque ce type de personnel est rémunéré selon un « pourcentage pour service », c'est-à-dire dès lors que les pourboires constituent la rémunération de base, et que l'employeur n'est pas en mesure de produire le registre de répartition prévue<sup>1190</sup>. Plus précisément, ces assiettes ne peuvent être retenues qu'à condition que ce pourcentage ne soit pas centralisé ni réparti par l'employeur, c'est-à-dire lorsque ce dernier n'a pas la main sur cet élément de rémunération<sup>1191</sup>. C'est donc bien la configuration du rapport d'emploi qui impose et justifie l'usage d'assiettes forfaitaires dans

---

<sup>1187</sup> Voir, *supra*, subdivision précédente.

<sup>1188</sup> D'ailleurs, l'article L. 242-4-4 du CSS vise très explicitement les professions qui relèvent de cet article L. 311-3 pour qui l'assiette forfaitaire est censée apporter une garantie pour la constitution de droits à prestations.

<sup>1189</sup> C'est le cas, par exemple, des vendeurs-colporteurs et vendeurs de presse. Affiliés au régime des salariés par assimilation en vertu de l'article L. 311-3 18° du CSS, ils font l'objet d'une assiette forfaitaire définie par l'arrêté du 7 janvier 1991 (*J. O.* 19 janv.) pris sur le fondement de l'article 22 de la loi n°91-1 du 3 janvier 1991. En synthèse, l'assiette évolue en fonction du nombre de journaux vendus.

<sup>1190</sup> *Cod. Trav.*, art. R. 3244-1 ; *Arr. 14 janv. 1975* (*J. O.* 22 janv.).

<sup>1191</sup> *Arr. 14 janv. 1975*, art. 2.

pareils cas<sup>1192</sup>.

**212.** La seconde cause structurelle de difficulté concerne directement la gestion comptable de l'employeur bien qu'elle soit difficilement dissociable d'une politique d'exonération<sup>1193</sup>. A regarder de plus près certains dispositifs d'assiette forfaitaire, on peut remarquer que ceux-ci bénéficient à des employeurs dont l'activité, essentiellement non-marchande et généralement subventionnée par les pouvoirs publics<sup>1194</sup>, ne permet pas d'avoir un service comptable performant propre à l'entreprise<sup>1195</sup>. Tel est, par exemple, le cas des associations agréées Jeunesse et Education Populaire (JEP)<sup>1196</sup>. D'une manière plus générale, les assiettes forfaitaires constituent indéniablement, pour tout employeur qui y a recours, une facilité lors de l'opération de liquidation de la créance sociale en ce qu'elles neutralisent les difficultés liées à l'individualisation de celle-ci. D'ailleurs, l'assiette forfaitaire ainsi utilisée comme technique de simplification de l'opération de liquidation de la créance sociale n'est pas le seul instrument mobilisable et ce, notamment par les employeurs confrontés à des difficultés structurelles. Il existe, en effet, un certain nombre d'autres dispositifs, facultatifs ou obligatoires, qui vont jusqu'à leur permettre de se décharger de leur rôle de collecteur<sup>1197</sup>. Ces dispositifs, qui concernent un public plus large d'employeurs, sont cumulables avec l'usage de l'assiette forfaitaire, ce qui semble indiquer une gradation dans le rôle de collecteur dévolu à l'employeur. Mais l'ensemble des instruments considérés ne sont pas de nature à remettre en cause la place centrale qu'occupe l'employeur en tant que collecteur dans le système du recouvrement social et, plus précisément, le pouvoir qui lui est confié sur le salarié à ce titre. Or, une telle place, qui repose essentiellement sur l'opération de liquidation de la créance sociale, implique pour l'employeur la détention d'un certain nombre d'informations auxquelles il est

---

<sup>1192</sup> L'employeur qui, tout en centralisant le pourcentage pour service, ne parviendrait pas à présenter le registre de répartition s'expose, le cas échéant, à une taxation forfaitaire.

<sup>1193</sup> En raison du non-cumul des assiettes forfaitaires avec des dispositifs d'exonération. Voir, *supra*, subdivision précédente.

<sup>1194</sup> Sur les subventions publiques à ce type d'activité, voir, en dernier lieu : B. Buguet-Degletagne, *Appel à la générosité publique : Quelle transparence de l'emploi des fonds*, IGAS, n°2017-101 R, novembre 2017, p. 3 sq.

<sup>1195</sup> V. Tchernonong, L. Prouteau, *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions*, Dalloz Juris Associations, mai 2019.

<sup>1196</sup> L. n°2001-624, 17 juill. 2001, art.8; Arr. 28 juill. 1994 (J. O. 6 août). Il s'agit d'une assiette forfaitaire horaire applicable à tous les salariés concernés.

<sup>1197</sup> Ceci est notamment le cas du dispositif « impact emploi ». Sur les « offres de simplification », voir, *infra*, C2.S2.§2.B.



primordial pour l'URSSAF d'accéder. C'est pourquoi de collecteur, l'employeur est également institué dans un rôle d'interlocuteur.

## **Section 2 L'employeur-interlocuteur**

**213.** Par sa position de collecteur, l'employeur se trouve détenteur d'un certain nombre d'informations sensibles liées à la réalisation de sa mission (périmètre et contenu de l'assiette, calcul de la créance sociale, statut des salariés, etc.). Cette configuration a pour effet de créer une asymétrie de connaissances dans le rapport de ce dernier à l'URSSAF, ce qui est en soi porteur de danger pour le bon recouvrement de la créance sociale. Ainsi, le système du recouvrement social a-t-il veillé, dès les premières lois d'Assurance sociale, à ce que l'employeur accompagne l'exercice de son rôle de collecteur de la réalisation de différentes formalités déclaratives destinées à éclairer au mieux l'organisme du recouvrement sur le sort de la créance sociale. Les documents déclaratifs imposés par la loi n'épuisent pas pour autant l'exigence de transmission d'informations pertinentes, laquelle est inhérente au rôle de collecteur. Plus que la simple réalisation de formalités déclaratives, c'est donc une véritable obligation d'information qui pèse sur l'employeur (§1). La transmission d'informations, quoiqu'indispensable au contrôle de la réalisation régulière de son rôle de collecteur par l'employeur, n'est toutefois pas suffisante pour permettre une pleine connaissance de son exercice par l'URSSAF. C'est pourquoi les autorités publiques ont veillé, dès l'abandon du timbre comme technique combinant paiement et formalité déclarative, à organiser le contrôle de l'employeur selon une procédure réglementée. Cantonner les rapports entre l'employeur et l'Union au seul contrôle apparaît toutefois réducteur, cette procédure traduisant la nécessité, plus large, d'établir une discussion pérenne entre ces deux acteurs. C'est ainsi que le système du recouvrement social organise une véritable coopération entre l'employeur-collecteur et l'URSSAF (§2).

## §1 Une obligation d'information

214. L'obligation d'information qui pèse sur l'employeur impose, afin que son exécution présente un intérêt pour l'URSSAF, la transmission d'informations, au plus tard, au moment de la réalisation du paiement de la créance sociale. En d'autres termes, cette transmission doit, pour être utile, se réaliser de manière initiale (A). Une telle communication ne donnant pas nécessairement pleinement satisfaction à ce créancier qu'est l'Union, il peut s'avérer nécessaire de procéder à la transmission d'informations complémentaires (B).

### A. La transmission d'informations initiales

215. La nécessité d'une transmission d'informations initiales est intrinsèquement liée, d'une part, au caractère auto-liquidé de la créance sociale et, d'autre part, au fait que l'employeur soit au contact direct de son assiette, laquelle est déterminée par la rémunération qu'il alloue à ses salariés. Autrement dit, le contenu des informations que l'employeur-collecteur doit transmettre aux URSSAF se déduit de sa position dans la chaîne du recouvrement social. Ce faisant, les informations dont il est tenu peuvent être regroupées sous trois sous-ensembles distincts, à savoir selon qu'elles concernent : le statut du salarié<sup>1198</sup>, celui de l'entreprise<sup>1199</sup> et, enfin, l'opération de liquidation de la créance sociale proprement dite<sup>1200</sup>. Leur caractéristique commune est d'avoir fait l'objet, dès les premières lois d'Assurance sociale, d'une réglementation précise imposant la réalisation d'actes déclaratifs clairement identifiés selon des modèles fixés par arrêté<sup>1201</sup>. Plus

---

<sup>1198</sup> Assujettissement à un régime (exemple : régime général en vertu de l'article L. 311-2 du CSS) et, le cas échéant, affiliation à l'organisme compétent, application de taux ou d'exonérations spécifiques, etc.

<sup>1199</sup> Par exemple, toute entreprise doit-elle déclarer sa création ou toute modification de sa forme sociale auprès du Centre de formalité des Entreprises (CFE) compétent, lequel est déterminé en fonction de la nature de l'activité de celle-ci (*L. n°94-126, 11 févr. 1994, art. 2 ; Cod. Com. Art. R. 123-37, R. 123-53 et R. 123-69 3°*). Par exemple, la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) qui est compétente pour l'entreprise commerciale. L'intérêt premier, pour le système du recouvrement social, est bien évidemment l'immatriculation de l'entreprise et, le cas échéant, de ses établissements. Ce type d'information est également nécessaire au bénéfice de certaines exonérations telles, par exemple, celles à caractères géographiques que sont les « zones franches » (déclaration à la DIRECCTE puis à l'URSSAF via DSN). Sur ce point, on renverra à nos écrits : C. Millet-Ursin, C. Mahri, M. Abry-Durand « Fasc.640-14 : Régime Général : Aides et Allègements de Charges Sociales - Aides à l'emploi dans les zones défavorisées », *JCL Protection sociale*, LexiNexis, 2012.

<sup>1200</sup> Assiette, calcul, montant des cotisations, etc...

<sup>1201</sup> Pour les informations relatives à l'opération de liquidation : *L. 5 avr. 1928, art. 2 §1 (J. O. 6 avr.) ; D. 30 mars 1929 art. 19 §2 (J. O., 5 avr.) ; L. 30 avr. 1930, art 2§1 (J. O. 1<sup>er</sup> mai) ; D. 31 mai 1930, art. 3§1-§3 (J. O. 1<sup>er</sup> juin) ; D.-L. 28 oct. 1935, art. 2§4 (J. O. 31 oct.) ; D. 19 mars 1936 art. 5§1 (J. O. 22 mars).*

récemment, ces trois sous-ensembles partagent une tendance au regroupement des informations au sein d'une même déclaration pour l'essentiel des informations relevant de leur périmètre<sup>1202</sup>. En revanche, ils diffèrent par leur temporalité, les informations relatives au statut du salarié et de l'entreprise devant être transmises généralement en amont de l'opération de liquidation de la créance tandis que la transmission des informations afférentes à celle-ci doit avoir lieu au moment du paiement de ladite créance<sup>1203</sup>. Autre différence, les informations relatives au statut de l'entreprise ou du salarié ne concernent pas uniquement le recouvrement social<sup>1204</sup>. En conséquence, celles-ci n'ont pas l'URSSAF pour destinataire unique<sup>1205</sup>. Quant aux informations relatives à la liquidation des cotisations et des contributions sociales, elles ont également tendance à être partagées avec différents organismes de sécurité sociale qui dépendent du réseau des URSSAF pour le recouvrement des cotisations<sup>1206</sup>. A cet égard, on doit souligner cette innovation majeure qu'est la Déclaration Sociale Nominative (DSN) rendue obligatoire pour toutes les entreprises au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1207</sup> qui, malgré sa dénomination réductrice, est à la fois déclaration dématérialisée et, plus encore, support d'informations très largement intégré

---

Voir, également, lors de l'institution de la Sécurité sociale : *Ord.*, n°45-2259, 4 oct. 1945, art. 37 ; *Arr.* 23 fév. 1951 (*J. O.* 6 mars). Les informations relatives au statut du salarié et, dans une moindre mesure, de l'entreprise font également l'objet de déclarations obligatoires selon des modèles fixés par voie réglementaire en vertu des textes précités. Par exemple, le décret du 30 mars 1929 prévoit-il en son article 5§1 que l'employeur doit « souscrire pour chacun des salariés français ou étrangers qu'il occupe une déclaration individuelle, conforme à un modèle établi par l'office national ». Et cette disposition de préciser un certain nombre de mentions obligatoires qui font de cette déclaration l'ancêtre de l'actuelle Déclaration préalable à l'embauche (DPAE).

<sup>1202</sup> C'est le cas, notamment, de la DADS prévue par les articles L. 1221-10 à L. 121-12-1 du code du travail qui recoupe six déclarations, les unes portant sur le statut du salarié (immatriculation du salarié à la CPAM), les autres sur le statut de l'entreprise (exemple : immatriculation en qualité d'employeur pour la première embauche et affiliation à Pôle emploi. La DADS remplace la Déclaration unique à l'embauche (DUE) qui, rendue à l'époque obligatoire par le décret n°98-252 du 1<sup>er</sup> avril 1998, constituait déjà une déclaration regroupant, aux fins de simplification, d'anciennes déclarations.

<sup>1203</sup> *CSS*, art. R. 243-6, R. 243-6-1. Sur l'exigibilité de la créance sociale et de la déclaration y afférente, voir, *infra*, P2. T2. C2.

<sup>1204</sup> La DADS, par exemple, remplit également la fonction la déclaration d'embauche du salarié auprès du service de santé au travail en vue de la visite médicale obligatoire.

<sup>1205</sup> L'exemple de la déclaration d'activité auprès d'un CFE est particulièrement illustratif en ce qu'elle suffit pour accomplir toutes les démarches administratives juridiques, sociales et fiscales auprès des organismes compétents : INSEE, URSSAF, Centre des finances publiques, etc.

<sup>1206</sup> Pôle emploi, caisses relevant de l'AGIRC-ARRCO, etc.

<sup>1207</sup> *CSS*, art. L. 133-5-3; *L.* n°2012-387, 22 mars 2012, art. 35; *D.* n°2016-1567, 21 nov. 2016. Elle devient progressivement obligatoire pour le secteur public selon un calendrier prévu par l'article n°2018-1048 du 28 novembre 2018, l'achèvement de la généralisation étant prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

aux logiciels de paie des entreprises ou des tiers déclarants<sup>1208</sup>. Reposant sur la transmission unique, mensuelle et dématérialisée des données issues de la paie et sur des signalements d'événements (accident du travail, par exemple), elle ne remplace pas moins de trente déclarations dont notamment le Bordereau Récapitulatif (BR)<sup>1209</sup>. Cette imbrication constitue un changement profond par rapport à l'ancienne Déclaration unifiée des cotisations sociales (DUCS) qui constituait déjà un support dématérialisé de déclarations unifiant les déclarations à destination de l'URSSAF et de quelques autres organismes, la DUCS nécessitant une manipulation sur le site internet prévu à cet effet<sup>1210</sup>. Vecteur retenu par la DGFIP pour la réalisation du prélèvement de la source obligatoire, la DSN apparaît comme l'élément clef du succès de la généralisation de cette obligation nouvelle à la charge de l'employeur au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>1211</sup>. Elle constitue très certainement aujourd'hui l'outil majeur permettant l'extension du champ de compétence de du réseau URSSAF tendant à faire de lui, à terme, le recouvreur unique en matière sociale<sup>1212</sup>. Autre innovation d'importance, la DSN permet de réunir au sein d'un même support paiement dématérialisé et déclaration de la créance sociale pour l'essentiel des entreprises<sup>1213</sup>. Ce

---

<sup>1208</sup> Sur le détail, voir le site officiel consacré à l'explication de la DSN : [\[http://www.dsn-info.fr/index.htm\]](http://www.dsn-info.fr/index.htm).

<sup>1209</sup> Le BR avait pour objet d'accompagner le versement des cotisations et des contributions sociales en renseignant les informations nécessaires concernant l'opération de liquidation de la créance. Héritier du feuillet trimestriel pour les risques de répartition et de la carte annuelle pour les risques de capitalisation, prévus par l'article 5 du RAP du 19 mars 1936 pris en application du décret-loi du 28 octobre 1935, puis de la déclaration récapitulative instituée par l'article 37 de l'ordonnance du 4 octobre 1945 et son décret d'application du 8 juin 1946, le BR avait pour défaut essentiel de ne contenir que des informations globalisées sans individualisation par salarié. La DSN corrige cet aspect, ce qui accroît la fiabilité pour la constitution des droits d'assurés sociaux pour les salariés.

<sup>1210</sup> Plus précisément, la déclaration pouvait s'effectuer soit par saisie d'un formulaire en ligne (DUCS EFI) soit par le dépôt d'un fichier issu du logiciel de paie de l'entreprise (DUCS EDI).

<sup>1211</sup> *Loi n°2016-1917, 29 déc.2016 ; Ord. n°2017-14390, 22 sept. 2017*. La mise en place du prélèvement à la source semble, pour l'heure, avoir donné pleine satisfaction aux autorités publiques. G. Darmanin, *J. O. Déb. Parl., Ass. Natio.*, séance du 14 oct. 2019.

<sup>1212</sup> L'exemple topique réside dans l'attribution définitive de la compétence du recouvrement pour les cotisations AGIRC-ARRCO à effet au 1<sup>er</sup> janvier 2022. En effet, l'incompatibilité des systèmes d'information entre le réseau URSSAF et le réseau AGIRC-ARRCO a longtemps constitué un frein à l'attribution complète de l'ensemble des opérations de la chaîne du recouvrement aux Unions. Voir, *supra*, T1. C2. S2.

<sup>1213</sup> *CSS, art. L. 133-5-5*. Trois exceptions toutefois. Lorsque le montant au titre de l'année N-1 est supérieur à 7 millions d'euros, le paiement se réalise nécessairement par virement bancaire (*CSS, art. D. 133-10*). Les entreprises relevant d'un régime dont le recouvrement n'est pas encore dévolu au réseau (exemple : régime des marins pêcheurs) ou dont l'implantation géographique ne permet pas, pour l'heure, l'implémentation de la DSN (exemple : Mayotte), sont exclues du dispositif. Enfin, de manière plus structurelle, en sont dispensées certaines catégories d'employeurs n'ayant pas de logiciel de paie et recourant à des dispositifs spécifiques dits « offres de simplifications » (exemple : particuliers employeurs au CESU).

faisant, elle participe à une certaine harmonisation des modes de paiement et des délais nonobstant la taille des effectifs de l'entreprise<sup>1214</sup>, ce qui est gagé de *fluidification* du recouvrement social. Ironie de l'histoire, la DSN permet de retrouver, quoique dans une perspective opérationnelle bien différente, l'une des caractéristiques essentielles du recouvrement social à l'œuvre dans le cadre des ROP puis dans l'éphémère système de la loi du 30 avril 1930, l'unité de déclaration et de paiement étant alors assurée par la technique du timbre et de la carte annuelle<sup>1215</sup>. La DSN a pour effet, enfin, d'amoinrir une ligne de partage existante entre informations initiales et informations complémentaires.

## **B. La transmission d'informations complémentaires**

**216.** La transmission d'informations initiales n'est parfois pas suffisante et il peut s'avérer nécessaire que l'employeur-collecteur complète celles-ci par des informations complémentaires afin de permettre à l'URSSAF d'avoir une parfaite connaissance de l'exercice de son rôle. Sur ce point, on peut constater l'existence de déclarations périodiques retraçant de manière récapitulative la réalisation des différentes opérations dévolues au collecteur sur une période déterminée<sup>1216</sup>. On songe ici aux Tableaux récapitulatifs (TR)<sup>1217</sup> et à la Déclaration annuelle des données sociales unifiées (DADS-U)<sup>1218</sup> devant être adressés annuellement par l'employeur. Or, l'institution de la DSN a rendu obsolète le recours à de tels instruments dans la mesure où celle-ci repose sur

---

<sup>1214</sup> Les entreprises de moins de 9 salariés peuvent choisir un mode de paiement et de déclaration trimestriel (CSS, art. R. 243-6-1). Il s'agit d'une option alors que jusqu'alors cette périodicité était obligatoire. Il en va encore différemment pour les travailleurs indépendants, le calcul de leurs cotisations n'étant pas à leur charge et l'assiette s'appréciant de manière annuelle, ce qui génère mécaniquement un décalage entre la déclaration des revenus et le paiement de la créance sociale dont ils sont redevables. CSS, art. L. 131-6-2.

<sup>1215</sup> Voir, *supra*, T1. C2. S1. §1.

<sup>1216</sup> La première déclaration complémentaire périodique obligatoire a été prévue par l'article 6 du décret du 31 mai 1930. Celle-ci consistait en un bordereau nominatif à transmettre au mois de janvier de l'année suivante celle du versement des cotisations. Il devait indiquer le nombre de journées de travail ainsi que le montant de la contribution patronale pour chacun des salariés. Cette déclaration sera abandonnée à la faveur du décret-loi de 1935 retenant le feuillet trimestriel pour les risques de répartition.

<sup>1217</sup> Cette déclaration doit mentionner au titre de l'année considérée et de manière globalisée au niveau du compte employeur notamment : les rémunérations brutes et plafonnées de l'ensemble des salariés de l'établissement, le montant des cotisations et des contributions dues, l'éventuelle régularisation s'il y a lieu, etc.

<sup>1218</sup> Cette déclaration établit en fin d'année nominativement les rémunérations brutes et plafonnées de chaque salarié sur lesquelles doivent être acquittées les cotisations patronales et salariales.

l'agrégation régulière d'informations. C'est un changement de paradigme qui s'opère, celle-ci permettant de fiabiliser la déclaration de l'employeur lors de chaque paie, c'est-à-dire selon une fréquence infra-annuelle. Partant, la DSN tend à amoindrir la dichotomie entre informations initiales et informations complémentaires, ce qui participe également à une certaine fluidification du recouvrement social.

217. Une question reste en suspens : l'obligation d'information qui pèse sur l'employeur se résume-t-elle à la réalisation des formalités déclaratives prévues explicitement par la loi et le règlement ? En d'autres termes, l'URSSAF pourrait-elle exiger des informations complémentaires en plus des dites déclarations et, le cas échéant, sanctionner l'absence d'initiatives de l'employeur en la matière ? En faveur d'une conception extensive de l'obligation d'information, on peut rapprocher l'article L. 242-12-1 du CSS, relatif à la Taxation d'office (TO) lorsque les données nécessaires au calcul de la créance sociale n'ont pas été transmises<sup>1219</sup>, de l'article R. 243-43-3 du CSS qui prévoit la vérification de l'exactitude des déclarations par l'URSSAF. L'article considéré vise assurément la situation où l'employeur s'abstient de réaliser les déclarations nécessaires dans le délai légalement imparti. Au-delà de cette défaillance manifeste, la formulation de cette disposition est suffisamment ouverte pour laisser toute liberté à l'URSSAF de recourir à la TO lorsqu'elle estime ne pas être en mesure de vérifier le calcul régulier de la créance sociale conformément à l'article R. 243-43-3 du CSS<sup>1220</sup>. On peut toutefois opposer à une telle approche l'exigence de sécurité juridique, laquelle imposerait que l'obligation d'information soit cantonnée à la réalisation des déclarations prévues par loi. En ce sens, on peut remarquer que, même si la notion est par ailleurs fuyante<sup>1221</sup>, elle a connu une application certaine dans le cadre du rapport employeur-URSSAF<sup>1222</sup>.

---

<sup>1219</sup> Le cas échéant, elles sont alors calculées à titre provisoire par les organismes chargés du recouvrement sur une base majorée déterminée par référence aux dernières données connues ou sur une base forfaitaire.

<sup>1220</sup> De manière prosaïque, parle de « données » et non de « déclarations ».

<sup>1221</sup> P. Deumier, « Les qualités de la loi », *RTD Civ.* 2005, p. 93 ; J. Chevallier, « Le droit économique : insécurité juridique ou nouvelle sécurité juridique », in L. Boy, J.-B. Racine, F. Siirainen (dir.), *Sécurité juridique et droit économique*, Larcier, 2008, p. 559. ; T. Sachs, « Quand la sécurité juridique se perd dans l'analyse économique », *Dr. Soc.*, 2015, p.1019 ; E. Ben Merzouk, « La fausse consécration du "principe de sécurité juridique" », *D.*, 2003, p. 2722.

<sup>1222</sup> L'absence d'observations par l'URSSAF lors d'un précédent contrôle vaut, sous certaines conditions, décision implicite d'acceptation des points contrôlés couverts par le silence de. Aujourd'hui prévue à l'article R. 243-59-7 du CSS, la règle a été introduite par le décret n°99-434 du 28 mai 1999. Celui-ci reprend une solution jurisprudentielle dégagée par la Cour de Cassation (*Cass. Soc.*, 19 sept. 1991, n° 88-20.483, *Bull. Civ.*, V, n°59).

D'ailleurs, la sécurité juridique semble être le maître mot qui accompagne les réformes touchant audit rapport<sup>1223</sup>, en particulier s'agissant des déclarations<sup>1224</sup>. La solution pour définir le périmètre de l'obligation d'information qui pèse sur l'employeur-collecteur semble devoir être tirée de la position qu'il occupe dans la chaîne du recouvrement social. Ainsi, c'est de l'utilité de l'information au stade du recouvrement y afférent que dépend le contenu de celle-ci. On ne saurait donc considérer que le collecteur se cantonne à la simple réalisation des déclarations légales. Pour autant, l'URSSAF ne peut pas exiger de ce dernier la communication qui se situe en dehors du périmètre d'action lié à son rôle de collecteur. En tout état de cause, l'alinéa 2 de l'article R. 243-43-3 du CSS permet à l'URSSAF de demander par écrit au collecteur de lui communiquer tout document ou information complémentaire nécessaire pour procéder aux vérifications nécessaires lorsqu'elle détecte une irrégularité dans les déclarations transmises par ce dernier. La combinaison de cette prérogative à la possibilité de prononcer une TO et même de déclencher un contrôle<sup>1225</sup> donne, en pratique, une grande marge d'action à l'URSSAF qui consacre *de facto* la conception extensive de l'obligation d'information pesant sur le collecteur<sup>1226</sup>.

**218.** Cette obligation se manifeste également de manière plus subtile à travers la possibilité de rectification offerte par la loi n°2018-727 du 10 août 2018 dite « ESSOC »

---

<sup>1223</sup> P. Ricordeau, « Quelle politique de sécurisation juridique pour la branche du recouvrement et le réseau des Urssaf », *Dr. Soc.*, 2012, p. 389 ; L. Sanchez Brkic, « Sécurisation juridique de la branche recouvrement, limiter les erreurs et sécuriser les cotisants dans leurs pratiques : bilan, perspectives », *Dr. Soc.*, 2019, p. 732. Voir, également, les rapports d'activité annuels de l'ACOSS : [<https://www.acoss.fr/home/lacoss-et-les-urssaf/documents-de-referance/rapport-annuel.html>].

<sup>1224</sup> Les travaux parlementaires afférents à loi n°2012-387 du 22 mars 2012 qui institue la DSN sont particulièrement éclairants quant à cette attention particulière du législateur. Comme le rappelle le Rapporteur Blanc : « La simplification du droit est un des corollaires du principe de sécurité juridique, qui implique que la loi soit compréhensible, prévisible et normative ». E. Blanc, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la proposition de loi (n° 3706) de M. Jean-Luc Warsmann, relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, Assemblée nationale, n°3787, Tome 1, 5 oct. 2011, p. 25. Pour une synthèse et une critique de la politique de simplification menée par les autorités publiques depuis 2003, voir : J.-P. Michel, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale ( sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée Nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, Sénat, séance du 21 décembre 2011, n°224, Tome 1, pp. 10-22.

<sup>1225</sup> Possibilité reconnue par la Cour de Cassation : *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup> 15 déc. 2016, n°15-27.603* (inédit).

<sup>1226</sup> Ceci ne donne guère lieu, du reste, à contentieux. Il ressort des quelques arrêts récents rendus en la matière par les juridictions du fond que ces dernières sont acquises à la cause des URSSAF sur ce point. Voir, par exemple : *CA Nîmes, 14 janv. 2020, n°17/03970, n°17/03972 et n°17/03977* ; *CA Reims, 25 janv. 2017, n°16/00624*.

au titre du « droit à l'erreur »<sup>1227</sup> que celle-ci consacre dans les relations entre les citoyens et l'administration. L'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) créé par la loi à cet effet, prévoit d'une manière générale que :

« Une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué ».

**219.** Le décret n°2019-1050 du 11 octobre 2019 tire les conséquences dans les rapports collecteur-URSSAF de la consécration légale de ce droit quoiqu'il ne soit pas véritablement nouveau pour ces acteurs<sup>1228</sup>. C'est ainsi qu'il prévoit notamment la non-application à l'employeur-collecteur des majorations de retard et pénalités en cas de déclaration rectificative de sa part<sup>1229</sup>. Le droit à l'erreur constitue un véritable droit pour ce dernier en ce qu'il lui permet, sous certaines conditions<sup>1230</sup>, d'échapper aux conséquences de sa défaillance initiale<sup>1231</sup>. Il est, dans le même temps, une véritable technique de recouvrement en ce que l'initiative de la rectification des données et la régularisation des sommes correspondantes est partagée par l'URSSAF et le collecteur. Cette prérogative offerte à l'employeur en sa qualité de collecteur, sur fond de mise en œuvre de la DSN, participe ainsi tout autant à une fiabilisation accrue des données sociales que d'une autonomisation de son rôle basé sur l'exécution spontanée<sup>1232</sup>. Le réseau URSSAF n'avance d'ailleurs pas masqué en la matière et affiche clairement son ambition

---

<sup>1227</sup> M. Keim-Bagot, « Droit à l'erreur : le choc de confiance ? », *Dr. Soc.*, 2019, p. 755.

<sup>1228</sup> B. Plessix, « Le droit à l'erreur et le droit au contrôle », *RFDA* 2018, p. 247.

<sup>1229</sup> *CSS*, art. R. 243-10.

<sup>1230</sup> Lesquelles sont alternatives. Ainsi, les majorations de retard et certaines pénalités ne sont pas applicables à ces corrections si la déclaration rectifiée et le versement de la régularisation correspondant au complément de cotisations et de contributions sociales sont adressés au plus tard lors de la première échéance suivant celle de la déclaration et du versement initial. Elles ne le sont pas davantage lorsque le versement régularisateur est inférieur à 5 % du montant total des cotisations initiales ou que le montant des majorations et pénalités qui seraient applicables est inférieur au PMSS.

<sup>1231</sup> Un point reste toutefois à éclaircir en ce qu'une contradiction semble se faire jour entre la lettre de l'article L. 123-1 du CRPA et celle de l'article R. 243-10 du CSS. Le premier article précise que ce droit à l'erreur est à usage unique en ce qu'il ne vaut que pour la première défaillance. L'article du CSS semble plus ouvert et permettre une rectification pour chaque erreur quand bien même elle se répéterait sur les mêmes bases. A n'en pas douter, les conseils des entreprises se saisiront d'une telle contradiction, ce qui devrait donner lieu à l'avenir à d'intéressants débats au plan judiciaire.

<sup>1232</sup> Sur cette exécution spontanée, voir, *infra*, P2. T2.



de voir progresser la logique de coproduction en matière de « déclaration qualitative » des cotisations et des contributions sociales<sup>1233</sup>. En ce sens, le droit à l'erreur constitue la dernière manifestation de l'ambivalence d'un phénomène normatif consistant à instituer des droits pour le collecteur qui constituent tout autant une technique de recouvrement permettant au réseau URSSAF d'accroître la performance du système dont elle a la charge. Ce phénomène se retrouve *a fortiori* à travers l'organisation d'une coopération entre l'employeur-collecteur et l'Union.

## §2. Une coopération organisée entre l'employeur-collecteur et l'URSSAF

**220.** La coopération du collecteur avec l'organisme chargé du recouvrement social est primordiale dans un système basé sur l'auto-liquidation de la créance sociale. C'est pourquoi les autorités publiques organisent de manière explicite une véritable coopération entre les acteurs du recouvrement social (A). L'organisation de cette coopération s'opère selon une logique de procéduralisation que connaît, par ailleurs, l'ensemble des relations du public ou des citoyens et de l'administration<sup>1234</sup>. Or, une telle logique, si elle tend indéniablement à octroyer de nouvelles garanties aux usagers, n'en permet pas moins une meilleure prise de décision par l'administration<sup>1235</sup>. La procéduralisation du rapport collecteur-URSSAF prend toutefois une teinte particulière en raison de la place qu'occupe l'employeur-collecteur dans la chaîne du recouvrement. Autrement dit, la coopération entre le collecteur et l'URSSAF voulue par les autorités publiques apparaît comme

---

<sup>1233</sup> J.-M. Guerra, « Le droit à l'erreur, un nouveau levier de transformation de la relation entre les cotisants et les organismes de la branche recouvrement » *Dr. Soc.* 2019, p. 751.

<sup>1234</sup> Le législateur a entendu substituer le terme « citoyen » par celui de « public » à l'occasion de la création du CRPA. Ceci est motivé par la volonté du législateur de retenir le terme le plus large possible. C. A. Dubreuil, « Le champ d'application des dispositions du code », *RFDA* 2016, p. 17.

<sup>1235</sup> G. Isaac, *La procédure administrative non contentieuse*, LGDJ, coll. « Biblio. Droit public », 1968, p. 397 ; H. Croze, « Au-delà du droit processuel : pour une théorie juridique de la décision », in *Etudes offertes à Jacques Normand*, Litec, 2003, p. 125. Sur ce lien entre procédure et décision en droit privé : P. Lockiec, « La décision en et le droit privé », *D.*, 2008, p. 2293. Plus spécialement en droit du travail : E. Lafuma, *Des procédures internes, contribution à l'étude de la décision de l'employeur en droit du travail*, LGDJ, 2008. Et en droit de la sécurité sociale : M. Mestek, *L'exigence du contradictoire dans les procédures non juridictionnelles en droit de la sécurité sociale*, Université Lumière Lyon 2, 2015, p. 277 sq.

l'organisation d'une « procédure décisionnelle »<sup>1236</sup> renforcée (B).

### A. Une coopération organisée

221. Les autorités publiques sociales ont très tôt mis à la charge de l'employeur-collecteur une obligation de coopération. La coopération entre le collecteur et l'URSSAF ne se réduit pas pour autant à un jeu d'obligations et de sanctions. En parallèle de cette coopération imposée (1), les acteurs du recouvrement social se voient ainsi proposer différents dispositifs coopératifs qu'il leur appartient de mobiliser (2). La mise en œuvre de cette coopération ne se réalise toutefois pas à la discrétion desdits acteurs, et plus particulièrement de l'URSSAF, lesquels devant, pour ce faire, respecter une procédure légalement instituée à cet effet. Partie d'un rapport inégal, il est nécessaire que l'employeur se voit attribuer dans le même temps un certain nombre de garanties. Or, replacées dans le cadre d'une procédure coopérative, ces garanties se révèlent comme étant plus que de simples moyens de défense accordés au collecteur<sup>1237</sup>. Ainsi, à côté de techniques coopératives explicites qu'elles soient imposées ou proposées, les garanties participent à la bonne coopération des acteurs de manière implicite (3).

#### 1. Une coopération imposée

222. L'obligation de coopération qui pèse sur le collecteur est, à l'instar de l'obligation dont elle est le corollaire, induite par la place qu'il occupe dans la chaîne du recouvrement social. Il n'est ainsi pas suffisant que l'employeur-collecteur transmette un certain nombre d'informations. Encore faut-il que l'URSSAF soit en mesure de pouvoir les analyser afin

---

<sup>1236</sup> P. Lokiec, « Contractualisation et recherche d'une légitimité procédurale », Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2008, p. 95 (L'auteur s'intéresse toutefois plus au phénomène de procéduralisation en droit privé) ; H. Croze, « Au-delà du droit processuel : pour une théorie juridique de la décision », *op. cit.* En droit processuel : S. Amrani Mekki, L. Cadiet, J. Normand, *Théorie générale du procès*, PUF, 3<sup>ème</sup> ed., 2020, p. 311.

<sup>1237</sup> Le droit à la défense n'est pas réductible au Procès. A suite de Monsieur Dabosville, on peut dire qu'il faut « [...] distinguer, d'une part le droit de se défendre, qui est l'objet de la discussion contradictoire, et d'autre part la notion de droits de la défense, laquelle désigne les droits que toute partie à un procès se voit reconnaître ». B. Dabosville, *L'information du salarié. Contribution à l'étude de l'obligation d'informer*, *op. cit.*, p. 84. Voir, également en ce sens : L. Miniato, *Le principe du contradictoire en droit processuel*, LGDJ, 2008, p. 22 sq.

de s'assurer l'exercice régulier du rôle de collecteur. Pour ce faire, il est nécessaire que ce dernier réponde en temps utile à toute sollicitation pertinente de l'Union. En d'autres termes, à un droit de communication dont dispose l'URSSAF répond une obligation de coopération à la charge de l'employeur-collecteur. L'obligation de coopération qui pèse sur l'employeur est matérialisée en premier lieu par le contrôle dont il peut faire l'objet en vertu de l'article L. 243-7 du CSS. De manière particulièrement illustrative, il se doit ainsi de recevoir dans ses locaux l'agent de l'URSSAF en cas de contrôle sur place au sens de l'article R. 243-59 du CSS<sup>1238</sup>. Plus généralement, l'employeur doit, sur demande de l'intéressé, lui présenter tout document et lui permettre l'accès à tout support d'information nécessaire à l'exercice du contrôle<sup>1239</sup>. L'agent peut même demander que les documents lui soient présentés selon un classement nécessaire au contrôle<sup>1240</sup>. Enfin, il peut, durant ce contrôle, faire l'objet d'une audition par l'inspecteur<sup>1241</sup>.

L'absence de coopération de l'employeur-collecteur est constitutive d'un « obstacle à contrôle » sanctionné par l'article L. 243-12-1 du CSS. Initialement délit pénal institué par la loi du 5 avril 1928 et punie de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende, l'infraction a fait l'objet d'une dépénalisation pour être transformée en sanction administrative à l'occasion de la LFSS pour 2017<sup>1242</sup>. Elle a, ce faisant, gagné en souplesse et en précision ce qu'elle a perdu en sévérité<sup>1243</sup>.

---

<sup>1238</sup> Cette obligation est prévue dès la loi du 5 avril 1928. Son article prévoit ainsi, dans une formule limpide, que « les employeurs sont tenus de recevoir à toute époque les inspecteurs [...] pour vérifier [...] l'affiliation de leur personnel aux assurances sociales, le montant des salaires payés par eux et l'application régulière des dispositions concernant le versement des cotisations [...] ».

<sup>1239</sup> Cette règle vaut également en cas de contrôle sur pièce pour les entreprises de moins de onze salariés (CSS, art. R. 243-59-3). Elle est également prévue dès le système de la loi du 5 avril 1928, le décret du 30 mars 1929 prévoyant en son article 312 que l'employeur doit présenter au contrôleur « [...] les pièces de comptabilité ou autres, qui concernent les salaires payés, les contributions patronales et ouvrières versées pour les assurances sociales, ainsi que les dates d'embauchage et de cessation de service du personnel ».

<sup>1240</sup> CSS, art. R. 243-59. Lorsque les documents sont dématérialisés, l'agent de l'URSSAF peut également demander au collecteur d'opérer le contrôle par la mise en œuvre de traitements automatisés en ayant recours au matériel informatique utilisé par la personne contrôlée (CSS, art. R. 243-59-1).

<sup>1241</sup> Sur place (ou dans les locaux de l'URSSAF en cas de travail dissimulé). L'audition peut concerner l'employeur, ou son représentant lorsqu'il s'agit d'une personne morale, ainsi que tout salarié présent dans l'entreprise au moment du contrôle. Sur ce point voir : M. Keim-Bagot, « URSSAF : règles gouvernant les auditions par les agents de contrôle », *Bull. du travail*, 2019, p. 410.

<sup>1242</sup> L. n°2016-1827, 23 déc. 2016, art. 23.

<sup>1243</sup> Malgré la sévérité théorique de l'infraction, il est apparu que cette sanction pénale était rarement mise en œuvre par l'URSSAF par crainte de son caractère disproportionné et, le cas échéant, peu souvent enrôlé par le Parquet. *PLFSS 2017, Annexe 10 Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi*, pp. 89. L'obstacle à contrôle fait désormais l'objet d'une définition tout aussi précise que large par

L'autre moyen de réaction dont dispose l'URSSAF face au manque de coopération du collecteur est celui de sa Taxation forfaitaire (TF) désormais prévue par l'article R. 243-59-4. Celle-ci a lieu de s'appliquer dans deux situations explicites de non-coopération : d'une part, à la suite d'un contrôle dit « LTCTI », c'est-à-dire en cas de constat de travail dissimulé, et, d'autre part, lorsqu'il n'est pas mis à disposition de l'agent de l'Union les documents ou justificatifs nécessaires à la réalisation du contrôle ou que leur présentation n'en permet pas l'exploitation. Autrement dit, la TF vient ici frapper le comportement manifeste et actif du collecteur qui se soustrait intentionnellement à son obligation de coopération. Elle peut également être mobilisée par l'URSSAF lorsque le manque de coopération résulte d'un comportement plus passif du collecteur. Il y a ainsi lieu de recourir à la TF quand la comptabilité de la personne contrôlée ne permet pas d'établir le chiffre exact des rémunérations servant de base au calcul de la créance sociale. Ici, c'est davantage l'exercice irrégulier du rôle de collecteur dans la durée qui est visé. En d'autres termes, il ne suffit pas au collecteur d'accomplir régulièrement la liquidation et le paiement de la créance sociale ainsi que la réalisation des formalités déclaratives y afférentes. L'obligation de coopération à laquelle il est tenu lui impose d'organiser sa comptabilité dans la perspective d'une discussion ayant lieu à l'occasion d'un contrôle éventuel. Bien qu'elle ne soit pas une sanction administrative, la TF apparaît donc comme un puissant outil correctif aux mains des URSSAF et ce, d'autant plus que cette dernière dispose d'une grande latitude pour apprécier ce qu'elle considère comme étant une comptabilité incomplète<sup>1244</sup>. Ce large pouvoir d'appréciation se retrouve également s'agissant de la fixation forfaitaire qui doit être effectuée « par tout moyen d'estimation probant permettant le chiffrage des cotisations et contributions sociales »<sup>1245</sup>.

---

l'article L. 243-12-1 al.2 du CSS. De même, laisse-t-elle au directeur une large marge d'action moyennant le respect d'une procédure contradictoire (CSS, art. R. 243-59-1). Sur plan pécuniaire, sa sévérité est accrue puisque les 7 500 euros de pénalités sont désormais dus par salarié dans la limite de 750 000 euros.

<sup>1244</sup> La Cour de Cassation consacre le large pouvoir d'appréciation des URSSAF en la matière dès lors qu'elle a pu retenir une interprétation extensive de l'ancien article R. 243-5 du CSS en la TF lorsque l'Union se retrouve face à une « comptabilité incomplète, mal tenue, inexacte ou insuffisante » (Cass. Soc., 14 mai 1992, n° 90-12.192, inédit ; Cass. Soc., 23 févr. 1995, n° 92-18.385, Bull. Civ., V, n°74 ; Cass. Soc., 19 juin 1997, n° 95-21.380, inédit).

<sup>1245</sup> CSS, art. R. 243-59-4. Un tel pouvoir d'appréciation est particulièrement mis en valeur par la pratique des inspecteurs confrontés à une situation de travail dissimulé. Dans un tel cas, le pouvoir de l'URSSAF semble *a priori* limité par l'article L. 242-1-2 du CSS qui ne lui laisse d'autre choix qu'à une évaluation forfaitaire de la rémunération par salarié à 25% du PASS. Or, lorsqu'elle dispose de certains éléments lui indiquant la possibilité d'obtenir un redressement bien supérieur, elle n'hésite pas à recourir à la TF pour

**223.** L'obligation de coopération qui pèse sur le collecteur ne se limite pas à ce temps fort du rapport employeur-URSSAF qu'est le contrôle. Elle se déploie tout au long de la vie de la relation qui anime ces deux acteurs. Il en va ainsi, dans le prolongement de l'obligation de délivrance d'informations complémentaires, lorsque l'employeur est sollicité par l'URSSAF pour obtenir des précisions supplémentaires, par suite de ses vérifications, ou pour rectifier l'éventuelle erreur en DSN<sup>1246</sup>. Afin d'obtenir la pleine coopération du collecteur, l'Union dispose d'un puissant outil coercitif grâce à la TO, mais également, de manière plus douce, d'un mécanisme tout aussi incitatif avec l'exonération des majorations et des pénalités de retard en application du droit à l'erreur. Enfin, l'absence de coopération de l'employeur peut également faire suspecter l'existence d'irrégularités plus graves, ce qui est susceptible de pousser l'Union à déclencher un contrôle à son égard. A ces moyens de réactions dont dispose l'URSSAF à travers un jeu d'obligations et de sanctions, déjà en germe dès la loi 1928-1930, on doit noter la tendance plus récente des autorités publiques à offrir aux acteurs du recouvrement social une certaine modularité de la procédure de contrôle.

## **2. Une coopération proposée**

**224.** Les autorités publiques ont institué différents dispositifs légaux de coopération à destination des acteurs du recouvrement dont ceux-ci partagent l'initiative de la mobilisation **(a)**. Ces instruments de coopération directement saisissables par l'employeur-collecteur et le réseau URSSAF, semblent toutefois concurrencés par la tentation moderne du recours à la figure du contrat **(b)**.

### **a. Une initiative partagée**

**225.** Les dispositifs de coopération proposés par les autorités publiques peuvent être

---

comptabilité incomplète, ce qui lui permet d'évaluer de manière bien plus substantielle le quantum dudit redressement.

<sup>1246</sup> Voir, *supra*, §1. B.

mobilisés soit sur initiative de l'URSSAF soit sur celle du collecteur. Ainsi, l'Union peut-elle proposer à l'employeur un contrôle par voie d'échantillonnage en lieu et place d'un contrôle réel depuis le décret n°2007-546 du 11 avril 2007<sup>1247</sup>. Elle peut également solliciter du collecteur l'accès à son système d'information comptable<sup>1248</sup>. L'intéressé jouit toutefois de la possibilité de refuser de telles propositions sous le délai de quinze jours à condition de motiver son opposition. A l'inverse, l'initiative lui revient également de demander si besoin à l'Union la prorogation de la période contradictoire qui s'ouvre à compter de la réception de la lettre d'observations émise par son agent chargé du contrôle à l'issue de ses investigations<sup>1249</sup>. Evolution notable, le collecteur se voit reconnaître, à l'instar de tout citoyen, un droit au contrôle depuis la loi ESSOC du 10 août 2018<sup>1250</sup> dont le résultat est, sous certaines conditions, opposable à l'URSSAF par la suite<sup>1251</sup>. Ces dispositifs ont en commun de reposer sur deux éléments essentiels nonobstant l'auteur de leur mobilisation. D'une part, ils reposent sur une procédure contradictoire préalable à leur mise en œuvre par décision finale qui revient nécessairement à l'URSSAF. D'autre part, le collecteur dispose, pour les dispositifs dont il n'est pas l'initiateur, d'un droit d'opposition dont la portée peut, certes, varier d'un dispositif à l'autre, mais qui doit toujours être motivé. Or, ce modèle de coopération, qui reste dans l'ordre du rapport de pouvoir entre une autorité administrative et un usager du service public dont elle a la charge, subit une certaine concurrence par la figure du contrat.

---

<sup>1247</sup> CSS, art. 243-59-2. Pratique de l'URSSAF préconisée par le Ministère dès 1999 (*Circ. Min. DSS/SDFGSS/B n°99-726, 30 déc. 1999*), celle-ci a d'abord été considérée comme illégale par la Cour de Cassation (*Cass. Soc., 24 oct. 2002, n° 01-20.699, Bull. Civ., V, n°319, p. 307 ; JCP G 2002, IV, p. 2962, note F. Taquet*). Bien qu'il fasse désormais l'objet d'une prévision réglementaire, ce type de contrôle n'en demeure pas moins problématique au regard du respect du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques et s'agissant de la constitution des droits d'assuré social pour les salariés concernés. Voir, sur ce point : A. Bouilloux, « Retour sur l'échantillonnage. Quelques observations en marge relatives à la légalité de la méthode de l'échantillonnage », *SSL*, n°1322, 1<sup>er</sup> oct. 2007.

<sup>1248</sup> CSS, art. R. 243-59-1. C. Willmann, « Droits du cotisant, à l'épreuve de l'avis préalable et de la méthode de l'échantillonnage », *Lexbase Hebdo – Edition Sociale*, 2018, n°736 ; M. Keim-Bagot, « Contrôles URSSAF : échantillonnage et extrapolation », *Bull. du travail*, 2019, p. 33.

<sup>1249</sup> CSS, art. L. 243-7-1 A.

<sup>1250</sup> CRPA, art. L. 124-1. Ce « contrôle blanc » est déjà proposé par le réseau URSSAF depuis 2003 à travers le dispositif « diagnostic conseil ». ACOSS, Direction de la réglementation et de la sécurisation juridique, *Rapport d'activité thématique 2014*, p. 6.

<sup>1251</sup> CRPA, art. L. L. 124-2.

## **b. La tentation du contrat**

226. Le rapport qui unit l'employeur-collecteur à l'URSSAF n'échappe pas au phénomène de « contractualisation » des relations entre les organismes de sécurité sociale et leurs usagers<sup>1252</sup>, lequel concerne plus généralement l'Etat social<sup>1253</sup> (**α**). La figure du contrat s'y révèle toutefois inadaptée tant pour encadrer la décision de l'URSSAF que pour organiser la coopération entre les acteurs du recouvrement. Cette inadaptation est particulièrement mise en exergue par l'exemple du VLU (**β**).

### **α. Le phénomène de contractualisation et le rapport collecteur-URSSAF**

227. Phénomène « d'extension objective du recours aux techniques contractuelles »<sup>1254</sup>, la contractualisation repose sur « l'idée selon laquelle la règle n'est légitime que si ses destinataires y ont consenti »<sup>1255</sup>. Ce faisant, elle n'est pas qu'affaire de techniques juridiques et elle relève également d'un certain discours sur le droit dépouillant celui-ci du « langage unilatéral de la réglementation »<sup>1256</sup>. Cette tentation du recours au contrat comme instrument de régulation des rapports entre les usagers et l'administration sociale procède du même mouvement que celui que connaît l'organisation interne de cette dernière<sup>1257</sup>. Manifestation « des idéaux de la "régulation" ou de la "gouvernance" »<sup>1258</sup>, le contrat apparaît tout autant comme vecteur de responsabilisation que comme technique d'ajustement desdits rapports<sup>1259</sup>. La contractualisation y semble encouragée par la nature privée des organismes de sécurité sociale de base, ce qui pousse un auteur à affirmer que la consolidation du régime général « s'est faite via des mécanismes relevant davantage d'un

---

<sup>1252</sup> R. Lafore, « Le contrat dans la protection sociale », *op. cit.* ; M. Michalletz, *Les relations des caisses de sécurité sociale avec les entreprises : contribution à l'étude d'un processus de contractualisation*, LexisNexis, coll. « Thèses », 2013.

<sup>1253</sup> J. Chevallier, « Contractualisation et régulation », in S. Chassagnard-Pinet, D. Hiez (dir.), *La contractualisation de la production normative*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2008, p. 83.

<sup>1254</sup> A. Supiot, *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit*. Le Seuil, coll. « La couleur des idées », 2005, p. 143.

<sup>1255</sup> P. Lokiec, « Contractualisation et recherche d'une légitimité procédurale » in S. Chassagnard-Pinet, D. Hiez (dir.), *La contractualisation de la production normative, op. cit.*

<sup>1256</sup> Y. Gaudemet, « Introduction », *RFAP* 2004, n°109, p. 15.

<sup>1257</sup> Sur la contractualisation des rapports entre organismes de sécurité sociale, voir : *infra*, T1. C2. S2. §1. B. 2.

<sup>1258</sup> A. Supiot, « Un faux dilemme : la loi ou le contrat ? »,

<sup>1259</sup> R. Lafore, « Le contrat dans la protection sociale », *op. cit.*

esprit contractuel »<sup>1260</sup>. Dans le cadre du système de recouvrement social, le phénomène se manifeste d'abord dans le discours institutionnel à travers l'idée de « partenariat » entre les acteurs du recouvrement<sup>1261</sup> tout en déteignant sur certaines dispositions légales ou réglementaires participant de l'ordonnement du recouvrement social. De manière concrète, la figure du contrat pénètre certains dispositifs de coopération entre le réseau URSSAF et le collecteur. Tel est le cas notamment du dispositif Versement en Lieu Unique (VLU) ou, de manière plus discrète, du dispositif Impact Emploi<sup>1262</sup>. Considérer pour autant que la contractualisation des rapports du collecteur et du réseau URSSAF est plus que le simple emprunt à la terminologie contractuelle procède d'une double confusion.

**228.** La première a trait à la nature privée des organismes de base qui, mâtinée d'une gouvernance paritaire, rencontre un discours institutionnel ou idéologique tendant à présenter l'organisation de la sécurité sociale comme étant la chose des assurés<sup>1263</sup>. Produit de l'histoire<sup>1264</sup>, cette nature privée ne saurait faire oublier que les organismes de sécurité sociale sont d'abord des autorités administratives au sens de l'article L. 100-3 du Code des Relations du Public avec l'Administration (CRPA) investies, pour mener à bien leurs missions, de prérogatives de puissance publique<sup>1265</sup> tout en étant soumises à la tutelle de

---

<sup>1260</sup> P. Charelt-Lienard, *La figure contractuelle en droit de la sécurité sociale*, Université Lille 2, 2009, p. 29.

<sup>1261</sup> Pour une illustration de la mobilisation de l'idée de partenariat, voir : D. Nachin, « L'évolution du contrôle des cotisants par l'URSSAF », *Dr. Soc.*, 1993, p. 571.

<sup>1262</sup> CSS, art. L. 133-5-1. Ce dispositif dénommé par la loi « services emploi associations » constitue une « offre de service » du réseau URSSAF pour la gestion de l'emploi (édition des bulletins de paie, déclarations sociales et fiscales, etc.) aux associations comptant moins de dix salariés. Il permet à une association employeur de confier certaines opérations à une association « tiers de confiance » qu'il choisit dans une liste d'associations identifiées par le réseau. Pour ce faire, l'association employeur doit signer une convention avec le tiers de confiance. Fait particulier, l'identification par le réseau URSSAF du « tiers de confiance » ne se réalise pas par agrément administratif, mais par convention passée avec ladite association. L'agrément est pourtant le mode normal d'identification et d'autorisation utilisé par une autorité publique s'agissant des associations. On peut le définir comme « la reconnaissance, par l'autorité administrative compétente, de l'exercice d'une ou plusieurs activités par une association. Cette reconnaissance lui confère le bénéfice d'avantages qui dérogent au droit commun, sous le contrôle du juge [...] ». C. Cans, « Etude 61 – Associations œuvrant dans le domaine de l'environnement », in P.-H. Duteil (dir.), *JurisCorpus Droit des associations et fondations*, Dalloz, 2016.

<sup>1263</sup> B. Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, coll. « Essais Débats », éd. Quadrige, 2005, pp. 377-411 ; J. Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Seuil, coll. « Points Essais », 1994, pp. 157-179.

<sup>1264</sup> Voir, *supra*, T1.C2.S1.

<sup>1265</sup> Cette nature administrative est, du reste, reconnue de longue date aux organismes de sécurité sociale en raison de la réalisation par ces derniers d'une mission de service public (CE, 13 mai 1938, *Caisse*



l'Etat. A cet égard, les décisions que ces organismes prennent dans le cadre des relations qu'ils entretiennent avec leurs usagers sont par nature des décisions administratives<sup>1266</sup> nonobstant l'attribution du contentieux général au juge judiciaire<sup>1267</sup>. Ce faisant, lesdits organismes sont tenus de respecter le principe d'égalité des citoyens devant le service public<sup>1268</sup>, ce qui constitue une limite sérieuse à toute individualisation des règles légales par le biais d'un contrat<sup>1269</sup>. Ce n'est ainsi que la décision individuelle régulièrement notifiée à son destinataire qui peut engager l'organisme et modifier la situation juridique de l'utilisateur<sup>1270</sup>. En conséquence, seul le législateur peut autoriser le recours au contrat dans le cadre du rapport considéré<sup>1271</sup>. Encore faut-il faire la distinction entre la mobilisation de techniques issues du droit des contrats et le simple emploi du vocabulaire relevant du champ lexical qui lui est associé. L'emploi d'une telle terminologie dans certains dispositifs légaux ou réglementaires ne saurait ainsi masquer la véritable source de l'institution de certaines situations juridiques résultant du rapport entre une autorité administrative et son usager : l'acte administratif unilatéral<sup>1272</sup>.

La seconde confusion est liée à la proximité du phénomène de la contractualisation avec celui de la procéduralisation, lequel peut se définir comme l'expansion des principes de

---

*primaire « Aide et protection », op. cit.). De manière prosaïque, les organismes de sécurité sociale sont institués par décret.*

<sup>1266</sup> R. Savy, « Sécurité sociale et droit public », *Dr. Soc.*, 1966, p. 363 ; Y. Saint-Jours « L'intervention du droit public dans la gestion de la sécurité sociale », *RDSS* 1998, p. 532 ; A. Bouilloux, « Le droit de la sécurité sociale à l'épreuve des pratiques administratives », in E. Dockès (dir.), *Au cœur des combats juridiques. Pensées et témoignages de juristes engagés* », Dalloz, 2007, p. 145.

<sup>1267</sup> L'attribution du contentieux général de la sécurité sociale à l'ordre judiciaire qui a largement contribué à brouiller la mobilisation des catégories juridiques présidant aux rapports entre l'administration et les citoyens. M. Laroque, « Le problème de la répartition des compétences juridictionnelles sur les actes réglementaires des organismes de Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1979, p. 297. Cette compétence d'attribution de l'ordre judiciaire, souvent présentée comme étant due à l'ordonnance du 4 octobre 1945, est en réalité le fait des lois d'Assurance sociale (*D.-L. 28 oct. 1935, art. 36, D. 19 mars 1936, art. 153 sq.*).

<sup>1268</sup> R. Donnadiou, « Droit public et droit social en matière de Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1991, p. 231. D'une manière plus générale, voir : L. Janicot, « Le principe d'égalité devant le service public », *RFDA* 2013, p. 722 ; J. Carbajo, « Remarques sur l'intérêt général et l'égalité des usagers devant le service public », *AJDA* 1981, p. 176.

<sup>1269</sup> R. Lafore, « Le contrat dans la protection sociale », *op. cit.*

<sup>1270</sup> *CRPA, art. L. 221-8*. M. Waline, « De la situation juridique de l'utilisateur d'un service public », *Rev. crit. Legis. Juris.*, 1933, p. 236.

<sup>1271</sup> J. Chevallier, « Contractualisation et régulation », *op. cit.*

<sup>1272</sup> J. Waline, *Droit administratif, op. cit.*, p. 451 sq.

procédure<sup>1273</sup>. Si ce second phénomène s'avère relativement récent en droit privé<sup>1274</sup>, il est à l'œuvre de plus longue date en droit administratif<sup>1275</sup>, segment du droit positif qui constitue le droit commun des relations entre les citoyens et l'administration<sup>1276</sup>. Le rapport collecteur-URSSAF ne diffère guère sur ce point des relations régies par le droit administratif. On objectera que l'institution récente par la LFSS pour 2015 de la transaction constitue une illustration du phénomène de contractualisation dudit rapport<sup>1277</sup>. Or, inspirée de la transaction administrative et de celle instituée en matière fiscale, elle a pour but de mettre fin à une contestation née ou pour prévenir d'une contestation à naître<sup>1278</sup>. La transaction ne diffère pas, en principe, de toute transaction conclue entre des parties à un litige<sup>1279</sup>. Ce trait s'avère fondamental : sur le plan judiciaire, le rapport employeur-URSSAF retrouve une certaine forme d'équilibre et d'égalité en vertu des principes directeurs du procès<sup>1280</sup>. Il ne semble pas ainsi possible de faire de cet instrument nouveau une généralité. D'ailleurs, si l'on s'intéresse à la pratique des transactions fiscales ou administratives, il n'y a pas de véritable négociation en la matière, l'usager ne disposant que d'un « pouvoir sur soi » (consentir) et non un « pouvoir sur l'autre » (négocier)<sup>1281</sup>. Ainsi, loin de constituer l'aboutissement d'un mouvement de contractualisation, la transaction constitue une exception dont l'objet demeure limité bien qu'elle n'en demeure pas moins problématique pour les droits du salarié<sup>1282</sup>. Elle ne saurait masquer l'inadaptation de nature de la figure du contrat au rapport collecteur-URSSAF, ce que met en exergue l'exemple du VLU.

---

<sup>1273</sup> X. Lagarde, « La procéduralisation du droit (privé) », in, *Les évolutions du droit. Contractualisation et procéduralisation*, PUR, 2004. 141.

<sup>1274</sup> P. Lokiec, « Contractualisation et recherche d'une légitimité procédurale », *op. cit.*

<sup>1275</sup> Y. Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 1996, p. 1011.

<sup>1276</sup> N. Foulquier, *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIX e au XX e siècle*, Dalloz, coll. « Nouv. bibl. des thèses », Tome 23, 2003.

<sup>1277</sup> L. n°2014-1554, art. 24; CSS, art. L. 243-6-5.

<sup>1278</sup> CSS, art. R. 243-45-1. A. Lyon-Caen, « Sur la transaction en droit administratif », *AJDA* 1997, p. 48.

<sup>1279</sup> M. Reverchon-Billot, « Transaction. Le régime de la transaction », in *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, 2018.

<sup>1280</sup> L. Weiller, « Principes directeurs du procès » in, *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, 2015 (mise à jour 2020).

<sup>1281</sup> G. Chavrier, « Réflexions sur la transaction administrative », *RFDA* 2000, p. 548.

<sup>1282</sup> Voir, *infra*, P2. T2. C1. S1.

## **β. L'inadaptation de la figure du contrat au rapport collecteur-URSSAF : l'exemple du VLU**

**229.** Le VLU constitue une exception au principe « un établissement, une Union »<sup>1283</sup> qui s'adresse aux entreprises à établissements multiples se situant dans la circonscription de différentes Unions. Le dispositif consiste, au terme d'une procédure contradictoire, à désigner une URSSAF dite « Union de liaison » destinée à remplir pour le compte d'Unions « partenaires » l'ensemble des missions dévolues aux URSSAF en vertu de l'article L. 213-1 du CSS. Le VLU se décompose désormais en une modalité obligatoire pour les entreprises d'au moins deux cent cinquante salariés, ou appartenant à un groupe d'au moins cinq cents salariés<sup>1284</sup>, et une modalité facultative pour les autres entreprises<sup>1285</sup>. A la lecture des dispositions ordonnant le dispositif, on peut remarquer que celles-ci sont pénétrées d'une terminologie contractualisée pouvant laisser entendre que la désignation de l'Union de liaison soit le résultat d'un véritable contrat. A cet égard, on peut citer notamment l'article 6 de l'arrêté du 15 juillet 1975 qui énonce que<sup>1286</sup> :

« Les obligations de l'entreprise à l'égard de l'union de liaison et des unions partenaires sont définies par un protocole d'accord signé du responsable juridique de l'entreprise et du directeur de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale. Le protocole d'accord énumère les éléments que l'entreprise doit communiquer à l'union de liaison, en fonction du schéma de traitement utilisé, pour permettre la détermination de l'assiette des cotisations dues au titre de chacun des établissements de l'entreprise. Le protocole comporte également, pour l'entreprise autorisée, l'élection de domicile dans la circonscription de l'union de liaison. La date d'effet du protocole est fixée au premier jour d'une année civile ».

**230.** Une telle terminologie empruntant au droit des contrats induit-elle l'existence

---

<sup>1283</sup> Sur ce principe, voir. D. Rigaud, *Droit et pratique du contrôle URSSAF*, ed. Liaisons sociales, 2003, pp. 23-24.

<sup>1284</sup> *CSS, art. R. 243-6-3*. Introduit par le décret n°72-230 du 24 mars 1972, le VLU était à l'origine purement facultatif. Il va progressivement être rendu obligatoire pour les très grandes entreprises (dispositif VLU-Grandes Entreprises) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, puis les seuils vont être progressivement abaissés pour arriver à la configuration actuelle. De même, son périmètre s'est accru avec le temps : d'abord cantonné aux contours des seules entreprises, il embrasse plus récemment également le groupe de sociétés (voir : *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 2 avr. 2015, n°14-14.528, Bull. Civ.*, II, n°84 : nullité du contrôle portant sur une VLU de groupe du fait de la privation des droits du « cotisant » avant qu'elle ne soit rendue obligatoire par le CSS).

<sup>1285</sup> *CSS, art. R. 243-8; Arr. 15 juill. 1975, (J. O., 8 août 1975)*. Outre la nécessité pour l'entreprise qui en fait la demande d'être à jour du paiement de ses cotisations et contributions, celle-ci doit tenir la paie du personnel en un même lieu. Ce faisant, le périmètre du VLU n'épouse pas nécessairement celui de l'entreprise, certains de ses établissements pouvant se situer hors du dispositif. Il est même possible que différents VLU coexistent pour une même entreprise, quoique ceci soit devenu plus théorique depuis l'abaissement du seuil d'effectif déclenchant le VLU obligatoire.

<sup>1286</sup> Nous soulignons.

d'un véritable contrat entre le collecteur et l'ACOSS ? La Cour de Cassation s'est très nettement positionnée à l'encontre d'une telle analyse dans un arrêt du 3 avril 2014 cassant la décision d'une Cour d'Appel qui faisait droit à la demande de l'employeur au motif que « la relation entre les parties s'inscrivait dans un rapport contractuel »<sup>1287</sup>. Par son arrêt, la Cour de Cassation met en lumière ce qui est au fondement de l'institution du VLU : la décision de l'ACOSS. Le « protocole VLU » n'a ainsi de contractuel que son emprunt terminologique à la figure du contrat. Il doit, en conséquence, être regardé pour ce qu'il est : un acte administratif unilatéral exprimant la volonté de la seule Agence centrale nonobstant l'initiative du collecteur. Cette initiative, ainsi que l'échange qui est organisé par les règles du dispositif entre l'employeur et l'ACOSS, tend certes à troubler le rapport de pouvoir qui est à l'œuvre. Cependant, l'usage de la terminologie par l'arrêté du 15 juillet 1975 peut s'expliquer par le contexte de l'époque de son édicition. Il n'est pas encore l'heure du développement des « droits publics subjectifs des administrés » auxquels le législateur commence alors seulement à être éveillé<sup>1288</sup>. Il faut, en effet, attendre la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 pour que s'amorce le mouvement en faveur d'un encadrement accru des rapports des citoyens et de l'administration qui aboutira à la grande loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 puis à la création du Code des relations du public avec l'administration (CRPA) par l'ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015<sup>1289</sup>. Les autorités publiques n'ont, au moment de l'arrêté du 15 juillet 1975, guère d'autres choix que de recourir à la figure du contrat pour tempérer l'ardeur de l'ACOSS et exprimer la nécessité d'une coopération entre les acteurs. D'ailleurs, l'article R. 243-6-3 du CSS qui régit le VLU obligatoire exprime très bien le pouvoir décisionnel de l'Agence centrale ainsi que l'exigence de respecter un débat contradictoire<sup>1290</sup>. C'est ainsi qu'il énonce

---

<sup>1287</sup> *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, n°13-16.021, Bull. Civ., II, n° 87*. La Haute juridiction s'est récemment montrée plus confuse en se référant aux « clauses » du protocole (*Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 28 nov. 2019, n°18-23.284*, inédit). Elle n'a toutefois pas basé sa solution sur des techniques issues du droit des contrats.

<sup>1288</sup> N. Foulquier, *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIX e au XX e siècle, op. cit.*

<sup>1289</sup> Sur l'importance de la loi du 12 avril 2000 : S. Saunier (dir.), *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Dix ans après*, LGDJ, 2012. Sur la création du CRPA, voir le dossier consacré par la RFDA dans son numéro de janvier 2016 : « Le code des relations entre le public et l'administration », *RFDA* 2016, p. 1.

<sup>1290</sup> Bien que la disposition ne soit pas exempte de tout emprunt à la terminologie, contractualise : « L'interlocuteur unique [...] est désigné par le directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale après consultation de l'entreprise et l'envoi, par tout moyen permettant de donner date certaine à sa réception, d'une proposition de rattachement au plus tard le 1er septembre de l'année précédant son entrée dans le dispositif. A compter de la réception de la proposition, l'entreprise dispose d'un délai de quinze

clairement qu'« en cas de désaccord de l'entreprise sur l'organisme de recouvrement proposé, le directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale désigne un interlocuteur unique du recouvrement ». L'employeur n'est donc pas le contractant de l'ACOSS, mais le destinataire d'une décision administrative individuelle. Ainsi replacé dans le cadre du rapport d'une autorité administrative avec ses usagers, le recours à la figure du contrat se révèle d'abord comme une technique participant au processus de formation de la décision administrative qui se veut plus participatif et donc plus légitime<sup>1291</sup>. L'implémentation d'une telle figure dans l'ordonnancement juridique des relations entre les citoyens et l'administration n'est toutefois pas heureuse. Ne constituant aucune ligne de défense sérieuse contre l'éventuel abus d'autorité du réseau l'URSSAF, elle ne se révèle guère plus intéressante pour organiser la coopération des acteurs du recouvrement social. La figure du contrat peut même induire en erreur le collecteur sur la réalité du rapport statutaire qu'il entretient avec ledit réseau. Elle apparaît d'ailleurs comme un utile instrument permettant à l'administration de caractériser le manquement à ses devoirs d'usager par l'intéressé qui « contracte » avec elle<sup>1292</sup>. Vouloir fonder la défense du « cotisant » dans un rapport contractuel apparaît, en définitive, comme une gageure. La coopération est organisée entre les acteurs du recouvrement selon une logique procédurale et statutaire incompatible avec la figure du contrat, dont le seul intérêt appartient aux autorités publiques en ce qu'elle leur permet de masquer le rapport de pouvoir qui est à l'œuvre. Ce phénomène se retrouve, de manière plus subtile, à travers l'institution de garanties qui, tout en accroissant les moyens de défense de l'employeur-collecteur, apparaissent également comme autant de techniques permettant la mise en œuvre d'une coopération implicite.

---

jours soit pour indiquer son accord, soit pour décliner la proposition qui lui est faite. L'absence de réponse dans le délai imparti vaut accord tacite de l'entreprise ». Nous soulignons.

<sup>1291</sup> Sur la mobilisation du contrat aux fins d'une légitimité décisionnelle, voir : P. Lokiec, « Contractualisation et recherche d'une légitimité procédurale », *op. cit.*

<sup>1292</sup> R. Lafore, « Le contrat dans la protection sociale », *op. cit.* ; F. Valdes Dal Re, « La contractualisation des prestations sociales et les tendances du système de protection sociale espagnol », in P. Auvergnon (dir.), *La contractualisation du droit social. Actes du séminaire international de droit comparé du travail, des relations professionnelles et de la sécurité sociale*, Bordeaux, 2003, p. 225

### 3. Une coopération implicite

**231.** La coopération entre le collecteur et l'Union ne s'obtient pas uniquement par l'existence de dispositions qui imposent ou permettent de manière explicite à ces acteurs d'agir en ce sens. Elle s'opère également de manière plus douce à travers différentes règles qui apparaissent comme autant de garanties offertes au collecteur. Il y a donc ambivalence de certaines règles qui apparaissent toutes à la fois comme des garanties offertes au « cotisant »<sup>1293</sup> et des instruments de coopération entre les acteurs du recouvrement social. Cette ambivalence se manifeste aussi bien lorsque ces garanties encadrent l'intervention volontaire de l'URSSAF (a) que lorsque le collecteur en est à l'initiative (b).

#### a. L'ambivalence des garanties offertes au « cotisant » face à l'intervention de l'URSSAF

**232.** La question des garanties offertes au « cotisant » fait l'objet d'une attention constante de la doctrine comme des autorités publiques. L'étendue des droits dont disposent l'employeur face aux URSSAF donne ainsi lieu à la production régulière d'abondants travaux qui rivalisent d'inventivité pour renforcer la sécurité juridique de l'intéressé<sup>1294</sup>. Une section du CSS intitulée « Droit des cotisants » instituant les articles L. 243-6-1 à L. 243-6-8, leur est même explicitement consacrée. Son terrain de prédilection reste celui du contrôle réalisé par l'Union en vertu de l'article L. 243-7 du CSS qui a vu la constitution progressive, sous l'impulsion de la Cour de Cassation, d'une procédure détaillée imposant à l'URSSAF le respect d'un certain nombre d'étapes<sup>1295</sup>. L'ambivalence de l'octroi de garanties n'en demeure pas moins suspectée par une partie doctrine. Certains auteurs remarquent à cet égard que les garanties nouvelles sont généralement prévues par les mêmes textes que ceux instituant les mécanismes explicites de coopération coercitifs<sup>1296</sup>. L'ambivalence est toutefois bien plus profonde que cela en ce qu'elle

---

<sup>1293</sup> Sur l'usage impropre dans la législation moderne du terme de cotisant pour désigner le collecteur, voir, *infra*, C2. S2. §2 ; P2. T2. C1. S2. §2.

<sup>1294</sup> Une simple recherche sur le site juridique *Doctrinal* qui référence les articles de doctrine depuis le début des années 1990 fait ainsi apparaître plus de cinquante occurrences pour l'expression « droits des cotisants ». Pour une synthèse récente de ces travaux, voir : C. Willmann, « "La relation cotisants" réformée par la loi du 10 août 2018 : la "confiance", mais pas la simplification », *Dr. Soc.*, 2019, p. 941.

<sup>1295</sup> C. Willmann, « L'URSSAF et le contrôle d'assiette : à propos du décret n°2016-941 du 8 juillet 2016 », *RDSS* 2016, p. 1134 ; *GADSS*, n° 26.

<sup>1296</sup> Ce phénomène normatif est particulièrement mis en exergue par le décret n°2016-941 du 8 juillet 2016 relatif au renforcement des droits des cotisants. J. Jacotot, Q. Frisoni, « Urssaf : contrôler moins

apparaît comme étant intrinsèque aux garanties elles-mêmes<sup>1297</sup>. Il est toutefois nécessaire d'opérer une distinction essentielle selon le moment de leur mobilisation, c'est-à-dire avant ou concomitamment à la décision de l'URSSAF ( $\alpha$ ), d'une part, ou, après l'édiction de celle-ci ( $\beta$ ), d'autre part.

### **$\alpha$ . Les garanties préalables et concomitantes à la décision de l'URSSAF**

**233.** Les garanties offertes au collecteur préalablement à la décision de l'URSSAF sont, pour l'essentiel, d'ordre procédural et constituent autant d'application du principe du contradictoire<sup>1298</sup>. Ce principe peut être défini comme l'exigence d'une discussion organisée impliquant le droit d'être informé et d'être écouté<sup>1299</sup>. Reconnu de longue date en droit administratif<sup>1300</sup>, branche du droit qui constitue le droit commun des relations du public et de l'administration, ledit principe a fait l'objet d'une première consécration légale de portée générale avec la loi du 12 avril 2000 et, plus récemment, par le CRPA en son article L. 121-1. L'ambivalence du principe du contradictoire est bien connu. Il recouvre ainsi à la fois une fonction de protection et une fonction « heuristique »<sup>1301</sup> en ce qu'il permet par le dialogue la « découverte de la vérité »<sup>1302</sup>. Schématiquement, l'organisation de la discussion entre un usager et l'administration permet, certes, au premier de faire valoir son point de vue dans l'espoir d'obtenir une décision plus conforme à ses intérêts

---

pour redresser plus ? », *SSL* 2017, n°1764. Il est connu depuis plus longtemps : G. Vachet, « La sécurité juridique du cotisant : illusion ou réalité », *JCP S*, 2006, n°5, p. 15 ; C. David, « Administration et citoyens face aux prélèvements obligatoires », *Dr. Soc.*, 2001, p. 1072 ; « L'entreprise, l'URSSAF et les cotisations de sécurité sociale », *Dr. Soc.* 2006, p. 415.

<sup>1297</sup> A propos, par exemple, du contrôle par voie d'échantillonnage : A. Bouilloux, « Retour sur l'échantillonnage. Quelques observations en marge relatives à la légalité de la méthode de l'échantillonnage », *op. cit.*

<sup>1298</sup> M. Mestek, *L'exigence du contradictoire dans les procédures non juridictionnelles en droit de la sécurité sociale*, Université Lumière Lyon 2, 2015, p. 277 sq.

<sup>1299</sup> L. Ascensi, *Du principe de la contradiction*, LGDJ, 2008, p. 463 ; L. Cadiet, « Contradictoire », in S. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003.

<sup>1300</sup> *CE*, section, 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, *Rec. Lebon*, p. 133, *GAJA*, n°50, D.1954, p. 110, concl. B. Chenot, note J. De Soto, *RDP* 1944, p. 256, concl. B. Chenot, note G. Jèze. Sur l'histoire de la reconnaissance du principe considéré dans cette branche du droit, voir : G. Braibant, N. Questiaux et C. Wiener, *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens*, Editions Cujas, 1973, p. 236 sq.

<sup>1301</sup> L. Ascensi, *Du principe de la contradiction*, *op. cit.*, p. 463.

<sup>1302</sup> M.-A. Frison-Roche, *Généralités sur le principe du contradictoire*, LGDJ 2015, pp. 57 sq. ; 179 sq.

tout en ayant une meilleure compréhension de cette décision. Dans le même temps, le dialogue qui suppose un échange d'informations et la communication d'éléments nécessaires, offre à l'administration une connaissance plus fine de la situation sur laquelle elle doit se prononcer<sup>1303</sup>. Le rapport collecteur-URSSAF est pleinement concerné par cette ambivalence. L'un des exemples les plus topiques réside dans l'obligation faite à l'URSSAF d'adresser, en vertu de l'article R. 243-59 du CSS, un avis de passage préalable quinze jours avant le début du contrôle, missive qui doit également communiquer la Charte du cotisant contrôlé<sup>1304</sup>. Une telle obligation faite à l'Union laisse au collecteur le temps de mettre en ordre sa comptabilité et les documents probatoires afférents à l'exercice de son rôle. Celui-ci est ainsi mieux à même de défendre sa position. Elle permet également à l'agent des URSSAF de recueillir lors du contrôle les données nécessaires à la formation de son analyse. En ce sens, on peut remarquer que ladite Charte précise les éléments que le collecteur se doit de préparer en vue de la visite de l'intéressé.

**234.** La décision de l'URSSAF constitue l'aboutissement de la procédure contradictoire. Son édicition ne libère toutefois l'Union que si elle s'accompagne d'une motivation écrite permettant au destinataire d'en comprendre les fondements, exigence qui constitue le prolongement nécessaire du principe du contradictoire<sup>1305</sup>. C'est ainsi que la Cour de Cassation a pu considérer dans son célèbre arrêt *Deperne*, dont la solution a été reprise puis précisée par l'article R. 244-1 du CSS, que cette missive doit « permettre à l'intéressé d'avoir connaissance de la nature, de la cause et de l'étendue de son obligation ; qu'à cette fin il importe qu'elles précisent, à peine de nullité, outre la nature et le montant des cotisations réclamées, la période à laquelle elles se rapportent, sans que soit exigée la preuve d'un préjudice »<sup>1306</sup>. A cet égard, il convient de préciser que, si la mise en demeure n'est en temps normal qu'un simple moyen d'exécution de la décision préalable de

---

<sup>1303</sup> G. Isaac, *La procédure administrative non contentieuse*, op. cit., p. 397 ; H. Croze, « Au-delà du droit processuel : pour une théorie juridique de la décision », op. cit.

<sup>1304</sup> C. Willmann, « Contrôle URSSAF et droits du cotisant : la Charte du cotisant contrôlé enfin opposable (mais pourquoi faire ?) », *Lexbase Hebdo – Edition Sociale*, n°684, 2017.

<sup>1305</sup> Sur ce lien entre procédure et motivation, voire d'une manière générale : P. Lokiec, *Contrat et pouvoir*, LGDJ 2004, p. 253 sq.

<sup>1306</sup> *Cass. Soc. 19 mars 1992, n°88-11.682, Bull. Civ. V, n°214 ; GADSS n°26 ; D. 1993, p. 275, obs. X. Prétot ; Dr. Soc., 1993, p. 85 note A. Arseguel, P. Isoux ; JCP E 1992.I.181, obs. G. Vachet et II.334, note F. Taquet ; RJS 5/92, n°671. Les décrets n°2016-941 du 8 juillet 2016 et D. n° 2018-1154 du 13 décembre 2018 ont plus récemment précisé le contenu de la mise en demeure (référence aux majorations et pénalités, périodes contrôlées le cas échéant en cas de contrôle, etc.).*



l'Union, elle constitue la véritable décision de celle-ci en matière de redressement <sup>1307</sup>. D'une manière plus générale, l'ensemble des décisions de l'URSSAF sont soumises à l'obligation de l'article L. 211-5 du CRPA qui prévoit de manière nette que « La motivation [...] doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision » <sup>1308</sup>. Prolongement du principe du contradictoire, l'obligation de motivation ne constitue pas simplement une garantie pour le collecteur, elle force également l'URSSAF à retenir une décision sur des bases rationnelles.

**235.** Les garanties du collecteur qui lui sont octroyées au préalable de toute décision ne sont pas toutes de nature procédurale. Celui-ci peut ainsi soulever l'opposabilité des circulaires et des instructions ministérielles visées par l'article L. 243-6-2 du CSS lorsqu'il a appliqué la législation relative aux cotisations et contributions sociales conformément à l'interprétation admise par celles-ci <sup>1309</sup>. L'URSSAF n'a alors plus la possibilité de procéder à un redressement quand bien même la circulaire ou l'instruction serait *contra legem* <sup>1310</sup>.

---

<sup>1307</sup> Nous verrons que cette confusion entre moyen d'exécution et décision est liée à l'exécution spontanée du collecteur. Voir, *infra*, P2. T2. C2. S2.

<sup>1308</sup> Au demeurant, elle n'est pas étrangère à la définition de l'article R. 244-1 du CSS, bien que leur formulation diffère, de telle sorte que cette dernière disposition doit se voir comme étant l'application particulière dudit article L. 211-5. Sur la difficile application de l'obligation légale de motivation issue des lois du 11 juillet 1978 et du 12 avril 2000 pesant sur l'URSSAF avant l'adoption du CRPA, voir : M. Mestek, *L'exigence du contradictoire dans les procédures non juridictionnelles en droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*, pp. 365-370.

<sup>1309</sup> Opposabilité et normativité ne sont pas synonymes. En synthèse, on peut dire que si la normativité d'un acte impersonnel de l'administration implique son opposabilité, l'inverse n'est pas vrai. Une ligne de césure s'opère ici entre le juge administratif et le juge judiciaire. Comme le remarque Monsieur Prétot, en droit administratif, il s'agit de réinsérer les circulaires, instructions et directives de l'administration dans l'ordonnancement juridique. X. Prétot, *GADSS*, *op. cit.* n°7. Cette observation formulée sous l'empire de la jurisprudence *Notre Dame du Kriesker* garde toute sa pertinence à la suite du revirement jurisprudentiel opéré par le Conseil d'Etat avec son célèbre arrêt *Duvignière* (*CE, Ass., 18 déc. 2002, req. n° 233618*, *Mme Duvignères, Lebon* p. 463, concl. Fombeur, *AJDA* 2003, p. 487, chron. Donnat et Casas, *RFDA* 2003, p. 280 et p. 510, note Pet). En effet, si le Conseil d'Etat a abandonné la distinction entre circulaires réglementaires et circulaires interprétatives au profit de la distinction entre circulaires impératives ou non, il s'agit toujours de contrôler le caractère décisoire de cet acte (l'impérativité) et de savoir s'il fait grief (modification de l'ordonnancement juridique). B. Seiller, « Actes administratifs : identification », *in Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2015. En droit fiscal ou droit de la sécurité sociale, la perspective est bien différente, les articles L. 80 A et L. 80 B du LPF, d'une part, et L. 243-6-2 du CSS d'autre part, ne s'intéressant qu'à l'opposabilité des actes de portée générale et impersonnelle de l'administration. G. Vachet, « La sécurité juridique du cotisant : illusion ou réalité », *op. cit.* Les circulaires semblent toutefois pouvoir être contestées devant le juge administratif si elles remplissent les conditions de la jurisprudence *Duvignière*. X. Prétot, « Le régime des circulaires et instructions est-il réductible à la recevabilité du recours pour excès de pouvoir ? », *in Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, p. 369.

<sup>1310</sup> *CRPA*, art. L. 312-3. L'opposabilité peut être soulevée lors d'un contrôle tant que les sommes mises en recouvrement au titre d'une situation couverte par cette circulaire ou cette instruction n'ont pas de

Application de la théorie dite de « la garantie contre les changements de doctrine »<sup>1311</sup>, laquelle peut être rattachée à l'adage *Tu patere legem quam fecisti*<sup>1312</sup> et plus certainement au principe de sécurité juridique<sup>1313</sup>, cette disposition a été créée par l'ordonnance n°2005-651 du 6 juin 2005 sur le modèle des articles L. 80 A et L. 80 B du Livre des procédures fiscales<sup>1314</sup>. Constituant une avancée notable, elle a toutefois semblé incomplète dans la mesure où elle n'est pas allée jusqu'à embrasser les circulaires des ACOSS auxquelles la Cour de Cassation dénie toute valeur d'opposabilité<sup>1315</sup>. La loi n°2018-727 du 12 août 2018 dite « Essoc » a renforcé sensiblement le domaine de l'opposabilité des actes ministériels opposables en l'élargissant aux « notes et réponses » qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives dès lors qu'elles sont publiées sur des sites internet désignés par décret<sup>1316</sup>. L'opposabilité des circulaires subit également un certain amoindrissement en pratique du fait de leur foisonnement. C'est pourquoi la LFSS pour 2018 a prévu en son article 8 la création à

---

caractère définitif. L'Urssaf doit, le cas échéant, informer l'employeur contrôlé, dans un délai de deux mois, des montants annulés et de ceux qui restent dus, et ce pour chaque motif de redressement (CSS, art. R. 243-59-8). En tout état de cause, l'article L. 243-6-2 du CSS ne permet pas à l'employeur-collecteur de réclamer le remboursement des cotisations lorsqu'ils ont appliqué une solution plus rigoureuse (Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 14 févr. 2013, n° 12-13.339, Bull. Civ., II, n°28) ou pour demander l'annulation d'une observation pour l'avenir sans redressement (Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 24 mai 2017, n° 16-15.724, Publié au Bulletin ; RJS 2017, n° 615 ; JCP E 2017, n° 1353, note F. Taquet ; JCP S 2017, n° 1247, obs. J. Venel).

<sup>1311</sup> GADSS, n°7.

<sup>1312</sup> H. Roland, L. Boyer, *Adages du droit français, op. cit.*, n°449 ; J.-M. Olivier, Les sources administratives du droit des obligations, in *Le renouvellement des sources du droit des obligations*, Ass. H. Capitant, Journées nationales, Tome 1, LGDJ 1997, p. 127 ; *Les sources administratives du droit privé*, Université Paris II, 1981, p. 1100. Toutefois, l'auteur reconnaît que l'adage considéré n'a guère permis le développement de la théorie, notamment par le Conseil d'Etat.

<sup>1313</sup> J.-J. Gatineau, « De la sécurité juridique en droit de la Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 2009, p. 332.

<sup>1314</sup> J.-M. Olivier, « Opposabilité de la doctrine et application du rescrit en matière sociale », *D. O., Actualité* n°41/2004, p. 272. Sur le lien entre sécurité juridique et opposabilité des circulaires prévue par les articles L. 80 A et L. 80 B du LPF, voir : J.-P. Puissochet, « Vous avez dit confiance légitime ? », in *Mélanges G. Braibant*, Dalloz, 2011, p. 589.

<sup>1315</sup> Voir, par exemple : Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 14 févr. 2013, n° 12-13.654 (inédit), n° 12-13.655 (inédit), n° 12-13.656, Bull. Civ., II, n°30 ; *Dr. Soc.* 2013, 626, chron. R. Salomon. Il semblerait que ce refus d'extension de l'opposabilité aux circulaires de l'ACOSS ne soit pas indifférent à la volonté de la Direction de la Sécurité sociale de contrôler la production normative de l'Agence Centrale. X. Prétot « L'entreprise, l'URSSAF et les cotisations de sécurité sociale », *op. cit.*

<sup>1316</sup> L'article L. 242-6-2 du CSS prévoyait déjà l'opposabilité des circulaires publiées au Bulletin du ministère chargé de la Sécurité sociale. Cette règle de publication est interprétée strictement. Le Conseil d'Etat a ainsi pu considérer qu'en cas de mise en ligne partielle, l'opposabilité ne concernait que les dispositions effectivement consultables sur le site. Cette règle est, plus généralement, repris par l'article L. 312-3 du CRPA. A noter que la loi ESSOC a élevé au niveau législatif le principe de l'abrogation des circulaires non publiées, qui n'existait auparavant qu'au niveau réglementaire (CRPA, art. L. 312-2).

compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 du « BOSS » qui, sur le modèle du BOFIP existant en matière fiscale, devait contenir sur une base documentaire unique et consolidée l'ensemble de la doctrine sociale de l'administration en matière de prélèvements sociaux<sup>1317</sup>. Ayant pris du retard au lancement, le dispositif devait être mis en œuvre par l'article 21 du PLFSS pour 2020, lequel élargissait le champ du BOSS à l'ensemble des circulaires applicables en matière de prélèvements sociaux. Toutefois, la disposition considérée a fait l'objet d'une censure de la part du Conseil Constitutionnel qui l'a analysée comme étant un « cavalier social »<sup>1318</sup>. Quoi qu'il en soit, si cette garantie d'opposabilité ne semble pas servir directement la coopération entre les acteurs du recouvrement *a priori*, elle encourage toutefois les employeurs à se référer à des circulaires qui revêtent une vertu pédagogique certaine, ce qui favorise en définitive la réalisation du rôle de collecteur.

### **β. Les garanties postérieures à la décision de l'URSSAF**

**236.** Les garanties postérieures à la décision de l'URSSAF sont attachées aux effets de celle-ci, c'est-à-dire à l'autorité de la chose décidée de la décision individuelle et de son corollaire qu'est « la théorie du retrait et de l'abrogation des actes administratifs »<sup>1319</sup>. Ayant pour tronc commun le principe de sécurité juridique voir même l'adage *Tu patere legem quam fecisti* avec la théorie de la « garantie contre le changement de doctrine », elle diffère de cette dernière par son rattachement à une décision individuelle<sup>1320</sup>. Si le régime du retrait et de l'abrogation des décisions est aujourd'hui réglementé par les articles L. 242-1 à L. 242-5 du CRPA, la Cour de Cassation n'a pas attendu un tel dispositif pour emprunter, avec nuances, les solutions du droit administratif aux décisions prises par

---

<sup>1317</sup> La paternité semble en revenir au rapport Fouquet II : O. Fouquet, T. Wanecq, *Cotisations sociales : stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les URSSAF et prévenir les abus. Rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique*, juillet 2008 (Proposition 13).

<sup>1318</sup> *Cons. Cons.*, n°2019-795 DC, 20 déc. 2019 ; *Constitutions*, 2019, p. 482, com. P. Bachschmidt.

<sup>1319</sup> Cet effet résulte de solutions construites en droit administratif. B. Seiller, « Acte administratif : régime », in *Répertoire de contentieux administratif*, 2015 ; P. Collière, « Le retrait des décisions individuelles créatrices de droits : un régime juridique peu satisfaisant », *AJDA*, 2008, p. 334.

<sup>1320</sup> Les deux théories se rejoignent partiellement lorsque l'Union prend une décision individuelle sur le fondement d'une circulaire (exemple : *Cass. Soc.*, 3 mai 1990, n°87-14.770, *Bull. Civ.*, V, n° 201). Sur ce point, voir : *GADSS*, *op. cit.*, n°7. J.-M. Olivier, « Opposabilité de la doctrine et application du rescrit en matière sociale », *op. cit.*

l'URSSAF<sup>1321</sup>. Ainsi, la décision régulièrement notifiée et revêtue du caractère définitif à l'issue de l'expiration du délai contentieux, est-elle opposable pour le passé à l'URSSAF, serait-elle illégale<sup>1322</sup>. Le régime des décisions implicites construit par le Conseil d'Etat a également été repris par la Haute juridiction qui l'a adapté notamment au cas particulier du contrôle en considérant que le silence gardé par un inspecteur sur une situation dont il a pu avoir parfaitement connaissance vaut acceptation quant à la pratique de l'entreprise pour l'avenir<sup>1323</sup>. Nouvelle illustration de la construction dynamique de la Cour de Cassation en la matière, cette solution a été ensuite consacrée par l'article R. 243-59-8 du CSS.

**237.** C'est ainsi au regard de l'autorité de la chose décidée que doit se fonder la défense du collecteur et non dans un hypothétique contrat passé entre l'employeur et le réseau URSSAF<sup>1324</sup>. On peut même considérer que la théorie du retrait et de l'abrogation des actes administratifs est en mesure d'offrir un niveau de protection supérieur aux garanties procédurales. Le dispositif VLU en offre une nouvelle illustration<sup>1325</sup>. Avant l'abaissement des seuils d'effectif déclenchant le VLU obligatoire, il n'était pas rare de voir coexister

---

<sup>1321</sup> *GADSS*, n°7. A noter que l'article L. 242-1 du CRPA reprend à son compte l'évolution jurisprudentielle du Conseil d'Etat (tout en l'étendant aux décisions implicites) qui, depuis l'arrêt *Ternon* du 26 octobre 2001 a abandonné le parallélisme entre délai de retrait et délai de recours (*CE 26 oct. 2001, Rec. n° 497 ; AJDA 2001, p. 1037, chron. M. Guyomar, P. Collin ; RFDA 2002, p. 77, concl. F. Séners et 88, note P. Delvolvé*). Désormais, l'abrogation ou le retrait la décision illégale doit avoir lieu dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision sous réserve d'un recours administratif préalable régulièrement présenté. Le cas échéant, le retrait ou l'abrogation de la décision est possible jusqu'à l'expiration du délai imparti à l'administration pour se prononcer sur le recours administratif préalable obligatoire (*CRPA, art. L. 242-5*). La Cour de Cassation ne s'est pas, pour l'heure, prononcée sur l'application des dispositions considérées au cas particulier d'une décision de l'URSSAF notamment au regard de l'exigence du caractère créateur de droits de la décision posé par l'article L. 242-1 du CRPA. Or, c'est essentiellement sur cette exigence que le juge du contentieux général de la sécurité sociale se distingue du juge administratif quant à l'application de la théorie du retrait et de l'abrogation des actes administratifs. La Cour de Cassation fait en effet fit de la distinction entre décision créatrice et décision non créatrice de droits. *GADSS, op. cit.*, n°7.

<sup>1322</sup> Voir, par exemple : *Cass. Soc. 13 mai 1976, n°75-10.495, Bull. Civ., V, n°279*. Cette règle est inspirée avec une certaine souplesse de la jurisprudence du Conseil d'Etat *Dame Cachet (CE 3 nov. 1922, Rec. p. 790 ; RDP 1922, p. 522, concl. S. Rivet ; S. 1925.3.9, note M. Hauriou)*. Sur les conditions pour qu'une décision de l'URSSAF soit définitive et donc opposable (décision véritable, notification à son destinataire, absence de fraude et identité des situations), voir : *GADSS, n°7 ; X. Prétot, « L'entreprise, l'URSSAF et les cotisations de sécurité sociale », op. cit.* Il ne semble pas qu'à l'heure de création du CRPA par l'ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015, la Haute juridiction ait repris à son compte la jurisprudence *Ternon*.

<sup>1323</sup> *Cass. Soc., 19 sept. 1991, n° 88-20.483, op. cit. ; Cass. Soc., 7 oct. 1981, n°80-11.884, Bull. Civ., V, n°762 ; X. Prétot, « L'entreprise, l'URSSAF et les cotisations de sécurité sociale », op. cit. ; C. Millet-Ursin, O. Anfray, « Opposabilité des décisions implicites ou explicites », *Les Cahiers du DRH*, n°216, 1<sup>er</sup> janvier 2015.*

<sup>1324</sup> Voir, *supra*, 2. b.

<sup>1325</sup> Voir, *supra*, 2. b. β.

différents VLU facultatifs pour une même entreprise. Or, cette coexistence possible de différents VLU pour les entreprises d'une certaine taille était source d'une grande complexité. L'ACOSS avait pu penser, par erreur, pouvoir diligenter notamment l'URSSAF de Paris pour mener simultanément différents contrôles au titre de différents VLU en contournant les règles relatives à ce dispositif par celle de la délégation inter-union de l'article D. 213-1-2 du CSS. Ceci conduisait en pratique l'URSSAF de Paris (devenue depuis l'URSSAF d'Ile-de-France) à n'adresser un avis de passage qu'au siège de la société et non aux établissements de référence de chacun des VLU, pratique dont l'illégalité a été reconnue par la Cour de Cassation au regard de l'article R. 243-59 du CSS<sup>1326</sup>. Or, cette garantie procédurale n'a pas empêché la Haute juridiction de faire un pas en arrière à l'occasion d'une affaire où l'URSSAF de liaison compétente s'était trompée de fondement juridique en fondant son contrôle non sur les dispositions du VLU, mais sur celles de la délégation<sup>1327</sup>. Si l'on peut comprendre l'analyse de la Cour de Cassation qui considère le contrôle comme licite dans la mesure où l'Union compétente s'est simplement trompée de qualité à agir, elle met en exergue la fragilité des garanties procédurales. Il semble ainsi que les requérants auraient gagné à mobiliser la théorie du retrait et de l'abrogation des actes administratifs pour imposer à l'ACOSS sa décision de mise en œuvre du VLU.

**238.** En définitive, la théorie du retrait et de l'abrogation des actes administratifs peut, à l'instar de sa cousine la théorie de la garantie contre les changements de doctrine, sembler n'être qu'une garantie « pure », c'est-à-dire indifférente à la mise en coopération des acteurs du recouvrement. Elle revêt toutefois une vertu « coopérative » si on considère qu'elle favorise l'assainissement des échanges entre ces derniers. De manière plus prosaïque, elle impose à l'URSSAF de prendre parfaitement connaissance de la situation du collecteur et, partant, à coopérer avec lui afin d'obtenir les informations nécessaires à la formation de son analyse. Ceci est particulièrement mis en valeur lorsque la décision résulte de l'initiative du collecteur.

---

<sup>1326</sup> *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 9 juill. 2015, n°14-22.257, Bull. Civ., II, n° 74 ; JSL 2015, n°394, p. 19, note F. Taquet ; RJS 2015, n°11 p. 697.* La Haute juridiction a retenu une même solution lorsqu'est en cause un VLU de groupe (*Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 2 avr. 2015, n°14-14.528, op. cit.*).

<sup>1327</sup> *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 19 janv. 2017, n°16-10.759, Publié au Bulletin ; JSL, n°427, 13 mars 2017, p. 15, note F. Taquet ; JCP S, 2017, n°8, p. 35, note M. Michalletz.*

## **b. L'ambivalence des garanties offertes au « cotisant » sur son initiative**

**239.** Le collecteur peut, sur son initiative, constituer une situation juridique qui va le garantir contre certains effets de l'intervention ultérieure de l'URSSAF. Cette possibilité passe essentiellement par la formation d'un rescrit social auprès de l'URSSAF en vertu de l'article L. 243-6-3 du CSS<sup>1328</sup>. Transposition du droit fiscal<sup>1329</sup>, le rescrit permet au collecteur de poser une question au réseau URSSAF sur l'application de la législation sociale à une situation précise correspondant au périmètre d'action dudit réseau<sup>1330</sup>. Sous certaines conditions, la réponse de l'URSSAF qu'il obtient devient alors opposable au réseau. Il s'agit là de l'effet attaché à toute décision administrative individuelle<sup>1331</sup>. Ce faisant, le rescrit social tel que prévu par le CSS n'a guère d'originalité quant à ses effets au regard de la théorie du retrait et de l'abrogation des actes administratifs telle qu'appréhendue par la Cour de Cassation<sup>1332</sup>. Ainsi, le collecteur a-t-il toujours pu interroger l'Union sans nécessiter de recourir à un texte spécifique, cette dernière choisissant ou non de prendre une décision individuelle explicite<sup>1333</sup>. Le rescrit constitue donc une modalité particulière du processus de formation de la décision individuelle que prend l'URSSAF qui induit une certaine forme de coopération entre les acteurs<sup>1334</sup>. La

---

<sup>1328</sup> Il faut également signaler la possibilité pour le collecteur de saisir l'ACOSS aux fins d'arbitrage, lorsque relevant de plusieurs URSSAF (cas de l'entreprise multi-établissements), il se trouve confronté à des interprétations contradictoires d'un même point de législation (*CSS, art. L. 243-6-1 ; R. 243-43-1*).

<sup>1329</sup> D'abord introduit au cas particulier de l'affiliation des travailleurs indépendants par l'article 35 de la loi n°94-126 du 11 février 1994 dite « Madelin », il sera étendu par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n°2005-651 du 6 juin 2005. Sur le rescrit en droit fiscal, voir : O. Fouquet, *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche, Rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique*, juin 2008, p. 20 sq.

<sup>1330</sup> On peut, du reste, se demander si l'article L. 211-7 du CRPA n'est pas également applicable à certaines demandes précises même s'il a été conçu principalement pour les prestations sociales. En effet, cette disposition prévoit que « Les organismes de sécurité sociale et Pôle emploi doivent faire connaître les motifs des décisions individuelles par lesquelles ils refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ». On songe ici à toute demande de reversement des cotisations indues ou d'assistance lorsque l'entreprise est en difficulté.

<sup>1331</sup> Voir *supra*, subdivision précédente.

<sup>1332</sup> B. Oppetit, « La résurgence du rescrit », *D.* 1991, p. 105.

<sup>1333</sup> *Ibidem*. Aujourd'hui, le régime de la décision implicite est prévu par les articles L. 231-1 et suivants du CRPA sans que le « principe du silence vaut acceptation » n'ait trouvé application dans le rapport collecteur-URSSAF. L'article L. 243-6-3 du CSS prévoit certes la possibilité pour un décret en Conseil d'Etat de prévoir les modalités suivant lesquelles certaines demandes qu'il détermine peuvent faire l'objet de décisions d'acceptation tacite. Cependant, pour l'heure, le pouvoir réglementaire ne s'est pas saisi d'une telle possibilité.

<sup>1334</sup> C'est pourquoi il est surprenant que l'article L. 243-6-3 du CSS ait initialement contenu une liste limitative de points pouvant faire l'objet du rescrit. Ce caractère limitatif a été opportunément supprimé

singularité du rescrit social prévu par l'article L. 243-6-3 du CSS réside dans le fait que la loi impose à l'URSSAF de répondre à la question posée par le collecteur ou son représentant dès lors que le collecteur lui a transmis les informations nécessaires à la prise de décision de l'Union selon le respect de la procédure de l'article R. 243-43-2 du CSS<sup>1335</sup>.

**240.** L'évolution la plus substantielle en la matière se situe dans la possibilité offerte aux organisations professionnelles d'employeurs et aux organisations syndicales reconnues représentatives au niveau d'une branche professionnelle de former un « rescrit social de branche » auprès de l'ACOSS<sup>1336</sup>. La décision de l'organisme est alors applicable à toute entreprise de la branche qui s'en prévaut<sup>1337</sup>. La réponse de l'Agence centrale apparaît dès lors dotée d'une nature hybride, tout autant décision individuelle pour les organisations demanderesse, lesquelles peuvent la contester devant le Pôle social du Tribunal Judiciaire, qu'acte innommé assimilable à une circulaire disposant d'un régime spécifique d'opposabilité. On peut, du reste, se demander si le rescrit de branche n'est pas plus qu'un simple acte administratif innommé revêtu de l'opposabilité en ce qu'il revient à reconnaître *de facto* aux partenaires sociaux et à l'ACOSS un pouvoir de coproduction quasi-normative. De manière concrète, la publication de rescrits de branche donne à l'ACOSS les moyens de contourner l'article L. 243-6-2 du CSS qui réserve le bénéfice de l'opposabilité aux seules circulaires et instructions ministérielles régulièrement publiées dans les conditions des articles L. 312-2 et suivants du CRPA. L'aspect déterminant du rescrit social réside toutefois dans le fait que son ambivalence rejoint celle des garanties qui sont offertes au collecteur face à l'intervention de l'URSSAF. Si l'ambivalence est plus manifeste pour certaines d'entre elles, toutes apparaissent comme autant de techniques permettant la mise en œuvre d'une coopération entre l'URSSAF et l'employeur pris en sa qualité de collecteur.

---

par l'ordonnance n°2015-1628 du 10 décembre 2015, ce qui uniformise le régime des décisions faisant suite à rescrit.

<sup>1335</sup> L'URSSAF dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. En l'absence de réponse à l'issue de ce délai, aucun redressement de cotisations ou contributions sociales, fondé sur la législation au regard de laquelle devait être appréciée la situation de fait exposée dans la demande, ne peut être effectué au titre de la période comprise entre l'expiration du délai de trois mois et la réponse explicite de l'organisme (CSS, art. R. 243-43-2). Le CSS ne précise pas que l'absence de réponse vaut décision de rejet, ce qui constitue un cas intéressant d'opposabilité du silence de l'administration sans décision.

<sup>1336</sup> CSS, art. L. 243-6-3 mod. Ord. n°2015-1628, 10 déc. 2015, art. 4.

<sup>1337</sup> CSS, art. L. 243-6-3.

## **B. La coopération, une procédure décisionnelle renforcée**

**241.** Comment obtenir la coopération d'un usager du service public, en dehors de tout mécanisme de sanctions, sans recourir à la figure du contrat ? Tenu de respecter le principe d'égalité des citoyens devant le service public, le réseau URSSAF ne peut pas, en tant qu'autorité administrative, former à son bon vouloir des contrats avec certains collecteurs en vue d'individualiser la réalisation de leur rôle alors que celui-ci est défini par la loi et le règlement<sup>1338</sup>. En revanche, les autorités publiques peuvent légalement établir des procédures contradictoires, lesquelles organisent une véritable discussion entre les acteurs du recouvrement. Or, cette discussion intervient dans un rapport inégal où la décision finale revient à l'Union de telle sorte que celle-ci se révèle comme étant l'objet principal de la discussion considérée. Dans une telle configuration où l'accord du collecteur ne joue aucun rôle dans l'avènement d'une situation juridique découlant dudit rapport, organiser la rencontre des volontés devient hors de propos. La volonté du collecteur ne peut plus s'exercer alors que sous la forme d'une objection minimale qui se matérialise dans la figure de « l'opposition »<sup>1339</sup>. C'est pourquoi la progression du phénomène de procéduralisation s'accompagne de l'accroissement des « Garanties d'opposabilité »<sup>1340</sup>. C'est ainsi sur le couple discussion-opposition qu'est fondée la procédure décisionnelle entre le collecteur et l'URSSAF **(1)**. Il s'agit bien évidemment d'un modèle de coopération qui se décline en différentes procédures. Or, l'originalité du rapport considéré réside toutefois dans le caractère renforcé desdites procédures, ce qui entraîne différentes répercussions **(2)**.

### **1. Une procédure décisionnelle fondée sur le couple discussion-opposition**

**242.** Le couple discussion-opposition se retrouve au cœur des dispositifs récents de coopération institués au titre du rapport collecteur-URSSAF de manière obligatoire ou facultative, que ceux-ci soient explicites ou ambivalents. Cette évolution n'est pas propre audit rapport et doit être replacée dans la façon moderne d'appréhender les relations du

---

<sup>1338</sup> C. Willmann, « Le consentement aux cotisations sociales », *Dr. Soc.*, 2018, p. 559.

<sup>1339</sup> P. Lokiec, « La décision et le droit privé », *op. cit.* Selon l'auteur, la décision est soumise à un certain nombre d'exigences procédurales qui pallient l'absence de consentement de son destinataire.

<sup>1340</sup> B. Plessix, « Le droit à l'erreur et le droit au contrôle », *op. cit.*



public avec l'administration<sup>1341</sup>. Bien plus intéressante qu'une approche contractualise en ce qu'elle permet d'identifier clairement la place et le pouvoir des acteurs, la constitution de procédures offre dans le même temps une certaine souplesse dans la réalisation de la mission de service public qui est échue à l'autorité administrative concernée. Elle prend toutefois une coloration particulière dans le cadre du système du recouvrement social en raison de l'attribution d'un certain nombre de missions au collecteur et dont l'initiative de la réalisation lui appartient. A cet égard, on doit remarquer que la première ébauche d'une procédure de contrôle qui a été réalisée par la loi du 5 avril 1928 et son décret d'application du 30 mars 1929 imposent à l'agent du recouvrement l'envoi d'une lettre d'observation laissant à l'employeur huit jours pour y répondre avant transmission à l'organisme compétent<sup>1342</sup>. Or, l'adoption de cette règle procédurale, qui peut sembler aujourd'hui bien lacunaire, n'est pas anodine. Elle doit être mise en relation avec le passage au mode de calcul de la cotisation variant en fonction des revenus qui s'accompagne du transfert de la charge de la liquidation de la créance sociale qui s'enracine à cette époque dans le système du recouvrement social malgré quelques hésitations du législateur<sup>1343</sup>. Ceci éclaire d'un jour nouveau le couple discussion-opposition à l'œuvre dans le cadre du système du recouvrement social.

**243.** Dire que le rapport collecteur-URSSAF est soumis à une logique de procéduralisation n'est pas suffisant pour caractériser au plus juste la discussion qui y prend place. En effet, l'exigence de discussion est renforcée par l'attribution à l'employeur-collecteur d'une opération aussi stratégique que celle de liquidation de la créance sociale. C'est pourquoi il apparaît plus opportun de parler à cet égard de « coopération » entre les acteurs afin de souligner l'intensité de l'exigence d'une telle discussion voulue par les autorités publiques. D'un point de vue étymologique, la coopération tire sa racine du terme latin *cooperatio* qui se définit comme la « part prise à une œuvre faite en commun »<sup>1344</sup>. Le terme est ainsi doublement intéressant en ce qu'il n'exige ni la rencontre de volontés pour faire « œuvre commune » ni que les parties soient

---

<sup>1341</sup> J. Chevallier, « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? », *D.* 2000, p. 575 ; B. Faure, « Les deux conceptions de la démocratie administrative », *RFDA* 2013, p. 709 ; Y.-A. Durelle-Marc, « "Le citoyen administratif" : les données théoriques et historique d'une quadrature », *RFDA* 2008, p. 7 ; J. B- Auby, « Droit administratif et démocratie », *Dr. Adm.*, 2006, n°2, étude 3.

<sup>1342</sup> *D.* 30 mars 1929, art. 312.

<sup>1343</sup> Voir, *supra*, T1. C1. S1.

<sup>1344</sup> *CNRTL*.

placées dans un rapport d'égalité. Il permet d'exprimer le fait que la discussion qui s'organise au titre du rapport collecteur-URSSAF constitue une version renforcée du phénomène plus général de procéduralisation. Son utilisation se révèle, du reste, opportune dans l'optique de se défaire d'une « langue moderniste »<sup>1345</sup> qui accompagne le discours institutionnel contemporain symbolisé par la référence au « partenariat »<sup>1346</sup>. Ce dernier terme est, en effet, particulièrement inadapté pour décrire le rapport collecteur-URSSAF puisque, empruntant à la langue anglaise celui de *partner*, il renvoie à « l'association, l'alliance dans une affaire, une entreprise ou une négociation »<sup>1347</sup>, autant de figures qui nécessitent la rencontre des volontés de parties égalitaires.

## 2. Les répercussions d'une procédure décisionnelle renforcée

244. Appréhender la mise en coopération des acteurs du recouvrement social comme l'organisation de procédures décisionnelles renforcées emporte trois conséquences principales. Tout d'abord, une inversion s'opère quant au débiteur de l'obligation d'information en ce que l'employeur-collecteur se doit de prendre l'initiative de la transmission d'informations et de la communication des éléments nécessaires au contrôle (*lato sensu*) de l'URSSAF<sup>1348</sup>. On considère généralement que l'obligation d'informer est inhérente au principe de contradiction, en ce qu'elle conditionne l'existence d'un véritable dialogue<sup>1349</sup>. Ce faisant, c'est en principe l'autorité administrative qui est tenue d'une telle obligation préalable. L'URSSAF ne saurait faire figure d'exception si l'on regarde ne seraient-ce que les seules exigences de l'article R. 243-59 du CSS en la matière. Or, l'étendue des informations que se doit de lui transmettre l'employeur-collecteur opère *de*

---

<sup>1345</sup> B. Plessix, « Le droit à l'erreur et le droit au contrôle », *op. cit.* Voir, également : B. Seiller, « Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », *RFDA* 2014, p. 35

<sup>1346</sup> Voir, *supra*, A. 2. B. a.

<sup>1347</sup> *CNRTL*.

<sup>1348</sup> En droit processuel, il est de coutume de faire la distinction entre l'obligation d'information et celle de communication. S. Amrani Mekki, L. Cadiet, J. Normand, *Théorie générale du procès, op. cit.*, p. 827. Nous prenons ici le parti de considérer la communication des éléments nécessaires au contrôle (*lato sensu*) de l'exercice régulier du rôle de collecteur comme l'accessoire de l'obligation d'information.

<sup>1349</sup> B. Dabosville, *L'information du salarié. Contribution à l'étude de l'obligation d'informer, op. cit.*, p. 68.

*facto* un véritable renversement de la charge informative.

245. Autre conséquence de taille, l'appréhension des garanties offertes au « cotisant » comme technique de coopération plutôt que comme simple ensemble de garanties procédurales ou de fond amène à reconsidérer l'attribution de ces dernières à l'employeur. Plus exactement, il est permis de douter que ce soit la qualité de cotisant qui fonde uniquement leur octroi dans la mesure où elles sont intrinsèquement liées à sa position dans la chaîne du recouvrement, c'est-à-dire par son rôle de collecteur. Une dichotomie se fait ainsi jour entre la qualité de collecteur et celle de cotisant que revêt l'employeur. Certes, au soutien de la confusion des qualités on peut arguer que celle-ci est entretenue par le CSS lorsqu'il fait référence aux « droits des cotisants ». L'emploi d'une telle terminologie s'explique toutefois de deux manières. D'une part, les garanties procédurales sont largement inspirées des solutions du droit fiscal<sup>1350</sup>. Or, le LPF ne fait pas nécessairement la distinction entre le contribuable et le redevable de l'impôt<sup>1351</sup>. D'autre part, le législateur n'est pas insensible à un certain discours doctrinal proche des milieux patronaux dont l'attention est naturellement portée sur la défense des intérêts de l'employeur<sup>1352</sup>. On objectera néanmoins que c'est oublier l'existence d'un autre cotisant, le salarié, dont la qualité est au cœur de la construction historique du système de sécurité sociale<sup>1353</sup>. Il semble dès lors plus opportun de fonder les droits de l'employeur dans sa qualité de collecteur ce qui a également le mérite de ne pas nier la qualité de cotisant du salarié. Surtout, la qualité de collecteur apparaît comme étant éminemment fonctionnelle de telle sorte qu'elle est appelée à évoluer, dans son contenu comme dans son périmètre, au gré des transformations que subit le rapport d'emploi au point même de potentiellement échapper à l'employeur<sup>1354</sup>.

---

<sup>1350</sup> Cette transposition du droit fiscal au droit de la sécurité sociale est particulièrement mise en lumière par le rapport « Fouquet II ». O. Fouquet, T. Wanecq, *Cotisations sociales : stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les URSSAF et prévenir les abus. Rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, op. cit.*

<sup>1351</sup> Monsieur David semble esquisser une telle distinction. C. David, « Administration et citoyen face aux prélèvements obligatoires », *op. cit.*

<sup>1352</sup> On citera à cet effet des auteurs particulièrement actifs en la matière et qui ne font pas mystère de leur obédience. Voir, en ce sens : P. Coursier et D. Coleu, "Droits et obligations des cotisants après le "rapport Fouquet II « », *Dr. Soc.* 2010, p. 202 ; F. Taquet, « Brèves réflexions sur les nouvelles dispositions relatives aux droits des cotisants », *Dr. Soc.* 2007, p. 848.

<sup>1353</sup> Voir, *supra*, T1. C1. S1. §1. et, *infra*, P2. T1.C1. S2. §2 ; T2.C1. S2. §2.

<sup>1354</sup> Voir, *infra*, C2. S2. §2.

**246.** La dernière répercussion résultant de l'existence de procédures décisionnelles renforcées porte sur le destinataire de la décision de l'URSSAF. L'employeur en est-il le destinataire en sa seule qualité de cotisant ? Ou l'est-il davantage en raison de son rôle de collecteur ? Répondre positivement à la première question, c'est considérer que la qualité de cotisant de l'employeur fait écran entre l'URSSAF et le salarié. Or, la décision de l'Union impacte potentiellement les droits du salarié en sa qualité de cotisant ou de bénéficiaire de prestations sociales<sup>1355</sup>. En revanche, estimer que l'employeur est le destinataire en qualité de collecteur et de cotisant ouvre la possibilité d'une prise en compte de l'intérêt du salarié qui apparaît comme un destinataire par ricochet.

---

<sup>1355</sup> Voir, *infra*, P2. T1. C2. §2. B.1.

## Conclusion du Chapitre 1

247. L'employeur s'est vu attribuer un rôle de collecteur au titre duquel il doit accomplir différentes missions. Parmi celles-ci, l'opération de liquidation de la créance sociale s'avère déterminante. Son attribution est justifiée par le fait que l'employeur est au contact direct du fait imposable constitué par la rémunération qu'il alloue aux salariés. Devant toutefois individualiser l'opération pour chacun de ceux-ci, l'employeur-collecteur se trouve face à une difficulté potentielle. Le système du recouvrement social y répond en agençant le rôle qui est ainsi dévolu à l'employeur notamment par l'institution d'assiettes forfaitaires. C'est que l'attribution de l'opération de liquidation de la créance sociale représente une économie substantielle pour le réseau URSSAF qui peut, ce faisant, concentrer ses efforts sur d'autres points de la chaîne du recouvrement. Or, placé dans une telle position de collecteur, l'employeur détient les informations pertinentes auxquelles l'URSSAF doit avoir accès pour exercer son contrôle (*lato sensu*). C'est pourquoi l'employeur-collecteur est également institué dans un rôle d'interlocuteur, en vertu duquel il est tenu de prendre l'initiative de la transmission des informations pertinentes. Cette transmission, qui peut se réaliser régulièrement au moment du paiement de la créance sociale ou de manière complémentaire, constitue un préalable à une discussion avec l'URSSAF. L'octroi au collecteur d'une opération aussi stratégique que celle de liquidation de la créance sociale impose que la discussion fasse l'objet d'une organisation particulière. C'est ainsi une véritable coopération qui est organisée entre les acteurs du recouvrement selon un modèle de procédure décisionnelle renforcée devant permettre à l'URSSAF de prendre la décision la plus fine possible. Cette mise en coopération des acteurs se déploie de différentes manières en ce qu'elle peut être imposée, proposée ou plus implicite lorsqu'elle passe par l'activation des garanties offertes au collecteur pour assurer la défense de ses droits d'usager. Une telle coopération fait apparaître, en creux, le caractère détachable du rôle de collecteur de la qualité de cotisant, ce qui interroge sur l'exclusion du salarié du rapport employeur-URSSAF et sur les évolutions possibles du système du recouvrement social.

## Chapitre 2 Une substitution liée à la technique de la déclaration contrôlée

248. Comment expliquer le succès, à l'échelle du système du recouvrement social, d'une opération de liquidation de la créance confiée à l'un de ses contributeurs ? On se souvient que, sous l'empire des ROP, les autorités publiques avaient fait le choix du timbre, de peur que l'immense majorité des entreprises ne puissent faire face à cette opération résultant de leur obligation nouvelle. Exclu des premiers projets de loi qui aboutiront à la loi du 5 avril 1928, il fera néanmoins son retour à la faveur de la loi du 30 avril 1930 avant d'être de nouveau écarté par le décret-loi du 28 octobre 1935<sup>1356</sup>. L'hésitation des autorités publiques peut sembler étonnante, de prime abord, tant la technique du timbre, couplée à la cotisation forfaitaire, s'était révélée rudimentaire lors des ROP<sup>1357</sup>. La question des modalités de l'opération de liquidation de la créance sociale n'en donne alors pas moins lieu à d'âpres discussions entre les représentants de la Nation. Loin des querelles idéologiques ayant cours lors des débats relatifs aux ROP<sup>1358</sup>, le point nodal concerne ici la capacité comptable que l'on prête aux employeurs<sup>1359</sup>. Malgré les hésitations initiales, le décret-loi du 28 octobre 1935 marque l'enracinement du mode de calcul variant en fonction des revenus tout en privilégiant le paiement en numéraire, aujourd'hui dominant dans le système de recouvrement social moderne<sup>1360</sup>. Un tel basculement ne peut s'expliquer que par une progression de l'*aptitude comptable* de l'employeur (**Section 1**). Cette aptitude comptable est déterminante pour permettre à ce dernier d'assumer le rôle de *collecteur-interlocuteur* que lui assigne le système du recouvrement social, lequel est basé sur la technique de la déclaration contrôlée. Ladite technique exige en effet une certaine agilité comptable du redevable de la créance sociale qui se doit non seulement de calculer la créance sociale mais, également, d'être en mesure d'expliquer à l'administration cette opération. Or, ce rôle nouveau attribué à un tiers à

---

<sup>1356</sup> Voir, *supra*, T1.C1.S1.

<sup>1357</sup> Voir, *supra*, T1.C2. S1. §1

<sup>1358</sup> Voir, *supra*, T1.C2. S1. §1

<sup>1359</sup> Voir, par exemple : *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 13 mars 1928, séances des 17 et 23 avril 1930 ; Sénat, séance du 21 juin 1927, séance du 14 mars 1930.

<sup>1360</sup> Voir, *supra*, T1.C1.S1.

l'administration constitue une rupture dans l'histoire des prélèvements obligatoires. L'enjeu n'est plus tant pour l'intéressée de réaliser chaque étape de la chaîne du recouvrement que d'en maîtriser les points clefs. Elle a ainsi tout intérêt à recourir à des agents de substitution qui sont au contact direct du fait imposable. Dans cette perspective, la lutte contre la fraude devient un objectif plus secondaire quoique demeurant une problématique épineuse. Ce qui est désormais déterminant au niveau systémique, c'est que l'agent de substitution de l'administration soit dans une position active. Un tel changement de paradigme, qui traduit une certaine maturité des rapports des citoyens et de l'administration, implique une mise en mouvement des acteurs du recouvrement selon une logique de fluidification desdits rapports. C'est ainsi que l'institution d'un collecteur-interlocuteur tiers à l'administration constitue la marque de l'avènement d'un système de recouvrement basé sur la captation des flux (**Section 2**).

### **Section 1. La progression de l'aptitude comptable de l'employeur au soutien du rôle de collecteur**

**249.** Tenter d'apprécier la progression de l'aptitude comptable de l'employeur, *a fortiori* sur le temps long de l'Histoire, c'est incontestablement se heurter à une limite d'ordre méthodologique. En effet, mener à bien une telle recherche suppose d'opérer un croisement de travaux issus de différentes disciplines savantes tout en mobilisant un volume colossal de données comptables, statistiques, etc. En revanche, il est possible d'identifier certains éléments qui, pris dans leur ensemble, semblent constituer un faisceau d'indices sérieux quant au phénomène considéré. La progression de l'aptitude comptable de l'employeur s'explique, tout d'abord, par un phénomène de normalisation comptable (§1). Quoique nécessaire, cette première approche ne permet pas d'identifier concrètement l'évolution du phénomène considéré et son lien avec le rôle de collecteur. A cet effet, on peut rapprocher le sort de la cotisation sociale de celui de la TVA. Toutes deux créances auto-liquidées, la gestation de leur régime au cours du XX<sup>ème</sup> siècle va se réaliser dans des conditions relativement similaires (§2) qui traduisent, en creux, la progression comptable des entreprises.

## §1. Un phénomène de normalisation comptable

**250.** La normalisation comptable est un phénomène aux dimensions multiples (A) qu'il convient d'aborder pour mieux saisir la progression de l'aptitude comptable de l'employeur à revêtir le rôle de collecteur (B).

### A. Un phénomène aux dimensions multiples

**251.** La comptabilité est définie par le Plan Comptable Général (PCG) comme « un système d'organisation de l'information financière permettant de saisir, classer, enregistrer des données de base chiffrées et présenter des états reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entité à la date de clôture »<sup>1361</sup>. Outre cette dimension technique que privilégie le PCG, le terme de comptabilité renvoie également à un certain nombre de supports d'informations (« les documents comptables »)<sup>1362</sup> et à la notion juridique de responsabilité<sup>1363</sup>. La comptabilité remplit différentes fonctions<sup>1364</sup> que l'on peut regrouper selon deux objets distincts. On oppose, ainsi, la « comptabilité financière »<sup>1365</sup>, destinée à produire des documents de synthèse à destination des tiers à l'entreprise<sup>1366</sup>, à la « comptabilité de gestion »<sup>1367</sup>, laquelle est un instrument interne de pilotage de l'entreprise portant sur le calcul des coûts<sup>1368</sup>. La comptabilité est une science ancienne dont on trouve trace dès l'Antiquité, mais qui va

---

<sup>1361</sup> PCG, art. 121-1.

<sup>1362</sup> S. Jubé, *Droit social et normalisation comptable*, LGDJ, coll. « Droit et Economie », 2011, pp. 13-16.

<sup>1363</sup> Il s'agit de « rendre compte ». S. Jubé, *Droit social et normalisation comptable, op. cit.*, pp. 11-13. Aujourd'hui, cette acception est essentiellement liée à la responsabilité de l'agent comptable public qui doit répondre personnellement et pécuniairement du maniement des fonds et valeurs ainsi que de leur conservation en vertu du célèbre décret n°62-1587 du 29 décembre 1962. Le décret n°2007-1500 du 18 octobre 2007 a précisé l'étendue des missions de l'agent comptable des organismes de sécurité sociale.

<sup>1364</sup> Moyen de preuve, contrôle interne par les acteurs de l'entreprise, détermination de l'impôt etc...B. Esnault, *Comptabilité financière*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2008, pp. 6-8.

<sup>1365</sup> Auparavant dénommée « comptabilité générale » et, plus anciennement, « comptabilité commerciale ». M. Nikitin, P. labadin, « Aux origines du mot comptabilité », *RF compt.*, 2010, p. 46.

<sup>1366</sup> Au moyen d'un ensemble de techniques d'enregistrement des opérations économiques entre l'entreprise et son environnement et leur synthèse dans un ensemble de documents annuels : bilan, compte de pertes et profits, compte d'exploitation ou compte de résultats. B. Touchelay, *L'Etat et l'entreprise. Une histoire de la normalisation*, PUR, 2011, p. 18.

<sup>1367</sup> Un temps dénommée « comptabilité analytique » et « comptabilité industrielle » à la fin du XIXème siècle. M. Nikitin, P. labadin, « Aux origines du mot comptabilité », *op. cit.*

<sup>1368</sup> B. Esnault, *Comptabilité financière, op. cit.*, p. 6.



connaître une seconde naissance durant la Renaissance à la suite de l'invention de la « comptabilité en partie double »<sup>1369</sup> avant de prendre une consistance certaine au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, notamment sous l'effet de la constitution de grandes sociétés commerciales et du développement de l'échange à crédit<sup>1370</sup>. La normalisation comptable est en revanche un phénomène plus récent dont le départ peut être situé au tournant du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>1371</sup>. Celle-ci a fait l'objet d'une définition par le PCG de 1982 au sens duquel elle recouvre « d'une part, la définition de normes, et d'autre part, leur application en vue de l'harmonisation des comptabilités ». Une telle approche semble toutefois réductrice dans la mesure où la normalisation comptable est un phénomène technique, social et économique autant que juridique ou, plus généralement, normatif<sup>1372</sup>. Loin d'être le fait de la seule puissance étatique, le phénomène est connu aussi bien à l'étranger qu'en France où il a donné lieu à un « foisonnement de normes comptables » de différentes natures, de source nationale ou internationale<sup>1373</sup>. Avant-guerre, il résulte de la convergence de l'action de trois acteurs distincts : une minorité agissante de chefs d'entreprise éveillée aux enjeux de la comptabilité, la profession comptable et l'administration fiscale<sup>1374</sup>. Il faut ainsi attendre le régime de Vichy et, plus encore, la Libération pour que l'Etat investisse pleinement le processus avec l'adoption du premier Plan comptable général de 1947, instrument qui

---

<sup>1369</sup> Dans ce système, tout mouvement (ou variation) enregistré dans la comptabilité est représenté par une écriture qui établit une équivalence entre ce qui est porté au débit et ce qui est porté au crédit des différents comptes affectés par cette écriture (*PCG, art. 921-1*). B. Colasse, *Dictionnaire de comptabilité*, La Découverte, coll. « Repères », 2015, p. 155 sq. ; G. Minaud, « Les juristes médiévaux italiens et la comptabilité commerciale avant sa formalisation en partie double de 1494 », *Revue historique*, 2011, p. 781 ; P. Lassègue, « Esquive d'une épistémologie de la comptabilité », *Revue d'économie politique*, 1962, p. 319.

<sup>1370</sup> Y. Lemarchand, M. Nikitin, « Histoire des systèmes comptables », in, B. Colasse (dir.), *Encyclopédie de la comptabilité, du contrôle et de l'audit*, Economica, 2009, p. 891.

<sup>1371</sup> B. Touchelay, *L'Etat et l'entreprise. Une histoire de la normalisation*, op. cit., pp. 19-20.

<sup>1372</sup> Il ne s'agit pas de s'intéresser ici à la concurrence entre le « légal » et le « normal ». Sur cette opposition, voir : A. Supiot, *Critique du droit du travail*, PUF, coll. « Quadrige », 2007, p. 217 ; D. Loschak, « Droit, normalité et normalisation », in *Le droit en procès*, PUF, 1983, p.51. On notera simplement, à la suite de Monsieur Jubé, que la normalisation comptable semble avoir produit un désenclavement de la technique comptable du cadre légal de l'activité économique dans le but d'organiser la comparabilité des entreprises. S. Jubé, *Droit social et normalisation comptable*, op. cit., pp. 119-145, spé. pp. 119, 136-138. Pour qui veut rester fidèle à la définition du PCG de 1982, il est possible de considérer que la normalisation s'inscrit dans un processus plus large de « régulation comptable ». B. Colasse, « La régulation comptable, entre public et privé », in M. Capron (dir.), *Les normes comptables internationales, instruments du capitalisme financier*, La Découverte, 2005, p. 27.

<sup>1373</sup> S. Jubé, *Droit social et normalisation comptable*, op. cit., pp.18-24 ;35-37 ; 117-118.

<sup>1374</sup> *Idem*, p. 23 ; B. Touchelay, *L'Etat et l'entreprise. Une histoire de la normalisation*, op. cit., p. 21.

constitue depuis lors la pièce maîtresse de la normalisation comptable<sup>1375</sup>. Plus précisément, le phénomène considéré semble se décomposer en trois phases distinctes, division qui n'est pas sans rappeler les temps forts de la genèse de la Sécurité sociale<sup>1376</sup>.

**252.** La première phase s'étend des années 1880 à la Grande Guerre. Elle voit la constitution de services comptables au sein des grandes entreprises<sup>1377</sup>, une ébauche de structuration de la profession des comptables<sup>1378</sup> et différentes tentatives pour faire de la comptabilité une discipline savante<sup>1379</sup>. Caractérisée par l'hétérogénéité des écritures comptables, la période est marquée par un certain *statu quo* du fait du désintérêt des autorités publiques,<sup>1380</sup> et ce, malgré les suggestions de quelques professionnels défendant les droits de tiers à l'entreprise intéressés par son développement<sup>1381</sup>. La seconde phase, qui correspond à l'entre-deux-guerres, est un peu mieux connue. Elle voit la diffusion des pratiques comptables sous l'impulsion de certains patrons malgré l'opposition majoritaire des organisations patronales et l'attachement du patronat au secret des affaires<sup>1382</sup>. L'évènement majeur qui va donner une formidable accélération à la normalisation comptable est d'ordre fiscal et se produit à l'occasion de la Grande Guerre. Les besoins de financement poussent les autorités publiques à la création de l'impôt sur le revenu par la loi du 15 juillet 1914<sup>1383</sup>. Cette imposition s'accompagne de l'introduction d'une technique nouvelle, celle de la « déclaration contrôlée », laquelle va se révéler fondamentale de telle

---

<sup>1375</sup> R. Obert, « Le Plan comptable général de 1947 à nos jours », *Revue Française de Comptabilité*, 2016, n°500, p. 2 ; B. Touchelay, « La normalisation comptable en France. Un mariage de raison pendant l'Occupation », *Revue française de gestion*, 2008/8, n°188-189, p. 383.

<sup>1376</sup> Voir, *supra*, T1. C1. S1.

<sup>1377</sup> Y. Lemarchand, M. Nikitin, « Histoire des systèmes comptables », *op. cit.*

<sup>1378</sup> Fondation d'une société académique de comptabilité de France en 1881, fondation de la Compagnie des experts comptables de Paris en 1912, création d'écoles de commerce durant la période. B. Touchelay, « La normalisation comptable en France. Un mariage de raison pendant l'Occupation », *op. cit.*

<sup>1379</sup> C. Bocqueraz., *The professionalisation project of french accountancy practitioners before the second World War*, Université de Genève et de Nantes, 2000, pp. 128-169.

<sup>1380</sup> B. Touchelay, *L'Etat et l'entreprise. Une histoire de la normalisation*, *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>1381</sup> Y. Lemarchand, « Le miroir du marchand. Norme et construction de l'image comptable », in A. Supiot (dir.), *Tisser le lien social*, Maison des sciences de l'homme, 2004, p. 221.

<sup>1382</sup> *Ibidem* ; B. Touchelay, C. S. McWatters, « La comptabilité et l'expertise à l'origine d'un empire industriel : Marcel Boussac et la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre (1916-1928) », *Revue du Nord*, 2016/3, n°416, p. 629.

<sup>1383</sup> *J. O.* 18. Juill. Le projet de loi a été présenté par le Ministre Caillaux à la représentation nationale dès 1907. *J. O. Déb. Parl.*, Chambre des députés, séance du 10 juillet 1907, p. 1822. L'importante loi du 31 juillet 1917 y adjoint, entre autres, un impôt cédulaire sur les bénéfices industriels et commerciaux et un autre sur les bénéfices des professions non commerciales, tous ancêtres respectifs des actuels BIC et BNC (*L. 31 juill. 1917, art. 2 à 15 ; art.30 à 37, J. O. 1<sup>er</sup> août*).

sorte que l'on a pu dire que « pour l'histoire de l'impôt comme pour l'histoire en général, le XIX<sup>ème</sup> siècle commence en 1914 »<sup>1384</sup>. L'effort de guerre exigeant toujours plus de ressources, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1916 crée une contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels ou supplémentaires réalisés pendant la guerre<sup>1385</sup>. Cette dernière offre alors la promesse, pour les partisans de pratiques comptables harmonisées, d'un essor de la normalisation comptable<sup>1386</sup>. En effet, le calcul de cet impôt portant sur le bénéfice net, est évalué à partir du bilan que chaque entreprise établit selon ses propres règles<sup>1387</sup>. Or, faute de prévoir un référentiel commun, les contribuables sont laissés libres de la présentation de leurs comptes ce qui favorise la fraude et aboutit à un rendement très faible de l'impôt considéré<sup>1388</sup>. D'une manière générale, l'administration fiscale, habituée jusqu'alors à un contrôle sommaire basé sur la méthode indiciaire<sup>1389</sup>, n'est pas dimensionnée pour le passage à un contrôle d'impôts déclaratifs<sup>1390</sup>. Signe des temps, celle-ci doit bien souvent continuer, faute de moyens, à se fier aux signes extérieurs d'enrichissement, technique pourtant caractéristique de la méthode indiciaire<sup>1391</sup>. Les difficultés rencontrées par l'administration fiscale, la volonté de certains cercles de comptables et d'ingénieurs de production agissant en faveur d'une économie transparente et l'approche d'une nouvelle guerre vont converger en faveur d'une intervention accrue de l'Etat en la matière<sup>1392</sup>. A la veille de la Seconde Guerre mondiale, les autorités publiques imposent aux sociétés d'assurance et, surtout, aux entreprises du secteur de la Défense nationale de véritables

---

<sup>1384</sup> G. Ardant, *Histoire de l'impôt. Tome 2, Du XVIII au XXI<sup>e</sup> siècle*, Fayard, 1972, p. 479. Sur la technique de la « déclaration contrôlée », voir *infra*, B. 2.

<sup>1385</sup> *J. O.*, 2 juill.

<sup>1386</sup> B. Touchelay, « La normalisation comptable en France. Un mariage de raison pendant l'Occupation », *op. cit.*

<sup>1387</sup> *L. 1<sup>er</sup> juill. 1916, art. 4.*

<sup>1388</sup> B. Touchelay, « Les professionnels de la comptabilité vus par les administrations fiscales françaises des années 1920 aux années 1960 : experts, faussaires ou charlatans ? », *Entreprises et histoires*, 2005/2, n°39, p. 59.

<sup>1389</sup> Voir, *infra*, S2.§1.

<sup>1390</sup> F. Tristram, « L'administration fiscale et l'impôt sur le revenu dans l'entre-deux-guerres », in *Études et documents*, XI, Paris, CHEFF, 2002, p. 183.

<sup>1391</sup> B. Touchelay, C. S. McWatters, « La comptabilité et l'expertise à l'origine d'un empire industriel : Marcel Boussac et la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre (1916-1928) », *op. cit.*

<sup>1392</sup> B. Touchelay, « La normalisation comptable en France. Un mariage de raison pendant l'Occupation », *op. cit.*

plans comptables normalisés<sup>1393</sup>. Leur généralisation est alors mise à l'étude, laquelle sera poursuivie sous le régime de Vichy<sup>1394</sup>. L'après-guerre est marqué par l'intervention de l'Etat à travers notamment les PCG, à l'origine facultatifs pour l'essentiel des entreprises, puis obligatoires à compter du PCG de 1959<sup>1395</sup>. La méthode retenue demeure toutefois relativement souple dans la mesure où l'Etat laisse une large place aux comptables professionnels<sup>1396</sup>. Enfin, il faut souligner le rôle moteur joué en faveur de la normalisation comptable par l'innovation majeure que constitue l'implémentation de l'informatique au sein des entreprises françaises à partir des années 1970 et 1980<sup>1397</sup> qui va permettre la constitution de véritables systèmes d'informations comptables (SIC) internes aux entreprises<sup>1398</sup>.

## **B. Normalisation et progression de l'aptitude comptable de l'employeur à revêtir le rôle de collecteur**

**253.** Comment apprécier la progression de l'aptitude comptable de l'employeur à revêtir le rôle de collecteur à partir du phénomène de normalisation comptable ? La normalisation n'est pas que l'édification d'un « langage commun »<sup>1399</sup>, c'est-à-dire l'harmonisation des écritures comptables. Elle est également affaire de diffusion de pratiques de direction plus rationnelles dans les entreprises par l'usage du chiffre<sup>1400</sup>. Autrement dit, la normalisation agit aussi bien sur la comptabilité financière, tournée vers les tiers, que sur la comptabilité de gestion, relevant d'une logique de gouvernance

---

<sup>1393</sup> Pour les sociétés d'assurance : *D. 29 juill. 1939*. Pour les entreprises du secteur de la Défense : *L. 29 juill. 1939*.

<sup>1394</sup> Y. Lemarchand, « Comptabilité », in A. Stanziani (dir.), *Dictionnaire historique de l'économie droit. XVIIIe-XXe siècles*, LGDJ, 2007, p. 59.

<sup>1395</sup> R. Obert, « Le Plan comptable général de 1947 à nos jours », *op. cit.*

<sup>1396</sup> *Ibidem*.

<sup>1397</sup> A. Beltran, « Arrivée de l'informatique et organisation des entreprises françaises (fin des années 1960-début des années 1980) », *Entreprise et histoire*, 2010/3, n°60, p. 122.

<sup>1398</sup> C. Noy, J. Ruiz, « Vers une conception globalisée des systèmes d'information intégrant tous leurs usages », *La Revue des Sciences de Gestion* 2007/1, (n°223), p. 87 ; F. Aaron et al., « Débat. Les usages des systèmes d'information dans les grandes entreprises : une rétrospective », *Entreprises et histoire*, 2010/3 (n° 60), p. 170 ; P. Chapellier, C. Montgolfier, « Une synthèse des approches méthodologiques du système d'information comptable », Actes du 16<sup>ème</sup> congrès de l'AFC, 18-19 mai 1995, Montpellier, p. 1054.

<sup>1399</sup> B. Touchelay, *L'Etat et l'entreprise. Une histoire de la normalisation*, *op. cit.*, p. 27.

<sup>1400</sup> *Ibidem*.

interne<sup>1401</sup>. S'intéressant essentiellement à la comptabilité financière, Madame Touchelay a pu relever que « L'état des normes comptables diffusées dans le secteur privé est jugé révélateur des relations entre les entreprises [...] et l'Etat, matérialisé par la fiscalité »<sup>1402</sup>. Dans une perspective légèrement différente, il semble possible de se référer aux relations des entreprises avec l'administration pour identifier le point critique où, dans leur ensemble, celles-ci ont été en capacité d'investir le rôle de collecteur dévolu par la législation sociale. Ce moment, que l'on peut se proposer de qualifier de *basculement comptable*, est délicat à appréhender dans la mesure où l'étude des relations entre l'administration sociale et les cotisants sur le long cours, notamment avant-guerre, reste à faire.

**254.** Dans l'attente de travaux éclairants en la matière, on peut d'abord se référer aux relations entre les entreprises et l'administration fiscale qui ont fait l'objet de plus de considérations<sup>1403</sup>. L'introduction en France de la technique de la déclaration contrôlée, bien que représentant une innovation majeure pour le recouvrement fiscal, s'est réalisée avec difficultés<sup>1404</sup>. La situation est telle que les autorités publiques abandonnent partiellement, avec la loi du 16 avril 1924<sup>1405</sup>, le calcul au réel au profit d'un système de forfaits applicables pour la taxe sur le chiffre d'affaires, ancêtre de la TVA<sup>1406</sup>, et pour l'impôt cédulaire sur les bénéfices industriels et commerciaux. Cette mesure, qui concerne les petites entreprises ne dépassant pas un certain montant de chiffre d'affaires, dispense les contribuables concernés de présenter leur comptabilité générale ou des documents annexes aux agents du fisc<sup>1407</sup>. Ceci aboutit à un « dualisme fiscal » entre les entreprises soumises à un certain nombre de déclarations et les autres entreprises dispensées d'une

---

<sup>1401</sup> Et ce, même si le PCG de 1999 a abandonné toute ambition normalisatrice pour la comptabilité analytique. E. Tort, « Regard sur l'organisation des systèmes comptables des grandes entreprises en France », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, 2000/1 tome 6, p. 59. Le PCG de 1982 laissait une option aux entreprises en la matière. R. Mazars, « De quelques effets pervers du plan comptable » in J.-P. Tréssariou (dir.), *Réflexions sur la comptabilité*, Economica, 1990, p. 115.

<sup>1402</sup> B. Touchelay, *L'Etat et l'entreprise. Une histoire de la normalisation*, op. cit., p. 27.

<sup>1403</sup> Travaux synthétisés par : B. Touchelay, *L'Etat et l'entreprise. Une histoire de la normalisation*, op. cit.

<sup>1404</sup> Voir, *supra*, subdivision précédente.

<sup>1405</sup> J. O. 17 juill.

<sup>1406</sup> Voir, *infra*, subdivision suivante.

<sup>1407</sup> L. 16 juill. 1924, art.2 et art. 5.

telle charge déclarative<sup>1408</sup>. Ce dualisme semble avoir contribué à creuser l'écart entre grandes et petites entreprises<sup>1409</sup>. Les premières recourent ainsi progressivement aux services de comptables et adoptent, parfois, des standards importés des États-Unis<sup>1410</sup>, certaines y voyant même une opportunité de développement économique<sup>1411</sup>. Au contraire, la pratique du paiement forfaitaire de l'impôt permet aux petites entreprises de retenir une comptabilité minimale, les comptables restant peu considérés par les chefs d'entreprise<sup>1412</sup>. Il faut attendre ainsi les années 1970 pour que ces dernières réalisent un certain rattrapage en la matière, lequel est constaté par l'administration fiscale par la progression de la proportion de contribuables disposant de documents comptables fiables<sup>1413</sup>. Plus récemment, il semble que les obligations croissantes de télédéclaration et de télépaiement aient poussé les entreprises à recourir à des logiciels de traitement ayant largement contribué à une progression de leur aptitude comptable<sup>1414</sup>. Or, l'essentiel du tissu économique est, contrairement à d'autres pays industriels tels que l'Allemagne et les États-Unis, essentiellement composé de très petites entreprises jusqu'à la Libération même si l'on remarque un mouvement de concentration dans certains secteurs dans l'entre-deux-guerres<sup>1415</sup>. Cette caractéristique française fait dire à Chandler, éminent représentant de la thèse dite « de l'école d'Harvard », qu'elle a empêché d'importer le modèle américain de gestion rationnelle des entreprises, ce qui expliquerait l'existence d'un retard permanent de

---

<sup>1408</sup> B. Touchelay, *L'Etat et l'entreprise. Une histoire de la normalisation*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>1409</sup> B. Touchelay, « *La normalisation comptable et les petites entreprises patrimoniales et familiales en France des années 1920 aux années 1970, un rendez-vous manqué ?* », *Revue juridique de l'Ouest*, 2012, p. 157.

<sup>1410</sup> Y. Lemarchand, M. Nikitin, « Histoire des systèmes comptables », *op. cit.*

<sup>1411</sup> B. Touchelay, C. S. McWatters, « La comptabilité et l'expertise à l'origine d'un empire industriel : Marcel Boussac et la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre (1916-1928) », *op. cit.*

<sup>1412</sup> A. Fortin, *The evolution of French accounting thought as reflected by the successive uniform systems (Plans comptables généraux)*, Université de l'Illinois - Urbana Champaign, 1986, p. 540, cité in B. Touchelay, « *La normalisation comptable en France. Un mariage de raison pendant l'Occupation* », *op. cit.* ; « La diffusion et l'application des normes comptables standardisées en France des années 1920 aux années 1960. L'utopie de la transparence ? » in G. Béaurd, H. Bonin, C. Lemerrier (dir.), *Fraude, contrefaçon, contrebande de l'Antiquité à nos jours*, Librairie Droz, coll. « Publications d'histoire économique et sociale internationale », 2007, p. 385.

<sup>1413</sup> B. Touchelay, « *La normalisation comptable et les petites entreprises patrimoniales et familiales en France des années 1920 aux années 1970, un rendez-vous manqué ?* » *op. cit.* Pour une période plus récente, voir : E. Tort, « Les transformations des SIC en France. Une vue d'ensemble », *Revue Française de Gestion*, 2006/9-10, n°168, p. 303.

<sup>1414</sup> *Ibidem.*

<sup>1415</sup> H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale. 1850-1940. op., cit.*, pp. 140-141.

l'économie française<sup>1416</sup>. Cette thèse est toutefois remise en question depuis quelques années par différents travaux démontrant une réalité plus complexe dans laquelle les petites entreprises françaises apparaissent à la fois diverses dans leurs pratiques gestionnaires et relativement dynamiques<sup>1417</sup>. Il convient, ce faisant, de prendre une certaine distance avec une analyse basée sur l'état des relations entre l'administration fiscale et les entreprises. D'une part, le retard pris s'agissant de la normalisation de la comptabilité financière n'a pas pour corollaire strict la faiblesse des entreprises en matière de comptabilité de gestion. Or, la réalisation de l'opération de liquidation de la créance, qu'elle soit fiscale ou sociale, dépend plus de ce dernier type de comptabilité. Une petite entreprise peut ainsi, faute de référentiel commun, être en difficulté pour présenter les documents comptables permettant de justifier de ses ressources, voire du calcul de l'imposition lorsqu'il s'agit d'un impôt auto-liquidé, mais être en mesure de réaliser techniquement une telle opération. D'ailleurs, différentes organisations patronales ont, durant l'entre-deux-guerres, permis une large diffusion des bonnes pratiques en matière de comptabilité analytique dans certains secteurs économiques<sup>1418</sup>. D'autre part, la résistance à l'impôt n'est pas uniquement liée à l'aptitude comptable de l'assujéti et s'explique tout autant, si ce n'est plus, par des considérations sociales ou politiques. A cet égard, le système forfaitaire de l'entre-deux guerres doit tout autant à un recul d'une administration fiscale en difficulté qu'à un intense travail de lobbying des représentants du petit commerce<sup>1419</sup>. Enfin, il faut noter l'existence d'un certain décalage entre les contributions fiscales fondées sur la technique de la déclaration contrôlée et la cotisation sociale. Ne serait-ce que par l'histoire de leur genèse : les premières ont été instaurées abruptement pour faire face aux besoins urgents d'un conflit d'une ampleur inégalée là où la cotisation sociale a fait l'objet d'une lente gestation<sup>1420</sup>. Sur le plan technique, la cotisation sociale constitue une reprise amendée de primes

---

<sup>1416</sup> A. Chandler, *Managerial Hierarchies: Comparative Perspectives on the Rise of Modern industrial Enterprise*, Cambridge University Press, 1990. Sur l'école d'Harvard et l'importance de cet auteur pour les sciences de gestion, voir : M.-D. Steiffert, E. Godelier, « Histoire et gestion : vingt ans après », *Revue Française de gestion*, 2008/8-9, n°188-189, p. 17.

<sup>1417</sup> S. Guillaume, *Le Petit et Moyen Patronat dans la nation française de Pinay à Raffarin*, PUB, 2005 ; J.-C. Asselain, « Histoire des entreprises et approches globales. Quelles convergences ? » *Revue économique*, vol. 58, 2007/1, p. 153 ; J.-C. Daumas, « Introduction : à propos du capitalisme familial », in J.-C. Daumas (dir.), *Le capitalisme familial : logiques et trajectoires*, PUFC, 2003, p.7.

<sup>1418</sup> Y. Lemarchand, F. Le Roy, « L'introduction de la comptabilité analytique en France : de l'institutionnalisation d'une pratique de gestion », *Finance Contrôle Stratégie*, Vol. 3, n°4, 2000, p. 83.

<sup>1419</sup> N. Delalande, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Seuil, 2011.

<sup>1420</sup> Voir, *supra*, T1. C1.

d'assurance (*lato sensu*) dont les entreprises sont, à des degrés divers, coutumières depuis la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle d'autant que l'assiette, plus ténue, porte sur les revenus du travail dont l'employeur a une connaissance, en principe, exacte<sup>1421</sup>. A cet égard, certaines expériences, comme celles du secteur des mines et des chemins de fer<sup>1422</sup>, ont vu l'émergence de ce rôle de collecteur qui trouvera sa pleine consécration dans le cadre nouveau de l'Assurance sociale puis de la Sécurité sociale<sup>1423</sup>. L'histoire de la progression de l'aptitude comptable des entreprises n'est ainsi pas la même s'agissant des contributions fiscales ou des contributions sociales bien qu'elle soit similaire sur de nombreux points.

**255.** Une piste sérieuse, quant au moment du basculement comptable en matière de cotisations sociales, semble résider, en l'état des connaissances, dans certains travaux législatifs relatifs à ce qui deviendra la loi de 1928-1930. Il ressort ainsi des rapports Antonelli et Grinda que leurs auteurs estiment, au terme de leur enquête parlementaire, que les entreprises sont globalement prêtes à assumer le rôle de collecteur basé sur

---

<sup>1421</sup> *Ibidem*.

<sup>1422</sup> On peut également citer l'expérience oubliée de « l'assurance-accidents collective » préexistante en matière d'accidents du travail à l'intervention de la loi du 9 avril 1898. M. Sauzet, « De la situation des ouvriers dans l'assurance-accidents collective contractée par le patron », *Revue critique*, 1886, p. 362. En effet, les trois dernières décennies du 19<sup>ème</sup> siècle voient la naissance puis le développement, tous secteurs d'activités confondus, de l'assurance collective en matière d'accidents du travail. Face à l'émergence de ce risque nouveau généré par la révolution industrielle, certains employeurs concluent des « contrats d'assurance de groupe », à reprendre une terminologie moderne, avec des compagnies d'assurance afin d'indemniser leurs salariés en cas de survenance d'un accident pour cas fortuit. Fait intéressant, une telle assurance donne lieu au partage du paiement de la prime par les parties au contrat de travail, c'est-à-dire à un précompte. Cette assurance-accidents se double généralement d'un contrat de responsabilité civile auprès de la même compagnie dans l'éventualité d'une reconnaissance de la faute de l'employeur dans la réalisation de l'accident. Cette expérience fait durant les années 1880-1890 l'objet d'un âpre débat doctrinal et d'un contentieux nourri. Sur ce point, voir : M. Sauzet, « De la situation des ouvriers dans l'assurance-accidents collective contractée par le patron », *op. cit.*; M. Planiol, note sous *CA Paris*, 4 nov. 1892, *D.*, 1893, II, p.124 (2<sup>ème</sup> espèce) ; J.-E. Labbé, *S.* 1885, I, p. 409, note sous *Cass. Civ. 1<sup>er</sup> juill. 1884* ; M.- H. Auzère, « Droits conférés à l'ouvrier par l'assurance collective », *Revue critique*, 1887, p. 459. G. Saint-Plancat, *Des droits de l'ouvrier dans le contrat d'assurance collective contre les accidents*, Université de Toulouse, 1893 ; L. Martin, *Des assurances contre les accidents, et en particulier du contrat d'assurance collective*, 1890, Université de Lyon. Première expérience d'assurance collective en France, celle-ci tombera dans l'oubli à la suite de la loi du 9 avril 1898. Lors de la redécouverte de l'assurance de groupe au cours des années 1930 pour certaines catégories de salariés non couvertes par la loi de 1928-1930, aucune généalogie ne sera établie avec elle, auteurs et praticiens résonnant à partir d'expériences étrangères ou par analogie avec d'autres types d'assurances terrestres Voir, pour une perspective générale : M. Milcamps, *Le contrat d'assurance-groupe. Un statut privé d'assurance sociale*, LGDJ, 1945, p. 12 sq. Au cas particulier de la protection sociale d'entreprise : J. Voigt, *L'assurance de groupe, régime de prévoyance des cadres et techniciens*, LGDJ, 1942, p. 15 sq. La première étude doctrinale consacrée à la découverte d'expériences étrangères, plus spécialement nord-américaine, semble devoir être mise au crédit d'Hémard. J. Hémard, *Traité et pratique des assurances terrestres*, T. 1, *La notion, l'évolution, la science de l'assurance terrestre*, Sirey, 1924, p. 529. On considère encore de nos jours, à la suite des travaux de Monsieur Rouel, que l'origine de l'assurance de groupe est anglo-saxonne. E. Rouel, *Essai sur le contrat d'assurance collective*, Université d'Orléans, 1998, p. 7 sq.

<sup>1423</sup> Voir, *infra*, P2.T1. C1.



l'autoliquidation de la créance sociale<sup>1424</sup>. Ces considérations poussent ainsi ces derniers à préconiser l'abandon des cotisations forfaitaires au profit d'une cotisation calculée *ad valorem*, c'est-à-dire par application d'un pourcentage sur une assiette de revenus du travail. Par ailleurs, la loi de 1928-1930 fait également de l'employeur l'interlocuteur de l'administration sociale en ce qu'elle lui impose de réaliser différentes formalités déclaratives de sa propre initiative et de tenir à disposition du contrôleur tout document utile demandé par ce dernier. On peut dès lors situer le basculement comptable au décret-loi du 28 octobre 1935 qui consacre définitivement un tel mode de calcul de la cotisation sociale<sup>1425</sup>. Ce basculement n'est pas pour autant synonyme d'un système du recouvrement social ayant atteint sa pleine efficacité. Il faut davantage le voir comme l'ouverture d'une nouvelle phase de la construction dudit système où les organismes de sécurité sociale vont œuvrer pour permettre à l'employeur-collecteur d'assurer au mieux son rôle en l'accompagnant en marge de dispositifs coercitifs<sup>1426</sup>. En revanche, un tel basculement traduit une évolution bien plus profonde qui dépasse le strict cadre du recouvrement social, en-cela éclairé par la TVA, elle-même créance auto-liquidée, dont les conditions de gestation sont similaires.

## §2. TVA et cotisations sociales, une gestation similaire

**256.** L'histoire de la création de la TVA est éclairante (A) lorsqu'il s'agit de comprendre le déploiement du rôle de l'employeur-collecteur de telle sorte que l'on peut utilement la comparer à celle de la cotisation sociale. Toutes deux apparaissent ainsi comme étant fondées sur la technique de la *déclaration contrôlée renforcée* (B), laquelle exige une certaine agilité comptable du redevable.

---

<sup>1424</sup> E. Antonelli, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de loi adopté par le Sénat tendant à modifier et compléter la loi du 5 avril 1928*, *op. cit.* ; E. Grinda, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet sur les assurances sociales*, *op. cit.*

<sup>1425</sup> Voir, *supra*, T1.C1. S1.

<sup>1426</sup> L. Wurceldorf, « Schéma d'une monographie historique de l'U.R.S.S.A.F. de Paris », *op. cit.* ; A. Bouilloux, « Le rôle des organismes sociaux dans le contrôle des pratiques de management », *SSL*, 18 mars 2013, n°1576, p. 61 ; L. Sanchez, « Sécurisation juridique de la branche recouvrement, limiter les erreurs et sécuriser les cotisants dans leurs pratiques : bilan, perspectives », *Dr. Soc.*, 2019, p. 732.

## A. La création de la TVA, une histoire éclairante

257. La TVA se caractérise essentiellement, au sens de l'administration fiscale, « comme un impôt général sur la consommation qui s'applique aux livraisons de biens et prestations de services situées en France »<sup>1427</sup>. A ce titre, elle constitue une application particulière de la technique des taxes sur le chiffre d'affaires que l'on peut définir, à la suite de Monsieur Frenkel, comme « des impôts assis en fonction du montant global des sommes perçues par des personnes physiques ou morales au titre de leur activité professionnelle et dotés d'un champ d'une certaine ampleur »<sup>1428</sup>. L'idée de taxes sur le chiffre d'affaires prélevé et liquidé par les acteurs économiques, notamment par les commerçants, constitue une très vieille ambition animant différentes administrations fiscales à travers l'Histoire<sup>1429</sup>. Jusqu'à l'adoption de taxes de cette nature au début du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>1430</sup>, dont la TVA est tout autant l'héritière directe que l'aboutissement, toutes les tentatives de création de taxes sur le chiffre d'affaires connurent un cinglant échec<sup>1431</sup>. Il est intéressant de constater que, comme pour la cotisation sociale, les taxes sur le chiffre d'affaires vont faire l'objet de différents projets et d'aménagements constants par le législateur dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>1432</sup>. Et ce n'est qu'à partir des années 1950 que leur régime va se stabiliser pour aboutir à la création de la TVA<sup>1433</sup>, laquelle va

---

<sup>1427</sup> BOI-TVA. L'administration précise que « L'assujettissement à la taxe est déterminé par la nature des opérations effectuées ou des produits concernés, indépendamment de la situation personnelle de l'assujetti ou de son client. La taxe est liquidée de telle sorte qu'à l'issue du circuit économique qui met les biens ou les services à la disposition de l'acquéreur la charge fiscale correspond à la taxe calculée sur le prix de vente final exigé de celui-ci ».

<sup>1428</sup> A. Frenkel, *La genèse de la taxe sur la valeur ajoutée*, Université de Paris II, 1976, p. 1. Le terme de « chiffre d'affaires » peut être trompeur : c'est bien le consommateur qui est le véritable contribuable d'une taxe assise sur la dépense.

<sup>1429</sup> C'est ainsi que Rome connut la *contesima rerum venalium*, frappant au taux de 1% les ventes en général et au taux de 4% les ventes d'esclaves. Instituée par Jules César en 49 avant J.C, elle fut abandonnée par Caligula en 41 de notre ère. E. Allix, M. Leclerc, *La Taxe sur le chiffre d'affaires*, Ed. Rousseau, 1927, p. 3 sq. Le premier projet de taxes de cette nature en France date de 1872. A. Frenkel, *La genèse de la taxe sur la valeur ajoutée, op. cit.*, pp. 10-12.

<sup>1430</sup> La première taxe de cette nature adoptée en France sera celle de la « taxe sur les paiements » par l'article 27 de la loi du 31 décembre 1917 (*J. O.* 1<sup>er</sup> janv. 1918). Également dénommée « taxe sur les dépenses somptuaires », elle frappe au taux de 10% la vente de produits identifiés par les autorités publiques comme étant de luxe. Sur la justification de cette taxe, voir : R. Favareille, « Un impôt sur les dépenses somptuaires », *Rev. Pol. Et Par.*, 1917, p. 197.

<sup>1431</sup> A. Frenkel, *La genèse de la taxe sur la valeur ajoutée, op. cit.*, p. 3

<sup>1432</sup> M. Pellenc, *Rapport sur le projet de loi portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires*, *J. O.*, Doc. Parl., Sénat, 1965-1966, Annexe n°12, p. 8.

<sup>1433</sup> L. n°54-404, 10 avr. 1954.

progressivement absorber la plupart des autres taxes sur le chiffre d'affaires<sup>1434</sup>. Comme pour la cotisation sociale<sup>1435</sup>, l'institution des taxes sur le chiffre d'affaires rencontre de nombreuses résistances chez les parlementaires et dans la société civile<sup>1436</sup>. Ce n'est qu'à la faveur de la déstabilisation majeure pour la Nation que provoque la Première Guerre mondiale que la première taxe sur le chiffre d'affaires, la « taxe sur les paiements », pourra être imposée par les autorités publiques<sup>1437</sup>. *A priori*, ce trait semble commun à toute imposition nouvelle. Or, ce n'est pas tant la charge financière que représente une taxe de cette nature que ce qu'elle implique en termes de recouvrement qui suscite des réactions d'hostilité. En effet, une taxe sur les chiffres d'affaires repose sur la technique de la déclaration contrôlée<sup>1438</sup>, c'est-à-dire sur une double exigence : d'une part, la mise en œuvre d'un système déclaratif précis qui impose aux assujettis la tenue d'une comptabilité régulière que peut analyser aisément l'administration fiscale ; d'autre part, un contrôle largement accru du fisc<sup>1439</sup>. Jusqu'alors, la fiscalité indirecte s'était cantonnée, en France, à l'assujettissement de quelques grands types de produits à des droits d'accises, tels les boissons et les sucres, plus facilement contrôlables par l'administration fiscale<sup>1440</sup>. Cette fiscalité frappait un élément isolé de l'activité de l'assujetti ou extérieur à celle-ci selon une méthode indiciaire<sup>1441</sup> et, la plupart du temps, par l'application d'un taux spécifique<sup>1442</sup>. La taxe sur le chiffre d'affaires apparaît radicalement nouvelle en ce qu'elle

---

<sup>1434</sup> Sans que cette absorption ne soit totale. Différentes « taxes spéciales sur le chiffre d'affaires » ont ainsi survécu à l'extension du champ de la TVA. C'est le cas, par exemple, de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles (CGI, art. 302 bis MB) créée par l'article 43 de la loi n°2002-1576 du 30 décembre 2002. Cependant, les règles du recouvrement et du privilège afférentes à la TVA constituent une sorte de droit commun de l'ensemble des taxes sur le chiffre d'affaires (*BOI-TCA*).

<sup>1435</sup> Voir, *supra*, T1. C1.S1.

<sup>1436</sup> A. N. Deseilligny, *Rapport fait au nom de la Commission du Budget concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires*, J. O. Doc. Parl., Chambre des députés, séance du 18 mai 1972, annexe n°1163, p. 3814 sq.

<sup>1437</sup> L. 31 déc. 1917, art. 27.

<sup>1438</sup> A. Frenkel, *La genèse de la taxe sur la valeur ajoutée*, *op. cit.*, p. 10. Elle constitue une sous-espèce de la méthode de la « constatation directe ». E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Arthur Rousseau, 4<sup>ème</sup> ed., 1921, p. 425-432.

<sup>1439</sup> A. Frenkel, *La genèse de la taxe sur la valeur ajoutée*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>1440</sup> E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 648-680. Ces taxes spécifiques existent toujours aujourd'hui. Prévues aux articles 401 et suivants du CGI, elles concernent les droits sur l'alcool, les droits sur les tabacs manufacturés et les droits sur les produits énergétiques.

<sup>1441</sup> *Idem*, pp. 422-425. On parle également de « système des signes extérieurs » ou, parfois, de « système de la taxation des valeurs ostensibles ».

concerne potentiellement la vente de tout type de produits ou de services. L'assiette ne pouvant plus être scindée que par exception, il convient de lui appliquer un taux *ad valorem*<sup>1443</sup>, seul moyen de frapper tous les produits et les services dans leur caractéristique commune : la valeur. Ce faisant, c'est l'ensemble du chiffre d'affaires de l'entreprise qui doit faire l'objet d'une déclaration globalisée et périodique auprès de l'administration fiscale. Ceci implique une double conséquence : le fisc est en mesure d'avoir une vue complète de l'activité du contribuable, ce qui est encore perçu dans la France du tournant du XX<sup>ème</sup> siècle comme une atteinte à la vie privée<sup>1444</sup>. Pire, une telle taxe impose une mise en ordre de la comptabilité de l'entreprise. Les différents projets présentés à compter de celui de 1872 buteront ainsi sur ce double obstacle, psychologique et technique<sup>1445</sup>. A ceci s'ajoutent des considérations d'ordre économique<sup>1446</sup> et social<sup>1447</sup>.

**258.** Fait intéressant, le compromis sera trouvé par l'institution, lors de la création de la première taxe sur le chiffre d'affaires par la loi du 31 décembre 1917, d'un système alternatif au choix de l'assujetti : utilisation de timbres mobiles ou paiement en comptant au trésor<sup>1448</sup>. Dans le premier cas, si le paiement donnait lieu à une facture acquittée, le timbre était collé sur le registre spécial et l'estampille sur la facture. S'il n'y avait pas de facture, le timbre et l'estampille étaient apposés sur le registre<sup>1449</sup>. Lorsque les commerçants optaient pour le paiement au comptant, ils réglaient la taxe par versements

---

<sup>1442</sup> Le taux de l'impôt est spécifique lorsqu'il est exprimé en unités monétaires par unité d'assiette sans égards par rapport à la taille de celle-ci. J. Grosclaude, P. Marchessou, B. Trescher, *Droit fiscal général*, Dalloz, coll. « Cours Dalloz », 12<sup>ème</sup> ed., 2019, p. 16.

<sup>1443</sup> Le taux est *ad valorem* lorsqu'il est exprimé en pourcentage de l'assiette. J. C. Ducros, « Les typologies fiscales dichotomiques », *Rev. Science fine*. 1974, p. 231. Ceci n'interdit pas de retenir des taux différenciés selon le produit ou le service considérés. Par exemple, aujourd'hui, la vente de boissons sans alcool et eau à consommation immédiate est soumise au taux de 10% tandis que celle des produits alimentaires destinées à l'alimentation humaine l'est au taux de 5,5% (CGI, art. 278-0 bis).

<sup>1444</sup> G. Ardant, *Théorie sociologique de l'Impôt*, T1, SEVPEN, 1965, p. 235 sq. et p. 743 sq.

<sup>1445</sup> A. Frenkel, *La genèse de la taxe sur la valeur ajoutée*, *op. cit.*, p. 10-16.

<sup>1446</sup> Crainte du caractère confiscatoire de la taxe et répercussions sur les consommateurs. Pour une synthèse des analyses économiques de l'époque, voir : E. Seligman, *Théorie de la répercussion et de l'incidence de l'impôt*, traduction L. Suret, ed. Giard et Brière, p. 30 sq.

<sup>1447</sup> Caractère régressif d'une taxation de produits sans lien avec la capacité financière du consommateur. G. Jèse, *Cours élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française*, Giard et Brière, 1909, p. 902.

<sup>1448</sup> E. Allix, M. Lecerclé, *La taxe sur le chiffre d'affaires : traité théorique et pratique*, A. Rousseau, 1927, pp. 15-26.

<sup>1449</sup> *Idem*, p. 24.

mensuels, lesquels s'accompagnant d'un relevé des paiements reçus<sup>1450</sup>. Le timbre est ainsi perçu comme un moindre mal : il limite les effets de la déclaration contrôlée<sup>1451</sup>. S'il n'exclut pas le contrôle et la nécessité de répertorier les paiements reçus des clients, l'achat préalable de timbres mobiles permet de supprimer la déclaration périodique du chiffre d'affaires au fisc. Quant au contrôle, il peut être limité, sauf constat d'irrégularité, au seul registre dédié aux timbres<sup>1452</sup>. Or, il a deux inconvénients majeurs. Le premier, psychologique, fait apparaître le commerçant comme « un véritable collecteur d'impôts, un collaborateur du fisc, sujétion insupportable, éveillant disait-on la "suspicion" de la clientèle »<sup>1453</sup>. En effet, le timbre révèle la taxe fiscale dont doit s'acquitter le consommateur, ce qui supprime l'un des principaux intérêts des impôts indirects : leur caractère indolore. Le second, plus important, tient dans la gestion matérielle du timbre en ce que la technique se révèle inadaptée à la perception d'un impôt général sur la dépense, d'application quotidienne<sup>1454</sup>. C'est pourquoi cette technique sera abandonnée par la loi du 25 juin 1920 qui établit une « taxe sur le chiffre d'affaires » dont l'assiette est bien plus large que celle de la taxe instituée en 1917 et qui consacre pleinement la méthode de la déclaration contrôlée<sup>1455</sup>. Si le législateur intervient à de multiples reprises par la suite, l'application d'un taux *ad valorem* sur une assiette étendue couplée à la règle de la déclaration mensuelle accompagnée de l'acquiescement de la taxe ne sera plus remise en cause lors de la création de la Taxe à la production par la loi du 31 décembre 1936 et celle du 10 avril 1954 portant création de la TVA<sup>1456</sup>. Cette règle connaît néanmoins une

---

<sup>1450</sup> *Id.*, p. 21.

<sup>1451</sup> A. Frenkel, *La genèse de la taxe sur la valeur ajoutée*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>1452</sup> *Ibidem*.

<sup>1453</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>1454</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>1455</sup> L. 25 juin 1920, art. 59 à 73 (*J. O.* 26 juin). D'autres aspects techniques commandaient également une telle réforme (perception à un seul stade du circuit économique notamment). E. Allix, M. Lecerclé, *La taxe sur le chiffre d'affaires : traité théorique et pratique*, *op. cit.*, p. 30 sq.

<sup>1456</sup> Le système de 1920 connaîtra ainsi différentes modifications substantielles et l'ajout de nouvelles taxes prises sur son modèle avant qu'il ne soit abandonné au profit de celui d'une taxe sur la production, prenant la forme de deux « taxes sur la circulation des produits » au taux différent (*L. 31 déc. 1936, J. O.* 1<sup>er</sup> janv. 1937). M. Lecerclé, *La taxe à la production*, ANSA, 1937, pp. 917. La TVA sera adoptée après-guerre en deux temps : en 1948, avec la technique de la déduction qui caractérise cette taxe, puis, en 1954, avec l'adoption d'une loi portant création expresse d'une « taxe sur la valeur ajoutée » qui définit tout à la fois le nom et l'assiette. D'abord réduite aux grandes entreprises, la TVA sera généralisée par la loi n°66-10 du 6 janvier 1966 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1968. L'originalité de la TVA consiste à avoir mis le mécanisme des déductions au service d'une doctrine, la neutralité économique de l'impôt. A. Frenkel, *La genèse de la taxe sur la valeur ajoutée*, *op. cit.*, p. 224 sq.

certaine limitation du fait du système forfaitaire retenu par la loi du 16 avril 1924, lequel sera repris par les lois du 31 décembre 1936 et du 6 janvier 1966, dispensant les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à un certain seuil du calcul au réel et des formalités y afférentes. Cependant, ce système demeure l'exception, les entreprises pouvant choisir l'assujettissement au réel. De plus, son périmètre va progressivement se réduire soit par exclusion au regard du statut de la profession soit par abaissement des seuils<sup>1457</sup>. Faisant suite à la directive « fondatrice » n°77/338/CEE du 17 mai 1977<sup>1458</sup>, le système du forfait n'est plus réservé qu'aux professions agricoles<sup>1459</sup>, les autorités publiques préférant lui substituer un « régime de franchise de base »<sup>1460</sup> et, sur le plan déclaratif, un « régime simplifié d'imposition »<sup>1461</sup> pour les PME ne dépassant pas un certain chiffre d'affaires<sup>1462</sup>. Ainsi, l'histoire de la gestation de la TVA mise en lumière, il en ressort un certain nombre de traits que partage la cotisation sociale. Cette proximité autorise une utile mise en comparaison de ces dernières permettant de mettre au jour l'évolution profonde du système fisco-social que leur avènement caractérise.

## **B. TVA et cotisation sociale, des prélèvements obligatoires fondés sur la technique de la déclaration contrôlée renforcée**

**259.** TVA et cotisation sociale ont pour trait commun d'exprimer une version renforcée de la technique de la déclaration contrôlée (1). Avec leur institution s'enclenche une dynamique commune de fluidification du recouvrement (2).

---

<sup>1457</sup> Sur ce mouvement de réduction des seuils, voir : B. Touchelay, « La normalisation comptable et les petites entreprises patrimoniales et familiales en France des années 1920 aux années 1970, un rendez-vous manqué ? », *op. cit.*

<sup>1458</sup> J.-J. Philippe, « Cinquante ans de TVA : de sa préhistoire à son actualité », *Dr. Fisc.*, 2005, p. 382. L'histoire de la TVA est fortement marquée par la construction européenne depuis lors. Sur ce point, voir : J.-C. Bouchard, J. H., Miller, « La TVA : une question de principes. Analyse des grands principes communautaires », *Dr. Fisc.*, 2009, p. 182. Voir, en dernier lieu : D. Falco, *La Fraude à la TVA*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque des Thèses », Volume 182, 2019.

<sup>1459</sup> *CGI*, art. 298 bis, 298 quater.

<sup>1460</sup> *CGI*, art. 293 B à 293 G.

<sup>1461</sup> *CGI*, art. 302 septies A. La déclaration est annuelle. Au seuil relatif au chiffre d'affaires s'ajoute également un seuil relatif au montant de la TVA acquittée l'année précédente. Sur ce point, voir la doctrine administrative fiscale : *BOI-TVA-DECLA-20-20-30-10*.

<sup>1462</sup> D'une manière générale, voir : C. Pourreau, *La Taxe sur la Valeur Ajoutée. Le cadre juridique de la Taxe sur la Valeur Ajoutée. Rapport Particulier n°1*, Conseil des Prélèvements Obligatoires, mars 2015, pp. 39-41.

## 1. La technique de la déclaration contrôlée renforcée

**260.** La TVA et la cotisation sociale partagent deux traits essentiels : l'existence d'un taux *ad valorem* exprimé par un pourcentage sur une large assiette et la technique de la déclaration contrôlée. Cette dernière est également à l'œuvre pour d'autres impositions, tel l'impôt sur le revenu, dans la mesure où elle se généralise au début du XX<sup>ème</sup> siècle parmi différentes législations fiscales modernes<sup>1463</sup>. Elle est la conséquence directe d'une substitution quasi générale d'impôts uniques synthétiques aux anciens impôts analytiques<sup>1464</sup>. Or, pour être correctement établis, les impôts synthétiques exigent une connaissance globale de la situation du contribuable<sup>1465</sup>. Sauf à quadriller l'ensemble de la société dans une logique totalitaire, l'administration n'a pas les moyens d'accéder systématiquement à cette connaissance de telle sorte que « seul le système déclaratif est praticable »<sup>1466</sup>. C'est ainsi que la technique de la déclaration contrôlée va s'imposer au détriment de la méthode indiciaire, laquelle s'arrête aux signes extérieurs de richesse et repose donc sur une fiction<sup>1467</sup>. Là où la TVA et la cotisation sociale se singularisent, c'est par la mise en œuvre d'une déclaration contrôlée renforcée, caractérisée par l'attribution d'un rôle de collecteur à un acteur économique se trouvant au contact direct de la matière saisie par l'assiette du prélèvement obligatoire concerné. Plus encore, ce collecteur, qui n'est pas nécessairement le véritable contribuable<sup>1468</sup>, se voit confier l'opération de liquidation de la créance. C'est en ce sens que l'administration fiscale définit la TVA comme une créance fiscale « auto-liquidée »<sup>1469</sup>, expression qui peut être retenue, par analogie, pour la cotisation sociale.

**261.** L'inscription de la gestation de ces prélèvements obligatoires dans une temporalité similaire est frappante que ce soit s'agissant des difficultés rencontrées ou de

---

<sup>1463</sup> E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, op. cit., p. 425-432 ; J. Grosclaude, P. Marchessou, B. Trescher, *Droit fiscal général*, op. cit., p. 16.

<sup>1464</sup> M. Lauré, *Traité de politique fiscale*, PUF, 1956, p. 376-377.

<sup>1465</sup> J.-C. Martinez, *Le statut du contribuable. Tome 1 : L'élaboration du statut*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de science financière », Tome 15, 1980, p. 56.

<sup>1466</sup> Ch. de la Mardière, Pour tenter d'en finir avec l'autonomie et le réalisme du droit fiscal, *Écrits de fiscalité des entreprises, Études à la mémoire du Professeur Maurice Cozian* : Litec, 2009, p. 139

<sup>1467</sup> E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, op. cit., p. 424.

<sup>1468</sup> Se fait jour, ici, une distinction entre contribuable et redevable. Voir, *infra*, P2. T2. C1. S2.

<sup>1469</sup> BOI-REC-PRO-10-20120912 ; BOI-REC-PART-20-20120912.

leur résolution. En effet, la TVA (ou plutôt les taxes sur le chiffre d'affaires dont elle est l'aboutissement) et la cotisation sociale vont connaître une certaine stabilisation de leurs techniques au tournant des années 1930. Puis, toutes deux vont sortir de leur champ d'application originel après-guerre pour coloniser les prélèvements qui entrent en concurrence avec elles au point que leur régime sert désormais de référence dans leur domaine respectif. Comment expliquer une telle correspondance ? Plus qu'une série de simples coïncidences, cette évolution parallèle repose sur une dynamique commune de fluidification du recouvrement des créances fiscales et sociales.

## 2. Une dynamique commune de fluidification du recouvrement

262. La technique du timbre offre une illustration topique en ce qu'elle s'est révélée, à l'usage, rudimentaire que ce soit pour la cotisation sociale ou les taxes sur le chiffre d'affaires<sup>1470</sup>. Si elle a été plus rapidement abandonnée pour lesdites taxes c'est que leur caractère apériodique<sup>1471</sup> et la fréquence des opérations qui donnent lieu à assujettissement font apparaître de manière plus flagrante l'inadaptation du timbre. La technique s'est révélée tout aussi rudimentaire s'agissant de la cotisation sociale<sup>1472</sup>. Bien sûr, chacun de ces prélèvements obligatoires connaît une application particulière de la technique considérée et a eu à faire face à des difficultés ou des contingences matérielles qui leur sont propres. Plus généralement, la technique du timbre s'avère inadaptée à des prélèvements dont l'assiette est composée de valeurs évoluant en fonction de l'activité économique, qu'il s'agisse de la vente de produits et de services ou de salaires. De même, elle ne permet pas à l'administration responsable de son recouvrement une rentrée rapide et régulière des sommes y afférentes<sup>1473</sup> à une époque où les besoins en la matière sont accrus<sup>1474</sup>. En

---

<sup>1470</sup> A l'instar de la cotisation sociale, cette technique était en usage dans le système allemand de la taxe sur le chiffre d'affaires ayant servi de référence à la taxe sur les paiements de 1917. E. Allix, M. Lecerclé, *La taxe sur le chiffre d'affaires : traité théorique et pratique, op. cit.*, pp. 15-20. Sur le modèle allemand en matière de cotisations sociales, voir, *supra*, T1.C2.S1.

<sup>1471</sup> Une imposition est dite apériodique lorsque son fait générateur se confond avec la réalisation du fait imposable. Le fait générateur d'un impôt (*lato sensu*) apériodique se caractérise ainsi par son unicité et son instantanéité. C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, L'Harmattan, 2007, p. 91.

<sup>1472</sup> Voir, *supra*, T1. C2. S1.

<sup>1473</sup> A. Frenkel, *La genèse de la taxe sur la valeur ajoutée, op. cit.*, p. 23.

<sup>1474</sup> B. Touchelay, « De la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre à la confiscation des profits illicites », in F. Bourillion, P. Boutry, A. Encrevé, B. Touchelay (dir.), *Des économies et des hommes. Mélanges offerts à Albert Broder*, Editions Bière, 2006, pp. 123-135.



d'autres termes, la technique du timbre ne répond pas à une logique de flux qui émerge en toile de fond de l'avènement de la technique de la déclaration contrôlée. D'ailleurs, l'application d'un taux *ad valorem* sur une assiette dont les éléments sont caractérisés par une certaine fluidité est difficilement compatible avec l'usage de timbres au montant prédéfini et à l'achat préalable par le collecteur<sup>1475</sup>. En conséquence, il apparaît que l'utilité du rôle de collecteur n'est parfaitement atteinte que lorsque, à la liquidation de la créance fiscale ou sociale dont le montant est fonction d'un pourcentage appliqué sur une assiette extensive, correspond un paiement au comptant auprès de l'organisme de recouvrement compétent. Ce n'est donc pas un hasard si le rôle de collecteur est dévolu à la personne qui est en contact direct du fait imposable, le but étant que le produit de la valeur assujetti soit transmis le plus rapidement possible à l'administration en charge du recouvrement de la contribution. Partant, l'attribution d'un tel rôle à une personne tiers à l'administration ne saurait être réduite à la seule logique d'économie de moyens<sup>1476</sup>.

C'est un véritable changement de paradigme qui s'opère avec l'avènement de la TVA et de la cotisation sociale, la personne responsable de la liquidation de la créance devant disposer d'une certaine agilité comptable. C'est pourquoi la stabilisation au cours des années 1930 des techniques composant le régime de la taxe sur le chiffre d'affaires et de la cotisation sociale, marquée notamment par l'abandon de la technique du timbre, constitue un indicateur fort quant à la progression de l'aptitude comptable des entreprises françaises. Mais l'avènement du rôle de collecteur dans les systèmes de prélèvements modernes basés sur l'autoliquidation de ce dernier est bien plus que cela : il manifeste le passage d'un système de fisco-social que l'on peut qualifier « d'agraire » à un système de captation des flux.

---

<sup>1475</sup> On se souvient que la loi sur les ROP était surnommée « la loi des trente-six timbres ». Voir, *supra*, T1. C2. S1.

<sup>1476</sup> Voir, *supra*, chapeau introductif.

## **Section 2. Un système de recouvrement basé sur la captation des flux**

**263.** L'avènement des prélèvements obligatoires auto-liquidés constitue une rupture profonde qui marque le passage d'un système fisco-social agraire à un système de captation des flux (§1). Appréhender ainsi le recouvrement social comme un espace fluide fait apparaître l'enjeu de pouvoir que représente sa maîtrise (§2).

### **§1 D'un système fisco-social agraire à un système de captation des flux**

**264.** L'organisation d'un système de recouvrement basé sur la captation des flux procède d'une pensée stratégique de puissance caractérisée par le contrôle des espaces fluides (A). L'opposition entre système agraire et système de captation des flux se retrouve, ce faisant, dans l'opposition entre la méthode indiciaire et la technique de la déclaration contrôlée (B).

#### **A. La pensée stratégique du contrôle des espaces fluides**

**265.** La dichotomie entre système agraire et système de captation des flux ne relève pas de la science juridique, économique ou sociologique s'intéressant aux prélèvements obligatoires. Elle est empruntée à la pensée stratégique anglo-saxonne qui oppose logique de puissance territoriale basée sur l'accumulation d'espaces solides, et donc agraire<sup>1477</sup>, à une logique de contrôle des espaces fluides, notamment de l'espace maritime<sup>1478</sup>. Cette distinction fondamentale, longtemps inconnue en France et en Europe continentale<sup>1479</sup>, constitue pourtant la clef de compréhension des causes de la domination britannique des

---

<sup>1477</sup> Notion qui ne doit pas être confondue avec celle de puissance agricole ou d'économie agraire. Sur ces dernières notions, voir : T. Pouch, « Quand les économistes traitaient de la question agraire », *Œconomia*, 1<sup>er</sup> mars 2020, [<http://journals.openedition.org/oeconomia/8026>].

<sup>1478</sup> P. Kennedy, *Naissance et déclin des grandes puissances*, ed. Payot, 1988, pp. 143-243 ; 256-269. L. Henninger, T. Wideman, *Comprendre la guerre. Histoire et notions*, Perrin, coll. « Tempus », 2012, p.195

<sup>1479</sup> L. Henninger, « Espaces fluides et espaces solides : nouvelle réalité stratégique ? », *Revue Défense Nationale*, 2012, n°753, p. 1. Voir, également : J. Lorgeoux, A. Trillard, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Maritimisation : la France face à la nouvelle géopolitique des océans*, J. O., Doc. Parl., Sénat, n°674, 17 juillet 2012.

XVIII<sup>ème</sup> et XIX<sup>ème</sup> siècle et de sa continuatrice qu'est l'hyperpuissance américaine<sup>1480</sup>. La mobilisation de telles catégories au service de la présente étude ne doit pas surprendre tant le déploiement de la puissance anglo-saxonne à travers une stratégie de contrôle des espaces fluides a eu de multiples répercussions sur le plan financier, juridique, administratif et technique pour le reste des pays européens puis pour le monde entier<sup>1481</sup>. La puissance maritime britannique a, par exemple, joué un rôle moteur dans le développement de l'Assurance, d'abord maritime, puis terrestre<sup>1482</sup>. A cet égard, si les mathématiciens et statisticiens français ou italiens sont au cours des XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> siècles les pionniers sur le plan théorique dans le domaine technique de l'actuariat<sup>1483</sup>, ce sont bien les compagnies d'assurance anglaise qui vont faire preuve de la plus grande ingénierie en la matière et servir de modèle, au moins jusque dans les années 1860<sup>1484</sup>. Et l'on connaît l'importance du rôle de l'Assurance au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle dans le développement de l'Assurance sociale<sup>1485</sup>. Plus que le simple produit de l'histoire, l'existence de compagnies d'assurance puissantes constitue, à condition de les relier à un

---

<sup>1480</sup> P. Kennedy, *Naissance et déclin des grandes puissances*, *op. cit.*, pp.510-529 ; 550-563. Voir, également : H. Kissinger, *La Nouvelle Puissance Américaine*, Fayard, 2003, p. 5 sq. Différentes entités politiques ont, par le passé, basé leur puissance sur une telle gestion des espaces fluides : Venise, bien sûr, mais également, Athènes ou encore Carthage. F. Lefèvre, *Histoire du monde grec antique*, Librairie générale française, 2007, pp. 195-202 ; Y. Le Bohec, *Histoire militaire des guerres puniques*, Tallandier, coll. « Texto », 2014, pp. 27-28. Toutefois, ces cités-états ne disposaient pas des moyens techniques qu'eurent les puissances européennes à partir de la Renaissance, la gestion de l'espace fluide restant subordonnée aux lieux. La puissance britannique correspond à un processus de maritimisation et réticulation du monde qui produit une inversion des hiérarchies où l'espace solide devient subordonné à la gestion de l'espace fluide. L. Henninger, « Espaces fluides et espaces solides : nouvelle réalité stratégique ? », *op. cit.*

<sup>1481</sup> On considère, aujourd'hui, que la Royal Navy a été l'un des moteurs de la révolution industrielle anglaise par son rôle économique (investissements publics créant une demande intérieure et favorisant le progrès technique) et son rôle militaire (contrôle des mers permettant au commerce maritime britannique de se déployer ; accès à des zones tempérées permettant l'implantation de colonies de peuplement génératrice d'une demande de produits manufacturés et la culture du coton). P. K. O'Brien, « Do we have a Typology for the Study of European Industrialization in the XIXth Century? », *The Journal of European Economic History*, vol. XV, 1986. Bien évidemment les causes de la révolution industrielle sont multiples. Pour une synthèse, voir, par exemple : P. Verley, « La révolution industrielle anglaise : une révision (note critique) », *Annales*, 1991, p. 735.

<sup>1482</sup> L'assurance terrestre est au départ une excroissance de l'assurance maritime, la pratique au XVII<sup>ème</sup> siècle consistant à adjoindre une sorte de clause d'assurance-vie aux contrats d'assurance maritime. P.-J. Richard, *Histoire des institutions d'assurance en France*, *op. cit.* p. 7

<sup>1483</sup> F. Ewald, *L'Etat-Providence*, *op. cit.*, pp. 173-184.

<sup>1484</sup> En matière d'assurance-incendie et d'assurance-vie notamment pour ce qui concerne l'assurance-terrestre. Il faut attendre, ainsi, les années 1860 pour que les compagnies d'assurance françaises s'émancipent du modèle d'assurance anglais et innovent dans un autre domaine : l'assurance-accident P.-J. Richard, *Histoire des institutions d'assurance en France*, *op. cit.*, p. 14 ; pp. 62-73.

<sup>1485</sup> Voir, *supra*, T1. C1. S1. et *infra*, P2. T1. C2.

véritable système bancaire et financier structuré<sup>1486</sup>, l'un des attributs d'une puissance de contrôle des espaces fluides<sup>1487</sup>.

266. La fiscalité ne semble pas avoir échappé à la logique de contrôle des espaces fluides. Dans la mesure où tout système fiscal doit correspondre aux structures économiques et sociales d'un pays<sup>1488</sup>, c'est tout naturellement que la fiscalité anglaise a été imprégnée d'une telle logique<sup>1489</sup>. A cet égard, les *Townshend Acts* de 1767 et 1768, demeurés célèbres pour être à l'origine de la révolution américaine, constituent une parfaite illustration de cette fiscalité attachée à la puissance maritime britannique<sup>1490</sup>. Plutôt que de lever un impôt au sein des treize colonies, ce qui aurait exigé le déploiement de percepteurs sur le territoire de celles-ci<sup>1491</sup>, le parlement britannique introduit avec ces lois un certain nombre de taxes à l'importation prélevées dans les ports<sup>1492</sup>, lesquels sont autant d'interfaces entre l'espace fluide qu'est l'océan atlantique et l'espace solide que sont les treize colonies. Une question demeure : la fiscalité a-t-elle simplement accompagné les

---

<sup>1486</sup> Matérialisée par la création de la Banque d'Angleterre en 1694. Sur le développement du secteur bancaire britannique, voir : F. Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme : XVème – XVIIIème siècle*, 1967, p. 700 sq., spé. p. 761 ; C. North, B. Weingast, « Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England », *The Journal of Economic History*, vol. 49, n°4, 1989, p. 803.

<sup>1487</sup> L. Henninger, « Espaces fluides et espaces solides : nouvelle réalité stratégique ? », *op. cit.*

<sup>1488</sup> G. Ardant, *Théorie sociologique de l'Impôt*, *op. cit.*, p. 492.

<sup>1489</sup> M.-J. Braddick, « The Rise of the Fiscal State », in B. Coward (dir.), *A Blackwell Companion to Stuart England*, Oxford, 2002, p. 69. On ne saurait nier l'impact majeur de la mutation des techniques militaires au cours de La Renaissance (notamment l'emploi de canons), par le poids financier qu'elles représentent, dans le développement de la fiscalité européenne entre les XVème et XVIIIème siècles. M. Körner, « Expenditure », in R. BONNEY (dir.), *Economic Systems and State Finance*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 393. Pour la France : K. Béguin, *Financer la guerre au XVIIe siècle. La dette publique et les rentiers de l'absolutisme*, Champ Vallon, 2012. Fait décisif, alors que les dépenses militaires pouvaient parfois représenter 90 % du budget des états continentaux (cas de la Russie ou de l'Autriche des Habsbourg), l'état britannique n'y consacrait qu'au maximum 74% de son budget durant les grandes guerres de l'époque. Trait caractéristique d'une puissance pensant le monde en termes de gestion des espaces fluides, ce dernier investissait massivement dans les structures de communication reliant l'Angleterre au reste de l'empire. Voir, S. Pincus, J. Robinson, « Faire la guerre et faire l'Etat. Nouvelles perspectives sur l'essor de l'Etat développementaliste », *Annales. Histoire, Science sociales*, 2016/1, p. 5.

<sup>1490</sup> Le déclencheur de la Guerre d'Indépendance sera toutefois le *Tea Act* de 1773 qui exonère de droits de douanes la Compagnie anglaise des Indes Orientales. C. Monjou, « Questions fiscales et révolution : l'exemple américain », *Regards croisés sur l'économie*, 2007/1, p. 54. A. Rabushka, *Taxation in Colonial America*, Princeton University, 2008, pp. 713-865.

<sup>1491</sup> Perspective exclue après le rejet du *Stamp Act* par les colons et son abrogation en 1766. Cette loi, votée en 1765, prévoyait l'imposition d'un timbre fiscal sur un certain nombre de documents (contrats commerciaux, testaments, permis, voir même journaux), faisant de différents corps de métiers, des collecteurs de l'administration fiscale anglaise avant l'heure. G. S. Wood, *The American Revolution: a History*, Modern Library, 2002, pp. 17-18; 28-31.

<sup>1492</sup> *Idem*, pp. 31-34.

structures économiques de puissances basées sur le contrôle des espaces fluides ou a-t-elle été en elle-même altérée sur le plan technique par la logique des flux ?

D'une manière générale, il n'est pas nécessaire que la technique fiscale soit pensée comme telle pour être imprégnée d'une telle logique, laquelle pénètre l'ensemble des sphères de l'Etat qui pense le monde en termes d'espaces fluides. Comme le résume Monsieur Henninger<sup>1493</sup> :

« [...] si les espaces fluides ne peuvent être les objectifs ultimes de la stratégie (car, au final, ce que vise cette dernière se trouve dans les espaces solides, qu'il s'agisse de richesses, de territoires ou de populations), leur contrôle est une condition *sine qua non* de la puissance, ce que les Anglo-Saxons ont compris depuis déjà longtemps et savent si bien mettre en œuvre au moyen de leurs marines, de leurs aviations, de leurs banques, de leurs systèmes financiers, de leurs médias ou de leurs réseaux informatiques ».

Est-ce ainsi un hasard si c'est aux Etats-Unis que fut expérimentée, durant la guerre de Sécession, la première taxe moderne sur le chiffre d'affaires à travers « la Taxe Générale sur la Production »<sup>1494</sup> ? Au-delà de ce constat, il semble impossible d'établir une généalogie entre la pensée stratégique du contrôle des espaces fluides et la technique de la déclaration contrôlée dont on sait seulement qu'elle apparut à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle dans différents Etats industriels, semble-t-il de manière concomitante<sup>1495</sup>. De manière prosaïque, on peut remarquer que l'expérience américaine fit l'objet, en son temps, d'observations attentives de la part de la doctrine fiscale française au moment où la technique de la déclaration contrôlée commence à s'imposer dans les esprits<sup>1496</sup>.

## **B. L'opposition entre la méthode indiciaire et la technique de la déclaration contrôlée**

**267.** Il est possible de déceler l'opposition entre logique agraire et logique de contrôle des flux au sein du système fiscal français à travers la dichotomie entre la méthode

---

<sup>1493</sup> L. Henninger, « Espaces fluides et espaces solides : nouvelle réalité stratégique ? », *op. cit.*

<sup>1494</sup> A. Frenkel, *La genèse de la taxe sur la valeur ajoutée*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>1495</sup> E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 425 ; H. Truchy, « Le système des impôts directs d'Etat en France, revue d'Economie Politique », 1901, p. 474.

<sup>1496</sup> P.-L. Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, Tome 1, Alcan, 8<sup>ème</sup> ed., 1912, p. 807 sq. ; E. Allix, M. Leclerc, *La Taxe sur le chiffre d'affaires*, *op. cit.*, p. 3 sq.

indiciaire et la technique de la déclaration contrôlée. La méthode indiciaire peut être qualifiée d'agraire en ce que, mise en œuvre de manière unilatérale par l'administration de façon occasionnelle<sup>1497</sup>, elle reste empreinte d'une certaine rusticité en s'arrêtant aux aspects physiques, c'est-à-dire dans une approche solide du fait imposable. Comme le rappellent certains auteurs, « l'exemple classique est le vieil impôt sur les portes et les fenêtres institué par le Directoire en 1798 [...]. Pour éviter une évaluation directe du revenu du contribuable, il avait assis l'impôt sur des signes extérieurs : le nombre de portes et de fenêtres de sa maison, pensant que cela révélait, avec une certaine probabilité, le revenu du contribuable »<sup>1498</sup>. Cette méthode est d'autant plus ancrée dans l'espace solide qu'elle va de pair avec des contributions réelles frappant des choses et des objets plutôt que des personnes ou des biens immatériels. Le système fiscal français actuel conserve, du reste, certains traits de ce caractère agraire avec les « quatre vieilles »<sup>1499</sup> de la fiscalité directe locale caractérisées par une assiette déterminée, non d'après la valeur vénale, mais d'après la valeur locative cadastrale<sup>1500</sup>. Ici, l'évaluation de l'assiette appartient à l'administration sans recours à une déclaration de l'assujetti<sup>1501</sup>, ce qui rend presque inutile le contact en ces deux acteurs. En revanche, la déclaration contrôlée implique une périodicité de la déclaration et des paiements, ce qui a pour conséquence une multiplication des échanges réguliers entre le contribuable et l'administration<sup>1502</sup>, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de la version renforcée de la technique. En d'autres termes, le passage au système de la technique de la déclaration contrôlée implique une mise en flux des rapports. Partant, l'enjeu pour l'administration consiste à maîtriser cet espace fluide composé d'informations et de sommes d'argent.

---

<sup>1497</sup> P. Beltrame et L. Mehl, *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées*, PUF, 2<sup>ème</sup> éd. 1997, p. 659.

<sup>1498</sup> J. Grosclaude, P. Marchessou, *Procédures fiscales*, Dalloz, coll. « cours », 9<sup>ème</sup> ed., 2018 p. 103. De manière concrète, le contrôleur fiscal se contentait de passer dans les rues et d'examiner les propriétés. M. Lauré, *Technique et politique fiscales : Cours de section à l'ENA*, 1953, p. 98.

<sup>1499</sup> Contributions directes au profit de l'Etat, celles-ci seront affectées à la fiscalité locale par loi du 31 juillet 1917. Sur ces contributions et leur création au temps de la Révolution française, voir : N. Delalande, A. Spire, *Histoire sociale de l'impôt*, op. cit., p. 14.

<sup>1500</sup> J. Grosclaude, P. Marchessou, *Procédures fiscales*, op. cit., pp.-86-91.

<sup>1501</sup> *Ibidem*.

<sup>1502</sup> J. Dubergé, « Psychologie sociale de l'impôt et relations publiques en matière fiscale », *RFFP* 1986, n° 15, p. 106.

## §2. La maîtrise du recouvrement social comme espace fluide

**268.** La transformation du recouvrement social en espace fluide traduit une logique de puissance (A) en ce que l'administration sociale peut plus aisément y exercer sa maîtrise. En effet, la fluidification du recouvrement social lui permet une adaptation constante des moyens à mettre en œuvre au gré de l'évolution des conditions déterminant la matière imposable. Dans ce contexte, le rôle de collecteur apparaît comme étant éminemment fonctionnelle, son utilité étant déterminée par la configuration de la relation de travail (B).

### A. La fluidification du recouvrement social, une logique de puissance

**269.** La fluidification du recouvrement social impose à l'administration sociale sa réorganisation (1) tandis qu'elle crée une dynamique aux répercussions certaines dont il convient d'apprécier le sens (2).

### 1. La réorganisation de l'administration sociale

**270.** La maîtrise du recouvrement social appréhendé comme un espace fluide impose à l'administration une réorganisation de son modèle d'action. Comme le remarque Monsieur Henninger <sup>1503</sup> :

« [...] les espaces fluides sont lisses, isomorphes et inhabitables par l'homme. De cela découlent bien des conséquences pour qui entend s'y mouvoir, s'y projeter ou simplement les utiliser : il ne peut le faire qu'au moyen de prothèses techniques, et il ne peut s'y diriger qu'en les mathématisant, en y créant des " réseaux " [...] Bien entendu, espaces fluides et espaces solides doivent être considérés comme deux pôles, deux absolus théoriques entre lesquels existent une infinie variété de nuances et d'états intermédiaires, tout comme il existe des degrés plus ou moins importants de fluidité ou de solidité. D'où cette autre nécessité qui est de soigneusement penser les interfaces existant aux jonctions de ces deux familles d'espaces. »

Ainsi dépouillé de tout artifice de communication accompagnant son institution, le « réseau » apparaît ici dans la réalité de son essence : il est avant tout un instrument de puissance au service du contrôle des espaces fluides. Il ne s'agit plus tant, pour celui qui le

---

<sup>1503</sup> L. Henninger, « Espaces fluides et espaces solides : nouvelle réalité stratégique ? », *op. cit.*

met en œuvre, de développer son emprise, par le biais d'une administration civile ou l'emploi de forces armées, sur un territoire et une population déterminée que d'organiser les flux qui les traversent afin d'en contrôler les points nodaux. Ce faisant, il peut plus facilement déléguer certaines de ses tâches, pourtant essentielles, à des « supplétifs » dès lors qu'il est assuré d'en contrôler la réalisation<sup>1504</sup>. C'est dans ce cadre de pensée stratégique que doit être appréhendé le rôle de collecteur attribué à l'employeur. L'attribution de l'opération de liquidation de la créance représente une économie de moyens et de personnel substantielle permettant aux organismes de recouvrement de se concentrer sur le contrôle et sur les moyens de réaction en cas d'exécution défectueuse du collecteur<sup>1505</sup>. Plus précisément, la réaction du système se doit, dans une logique de flux, d'être rapide pour être utile<sup>1506</sup>. On retrouve, ce faisant, une prédominance du temps par rapport à l'espace, aspect caractéristique d'une pensée stratégique de contrôle des espaces fluides<sup>1507</sup>. L'adoption du « réseau » comme mode d'organisation par une administration n'est donc pas une mesure interne à celle-ci. Plus exactement, il s'agit d'une mesure de réorganisation interne destinée à donner à l'entité qui en est l'objet l'ossature lui permettant de contrôler son environnement extérieur. Ceci éclaire d'un jour nouveau la mise en réseau des URSSAF<sup>1508</sup>. C'est un mouvement de « déterritorialisation » qui est à l'œuvre avec la régionalisation de ces dernières et qui semble devoir se poursuivre à la faveur du projet actuel de création d'une agence de recouvrement commune entre le réseau URSSAF et celui du Trésor<sup>1509</sup>. Nonobstant le but affiché d'une « simplification du recouvrement »<sup>1510</sup>, ledit projet apparaît avant tout comme la continuation du mouvement de fluidification du recouvrement. Il n'est, du reste, pas nécessaire d'opérer fusion entre

---

<sup>1504</sup> L'administration britannique de l'Inde coloniale offre une illustration topique en ce sens. Selon Monsieur Kennedy, tout le génie anglais fut d'avoir su administrer un territoire si vaste avec le minimum possible de ressources en hommes et en matériel grâce à un habile contrôle des espaces et des voies de communication. De même, en s'appuyant sur les structures sociales existantes, l'empire britannique a-t-il su recourir, avec une juste mesure, à des supplétifs locaux issus des populations indigènes. P. Kennedy, *Naissance et déclin des grandes puissances, op. cit.*, pp. 262-268.

<sup>1505</sup> Les moyens de réaction se retrouvent dans la pensée stratégique de contrôle des espaces fluides à travers le concept de « projection de forces ». C. Brustlein, "Vers la fin de la projection de forces ? I. La menace du déni d'accès », *Focus stratégique*, IRIS, avril 2010, p. 5 sq., spé. pp. 14-17.

<sup>1506</sup> Voir, *infra*, P2. T2. C2. S2.

<sup>1507</sup> L. Heninger, « Espaces fluides et espaces solides : nouvelle réalité stratégique ? », *op. cit.*

<sup>1508</sup> Voir, *supra*, T1. C2.

<sup>1509</sup> A. Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social, Rapport aux Ministres, op. cit.*

<sup>1510</sup> *Ibidem.*



lesdits réseaux, l'important étant de favoriser les meilleures connexions possibles afin de contrôler au mieux le flux du recouvrement. Quelle que soit l'option finalement choisie par les autorités publiques, le rapprochement entre ces derniers aura nécessairement cet effet d'enserrer un peu plus la société dans un maillage administratif - quoiqu'invisible - permettant un contrôle accru de celle-ci. C'est donc bien une logique, inavouée, de pouvoir qui est à l'œuvre.

271. Une telle logique de puissance connaît toutefois une limitation majeure. Le passage à un système fisco-social de captation des flux suppose une certaine maturité des rapports entre l'administration et le tissu économique sur lequel elle exerce son pouvoir<sup>1511</sup>. En effet, le transfert d'une opération aussi stratégique que la liquidation des créances sociales ou fiscales à un tiers à l'administration exige un degré de confiance minimum entre les acteurs<sup>1512</sup>. Partant, on peut avoir à travers certaines techniques qui ont pour but de fluidifier le recouvrement social autant d'indicateurs de l'état de confiance existant entre les citoyens et l'organisme chargé du recouvrement. A cet égard, l'ex-RSI constitue un exemple récent particulièrement topique dans la mesure où son institution s'est réalisée dans des conditions particulièrement difficiles. Ainsi, la Cour des Comptes a-t-elle pu constater dans son rapport de 2012, aux termes duquel elle qualifie la création de l'ex-RSI de « catastrophe industrielle », que <sup>1513</sup>:

« Signe de perte de confiance des assurés dans le nouveau régime, la proportion de cotisants réglant leurs cotisations trimestriellement par rapport à ceux qui s'en acquittent par prélèvement mensuel est passée de 34,1 % en 2009 à 44 % en 2011. Or, le recouvrement des créances des cotisants non mensualisés est nettement moins performant que celui des cotisants mensualisés »<sup>1514</sup>.

Cette expérience révèle parfaitement la fragilité inhérente à un tel système de recouvrement basé sur une logique de captation de flux.

---

<sup>1511</sup> La période de l'entre-deux-guerres est marquée par un certain « apprentissage » de l'administration fiscale notamment au regard des techniques de contrôle à mettre en œuvre face à l'avènement de la technique de la « déclaration contrôlée ». N. Delalande, A. Spire, *Histoire sociale de l'impôt*, La découverte, coll. Repères », 2010, pp. 40-47. S'agissant de l'administration sociale, voir, *supra*, T1. C2. S1.

<sup>1512</sup> J.-B. Geffroy, *Grands problèmes fiscaux contemporains*, PUF, coll. « Droit fondamental », 1993, p. 282.

<sup>1513</sup> Cour des Comptes, *Rapport la Sécurité sociale en 2012*, 2012, p. 215.

<sup>1514</sup> Il semble, toutefois, que les rapports entre travailleurs indépendants et organismes de recouvrement connaissent une certaine amélioration. A. Spire, « Consentement et résistance au recouvrement social », *Dr. Soc.*, p. 720

## 2. Le sens de la dynamique de fluidification du recouvrement social

272. Le passage à un système de recouvrement basé sur la captation des flux a créé une dynamique de fluidification aux répercussions multiples dont la loi de 1928-1930 constitue le point de départ. Première conséquence, une telle dynamique implique la dématérialisation constante des supports de communication ou de paiement<sup>1515</sup>. C'est pourquoi le timbre, par son rattachement à un espace solide, ne pouvait que disparaître<sup>1516</sup>. Il devient dès lors primordial de rendre les interfaces entre les contribuables et l'administration les plus opérationnelles possible. Ceci a par exemple conduit le législateur à créer l'article R. 243-59-1 du CSS qui permet à l'agent chargé du contrôle de demander au collecteur d'accéder à son SIC<sup>1517</sup>. On peut également citer en ce sens l'attribution audit agent d'un droit d'accès aux informations détenues par des tiers<sup>1518</sup> ou, encore, la recherche d'une meilleure coordination entre administrations<sup>1519</sup>. C'est toutefois la DSN qui constitue l'évolution décisive en ce que, « sous-produit de paie », elle impose la compatibilité du logiciel de paie utilisée par l'employeur<sup>1520</sup>. Or, une telle compatibilité a pour effet l'imbrication de la DSN au sein du SIC de l'entreprise. Signe des temps, le non-respect du vecteur DSN est sanctionné d'une pénalité financière<sup>1521</sup>. Au demeurant, observer l'émergence d'une distinction s'opérant entre les employeurs qui utilisent la DSN

---

<sup>1515</sup> D'abord par le passage du timbre au paiement au comptant. A cet égard, si la loi du 5 avril 1928 introduit la possibilité d'un paiement au comptant (plus exactement le RAP du 30 mars 1929, en son article 20, contre la lettre de la loi), c'est véritablement le décret-loi du 28 octobre 1935 qui prévoit une véritable diversification des moyens de paiement de la créance sociale (par chèque, virement postal etc.) avec obligation de paiement au comptant pour les entreprises d'une certaine taille (*D.-L., 28 oct. 1935, art. 2 ; D. 19 mars 1936, art.5*). L'évolution récente en la matière voit la disparition des moyens de paiement physiques. En effet, jusqu'au 31 décembre 2019, l'obligation de paiement dématérialisé de la créance sociale était fonction du montant versé au titre de l'année précédente (le seuil ayant été abaissé à différentes reprises). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, tous les employeurs doivent régler leurs cotisations et contributions sociales par télépaiement ou par virement (*L. n°2019-1446, 24 déc. 2019, art. 214 ; CSS, art. L. 133-5-5 et D. 133-10*).

<sup>1516</sup> On doit toutefois une tentative de mécanisation et de normalisation de la pratique du timbre lors de sa réintroduction sous l'empire de la loi du 30 avril 1930. En effet, l'article 3§7 du décret du 31 mai 1930 prévoit la possibilité pour l'employeur de recourir à un modèle de machines à affranchir agréées par arrêté ministériel.

<sup>1517</sup> Voir, *supra*, C1. S2. §2. A. 1.

<sup>1518</sup> *CSS, art. L. 114-19*. Voir, sur ce point : A. Bouilloux, « Contrôle des cotisants : documents remis par un tiers », *JCP S* 2016, n°13, p. 1122.

<sup>1519</sup> *CSS, art. L.114-11 sq.*

<sup>1520</sup> Voir, *supra*, C1. S2. §1.

<sup>1521</sup> *CSS, art. R. 133-14*.

et ceux qui en sont dispensés, ce qui interroge sur la naissance d'un « dualisme social »<sup>1522</sup>. Ceci invite à relire la numérisation des rapports entre les usagers et les organismes de sécurité sociale<sup>1523</sup>. Si un tel phénomène constitue, sur bien des points, un progrès, au sens où il améliore la qualité du service à destination des usagers<sup>1524</sup>, il traduit également un accroissement subtil du contrôle de ces derniers<sup>1525</sup>.

**273.** Seconde conséquence attachée à une logique de flux, un sort similaire au timbre attend, d'une manière générale, tout obstacle à la fluidification du recouvrement social<sup>1526</sup>. Il en va ainsi des sanctions pénales qui, faisant l'objet d'un mouvement de « dépenalisation »<sup>1527</sup>, sont transformées en sanctions administratives selon une sorte de troc que l'on pourrait résumer par la formule « sanctionner moins durement pour sanctionner mieux ». L'ancrage territorial des URSSAF constitue également un frein à la dynamique considérée. A cet égard, la remise en cause du principe « un établissement, une union » par l'extension du dispositif VLU peut se voir comme un signe de déterritorialisation du recouvrement social<sup>1528</sup>. On peut, dans cette perspective, se demander dans quelle mesure ce mouvement est compatible avec une gestion démocratique des Unions<sup>1529</sup> et la réalisation de leur mission de service public, laquelle exige un tel ancrage. Dans cette veine, la qualité de cotisant du salarié et son lien avec le

---

<sup>1522</sup> Par analogie avec l'expression « dualisme fiscal » développée par Madame Touchelay afin de caractériser les disparités fiscales de l'entre-deux guerres. B. Touchelay, *L'Etat et l'entreprise. Une histoire de la normalisation*, op. cit., p. 23.

<sup>1523</sup> Sur ce phénomène, voir : P. Martin (dir.), A. Ferreira, M. Dorian, M.-A. Ethievant, L. Zalitacz, D. Zezge, *Comment inscrire dans les futures COG des branches une approche coordonnée de la transformation numérique de la Sécurité sociale*, EN3S, 2017, p. 18 ; P. Steck, « La rencontre de la logique juridique et de la logique informatique », *Dr. Soc.*, 2010, p. 93 ; J. Damon, H. Messafta, D. Chabut, « L'innovation technologique au service d'une Protection sociale plus "Smart" », *Regards*, 2011, n°40, p. 35.

<sup>1524</sup> A. Folliet, « La relation de service aux allocataires et les techniques de l'information. Une évolution conjuguée de longue date », *Regards*, 2011, n°40, p.20.

<sup>1525</sup> V. Ravoux, Y. Rebouillat « Un système d'information au service de la lutte contre la fraude ? », *Regards*, 2011, n°40, p. 88.

<sup>1526</sup> On peut se demander, au demeurant, si le timbre ne constitue pas une technique « d'entrée », c'est-à-dire permettant l'institution d'un système de recouvrement lorsque la fragilité de certains de ses acteurs est à craindre. Dans cette perspective, une telle technique peut toujours s'avérer utile, aujourd'hui, dans des pays en crise ou marqués par une défiance profonde entre les citoyens et l'Etat, notamment en raison d'une corruption endémique.

<sup>1527</sup> Sur la dépenalisation, voir, *infra*, P2.T2.C2.S2.

<sup>1528</sup> Voir, *supra*, C1. S2. §2. A. 2. b.

<sup>1529</sup> J.-E. Tesson, P.-Y. Chanu, « Le paritarisme de gestion dans les organismes de sécurité sociale, concept moderne de gouvernance ! L'exemple de l'Acoss et du réseau des Urssaf », *Dr. Soc.*, 2019, p. 695.

bénéfice de prestations s'avère constituer un autre impédimenta<sup>1530</sup>. Il devient dès lors nécessaire de réduire le salarié à une simple donnée statistique, comme c'est le cas lorsqu'est mis en œuvre un contrôle par voie d'échantillonnage en vertu de l'article R. 243-59-2 du CSS. Face à la dynamique considérée, c'est même la légalité qui constitue un frein, ce qui explique la tentation du recours au contrat et, plus généralement, la faveur pour toute technique qui aménage *de facto* les effets de la légalité, ce qu'illustre l'opposabilité des actes du réseau URSSAF seraient-ils *contra legem*<sup>1531</sup>.

274. C'est également le rapport au temps qui est bouleversé par la dynamique de fluidification. En effet, la maîtrise du temps devient un enjeu essentiel pour qui veut contrôler un espace fluide<sup>1532</sup>. Exigeant toujours plus de régularité dans les échanges entre les acteurs en vue d'une action rapide du système, la dynamique induit concrètement un rapprochement de la périodicité des échéances. A cet égard, on peut observer une certaine convergence à travers l'histoire du recouvrement social vers une exigibilité du paiement de la créance sociale, celle-ci passant d'une périodicité trimestrielle à mensuelle nonobstant la taille des effectifs de l'entreprise<sup>1533</sup>. Plus subtilement, la maîtrise du système du recouvrement social appréhendé comme espace fluide dote l'administration d'une certaine capacité à se projeter dans l'avenir. La vision stratégique qu'elle acquiert ainsi lui permet de faire l'impasse sur le recouvrement de sommes à un instant déterminé si elle est certaine que cette perte momentanée sera à plus long terme compensée par une meilleure perception des ressources. C'est la raison profonde qui pousse les autorités publiques à la bienveillance vis-à-vis des entreprises en difficulté<sup>1534</sup> ou à adoucir les sanctions, ce

---

<sup>1530</sup> L'institution de la condition d'ouverture du droit à prestations d'assurance maladie selon un nombre d'heures de travail calculé sur une période de référence a été institué dans les premiers temps du régime de Vichy face à l'impossibilité pour l'administration sociale d'assurer l'approvisionnement et le traitement des feuillets trimestriels prévus par le décret-loi du 28 octobre 1935 pour les risques de répartition. F. Netter, « Les assurances sociales, les accidents du travail et les allocations familiales au cours de la période 1939-1945 », *op. cit.* Sur les conditions d'ouverture des prestations d'assurance maladie, voir : *infra*, P2. T1. C2. S2.

<sup>1531</sup> Voir, *supra*, C1. S2. A.

<sup>1532</sup> L. Heninger, « Espaces fluides et espaces solides : nouvelle réalité stratégique ? », *op. cit.*

<sup>1533</sup> La loi de 1928-1930 et l'ordonnance du 4 octobre 1945 prévoient ainsi la transmission des déclarations et le paiement de la créance sociale selon une périodicité trimestrielle. Sur l'évolution récente de l'exigibilité, voir, *infra*, P2. T2. C2.

<sup>1534</sup> D. Ronet-Yague, « L'accompagnement des entreprises en difficulté : l'aménagement du recouvrement Urssaf », Dr. Soc., 2019, p. 736. De la même auteure, voir : *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté. Vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique*, Tomes 1 et 2, PUAM, 2012.

qu'illustre parfaitement les exonérations récentes prises en matière de majorations de retard au titre du droit à l'erreur<sup>1535</sup>. On peut d'ailleurs analyser sous cet angle l'abandon en matière de TVA de la règle du forfait à celle de la franchise pour la plupart des redevables<sup>1536</sup>.

**275.** Enfin, le système fisco-social qui adopte ce cadre de pensée et d'action ne saurait se satisfaire d'une technique épurée de la déclaration contrôlée réduite à une simple déclaration de l'assujetti comme c'est encore très largement le cas en matière d'impôt sur le revenu<sup>1537</sup>. Dans la mesure du possible, il cherche sans cesse à étendre à d'autres contributions et à d'autres assujettis, si ce n'est le rôle de collecteur dans son entier, du moins l'opération de liquidation de la créance fiscale ou sociale. En ce sens, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, que l'employeur doit précompter sur la rémunération de ses salariés depuis la loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016<sup>1538</sup>, constitue une extension logique de son rôle de collecteur. Il en va de même s'agissant de l'expérimentation du passage à des cotisations auto-liquidées pour les travailleurs indépendants, lesquels étaient jusqu'alors soumis à une simple déclaration de leurs revenus<sup>1539</sup>. Le rôle de collecteur constitue ainsi une technique de recouvrement qui sert aujourd'hui de modèle et qui est appelé à une certaine généralisation. De manière plus substantielle, la notion de collecteur apparaît comme étant éminemment fonctionnelle. Elle est amenée, ce faisant, à être constamment renouvelée, adaptée au gré de l'évolution de la configuration des structures économiques et sociales dans lesquelles elle s'insère.

---

<sup>1535</sup> Voir, *supra*, C1. S2. §1. B.

<sup>1536</sup> Voir, *supra*, S1. §2. A.

<sup>1537</sup> C'est le cas, par exemple, des professionnels soumis au BIC (*CGI, art. 53 A à 57*).

<sup>1538</sup> Dont l'entrée en vigueur a été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2019 par l'ordonnance n°2017-14390 du 22 septembre 2017.

<sup>1539</sup> La LFSS pour 2018 a autorisé, en son article 15, les URSSAF à mener une expérimentation en ce sens au cours de l'année 2019. Sur le passage à une créance auto-liquidée, voir : S. Bulteau, F. Verdier, *Rapport au Premier Ministre sur le fonctionnement du RSI dans sa relation avec les usagers*, 2015, pp. 33-36 ; E. Gigon, « Pour un changement de paradigme en matière d'appel et de calcul des cotisations des travailleurs indépendants », *Regards*, 2019, n°55, p. 109.

## **B. L'utilité du rôle de collecteur déterminée par la configuration de la relation de travail**

276. L'attribution du rôle de collecteur à l'employeur est fonction de l'utilité qu'en retire le système du recouvrement social. Or, la configuration de la relation de travail peut parfois rendre inutile une telle attribution à l'employeur. Ceci est particulièrement illustré par la situation de l'entreprise n'ayant pas d'établissement en France. L'article L. 243-1-2 du CSS prévoit ainsi que, dans une telle configuration, l'employeur peut remplir ses obligations déclaratives et de paiement de la créance sociale auprès d'une URSSAF spécialement désignée à cet effet par arrêté<sup>1540</sup>. Il peut, toutefois, désigner un représentant résidant en France qui est personnellement responsable des opérations déclaratives et du versement des sommes dues. Faisant une application stricte de l'article L. 241-8 du CSS, qui prohibe toute convention mettant à la charge du salarié la part patronale de cotisations, la Cour de Cassation a pu considérer que la convention désignant un salarié comme représentant de l'employeur étranger contrevenait à la disposition considérée et devait donc être frappée de nullité<sup>1541</sup>. Afin de briser la solution ainsi retenue par la Haute juridiction, la loi n°2017-1836 du 30 décembre 2017 a modifié l'article L. 243-1-2 du CSS afin d'exclure expressément l'application de l'article L. 241-8 du CSS. Il est ainsi de nouveau possible pour un employeur sans établissement en France de désigner un de ses salariés pour accomplir en sa place ses obligations de collecteur. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une déposition de qualité de collecteur dans la mesure où le salarié apparaît ici comme le simple mandataire de l'employeur. Toutefois, le rôle de représentant de l'employeur n'est pas sans conséquence dans la mesure où il doit réaliser un certain nombre d'actes matériels et se trouve tenu d'une éventuelle procédure de recouvrement forcé le cas échéant.

L'ancien article R. 243-4 al. 2 du CSS, opérait quant à lui, une véritable inversion des rôles. Cette disposition prévoyait ainsi que « les assurés relevant d'un employeur dont l'entreprise ne comporte pas d'établissement dans la métropole sont responsables de l'exécution des obligations incombant à leur employeur et, notamment, du versement des

---

<sup>1540</sup> L'URSSAF d'Alsace en l'occurrence (*Arr. min 29 sept. 2004, J. O. 28 oct.*).

<sup>1541</sup> *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, n°16-10.796*, (Publié au Bulletin), *D. actu.*, 28 févr. 2017, obs. M. Roussel ; *RJS* 2017, n°289 ; *JCP S* 2017, n°1092, note P. Coursier.

cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales »<sup>1542</sup>. C'était donc au salarié que revenait la charge de collecteur dans une configuration d'emploi où l'employeur ne pouvait mener à bien sa mission. La Cour de Cassation n'y voyait alors aucune contradiction vis-à-vis de l'article L. 243-1 du CSS, celle-ci faisant la distinction entre la qualité de cotisant et de collecteur<sup>1543</sup>. Cette expérience apparaît particulièrement révélatrice sur le sens à donner à la qualité de collecteur qui se révèle avant tout comme étant fonctionnel et donc détachable de la qualité de cotisant.

On peut, du reste, citer quelques autres cas où le rôle de collecteur n'est pas attribué à l'employeur. Tel est le cas du tiers à l'employeur octroyant une rémunération au salarié<sup>1544</sup>, de l'option de versement pour l'éditeur s'agissant des vendeurs-colporteurs de presse et porteurs de presse<sup>1545</sup> ou encore des salariés expatriés au sein d'une filiale étrangère<sup>1546</sup>. Bien sûr, dans ce dernier cas, l'employeur n'est pas une entreprise dont l'activité n'est pas rattachable à la sécurité sociale française. Toutefois, il s'agit bien d'un véritable transfert du rôle de collecteur si l'on résonne à l'échelle du groupe de sociétés. Il est également possible que le rôle de collecteur soit attribué à une autre personne pour un élément particulier de rémunération. Il s'agit essentiellement des cotisations et contributions sociales assises sur les indemnités versées par les caisses de congés payés à qui il appartient d'accomplir toutes les obligations y afférentes<sup>1547</sup>. Il en va également de même s'agissant des travailleurs transfrontaliers travaillant en Suisse qui choisissent l'assurance maladie française<sup>1548</sup>. Si l'ensemble de ces situations semblent exceptionnelles, elles ont l'intérêt de souligner le lien entre configuration d'emploi et rôle de collecteur. Partant, un tel rôle est loin d'être indissociable de la qualité d'employeur de telle sorte que son attribution peut être amenée à évoluer en fonction des modifications du rapport

---

<sup>1542</sup> X. Prétot, « Un salarié peut-il être tenu par une simple disposition réglementaire aux obligations incombant à l'employeur à l'égard de l'Urssaf ? », *Gaz. Pal.*, Rec. 2001, p. 1911.

<sup>1543</sup> *Cass. Soc.*, 25 juin 1980, n°79-12.037, *Bull. Civ.*, V, n°568.

<sup>1544</sup> Voir, *supra*, S1. §2. A. 1. b.

<sup>1545</sup> *Arr. min.*, 7 janv. 1991, *J. O.* 19 janv., p. 1012.

<sup>1546</sup> *CSS*, art. L. 762-1 (affiliation et paiement auprès de la CFE).

<sup>1547</sup> *CSS*, art. L. 243-1-3.

<sup>1548</sup> *D. n°2014-516*, 22 mai 2014, *D. n°2014-517*, 22 mai 2014.

d'emploi<sup>1549</sup>.

277. En marge de ces situations où l'attribution de collecteur à l'employeur est totalement ou partiellement remise en cause, il existe un certain nombre de situations intermédiaires où, sans dénier juridiquement l'attribution du rôle de collecteur à l'employeur, celui-ci fait l'objet d'un agencement. On doit ainsi noter la mobilisation d'agents tiers à la relation collecteur-URSSAF. C'est essentiellement le cas des comptables intervenant au soutien de l'employeur-collecteur. D'abord regardé avec méfiance par les administrations fiscales et sociales, ce professionnel du chiffre va à partir de la fin des années 1930 être de plus en plus sollicité par les autorités publiques afin d'accompagner les assujettis<sup>1550</sup>. Il est aujourd'hui admis, à l'instar d'autres professionnels<sup>1551</sup>, à servir de « Tiers déclarant » au nom de l'employeur collecteur en vertu de l'article L. 133-11 du CSS. Si la mission de ce tiers est limitée par les textes légaux à la réalisation de simples obligations déclaratives, il arrive bien souvent en pratique qu'il se charge également de la liquidation de la créance sociale et procède au versement des sommes y afférentes sous le nom de l'employeur. Sa désignation ne vaut pas pour autant réduction du rôle de collecteur attribué à l'employeur, ce tiers agissant comme un véritable mandataire de l'employeur. En effet, l'employeur ou le travailleur indépendant ayant recours à ce tiers demeure responsable du paiement des pénalités et majorations en cas d'irrégularité dans la réalisation de différentes formalités à laquelle il est tenu<sup>1552</sup>.

Le rôle de collecteur peut également être largement soutenu par un certain nombre de dispositifs présentés comme des « offres de simplification » et gérés directement par le Réseau URSSAF. Ces dispositifs qui s'adressent aux entreprises en fonction de leur statut et de la taille de leur effectif ont pour but de simplifier la réalisation des déclarations obligatoires par un accompagnement accru de l'employeur. Surtout, ils ont pour effet de confier à l'URSSAF la réalisation de l'opération de liquidation de la créance sociale. Tel

---

<sup>1549</sup> On songe ici, par exemple, à la configuration nouvelle de certains emplois liés aux plateformes numériques. B. Gomes, « Les plateformes en droit social », *RDT*, 2018, p. 150.

<sup>1550</sup> B. Touchelay, « Les professionnels de la comptabilité vus par les administrations fiscales françaises des années 1920 aux années 1960 : experts, faussaires ou charlatans ? », *op. cit.*

<sup>1551</sup> Dans une moindre mesure, on peut également citer le cas des associations intervenant dans le cadre du dispositif « Impact Emploi ». *CSS, art. L. 133-5-1.*

<sup>1552</sup> *CSS, art. R. 133-4.*



est le cas du Chèque Emploi Associatif (CEA)<sup>1553</sup>, du Titre Emploi Service Entreprise (TESE)<sup>1554</sup>, de Pajemploi<sup>1555</sup> etc. En définitive, entre l'attribution du rôle de collecteur à l'employeur et sa négation, il existe toute une série de situations intermédiaires destinées à permettre un recouvrement le plus efficient possible en l'adaptant dans la mesure du possible à la configuration de l'emploi.

---

<sup>1553</sup> *Cod. Trav., art. L. 1272-1 sq.*

<sup>1554</sup> *Ord. n°2015-682, 18 juin 2015.*

<sup>1555</sup> *Ord. n° 2020-346, 27 mars 2020.*

## Conclusion du Chapitre 2

278. Le système du recouvrement social a retenu comme technique cardinale la déclaration contrôlée dans sa version renforcée, ce qui se traduit par l'attribution de l'opération de liquidation de la créance sociale à l'employeur. Ce trait qui partage la cotisation sociale avec la TVA, caractérise le rôle de collecteur dévolu à ce dernier. Or, un tel rôle exige de celui qui l'endosse une certaine agilité comptable qui est loin d'être acquise avant le basculement comptable qui s'opère au moment de la loi de 1928-1930. L'avènement de la figure du collecteur-interlocuteur traduit, ce faisant, une progression de l'aptitude comptable de l'ensemble des entreprises françaises qui doit être rattachée à un phénomène de normalisation comptable. D'ailleurs, il est possible de se demander dans quelle mesure l'attribution du rôle de collecteur à l'employeur a lui-même contribué, en retour, au progrès de l'aptitude comptable des entreprises françaises. Avec le recul de l'histoire, il est dès lors possible d'imputer en partie la réussite ou l'échec des législations sociales à un bon ou à un mauvais dimensionnement des prérogatives dévolues à l'employeur-collecteur. Il est également permis de se demander dans quelle mesure l'attribution du rôle de collecteur à l'employeur a, en retour, eu un effet sur l'essor de la normalisation comptable, question à laquelle la présente étude n'a pas la prétention de répondre. Quoiqu'il en soit, le rôle de collecteur apparaît aujourd'hui accessible à tout employeur disposant d'une comptabilité bien ordonnée, au soutien de laquelle il peut désormais compter sur des SIC modernes.

Le rôle de collecteur revêt une incontestable valeur heuristique quant au sens à donner à la technique de la déclaration contrôlée. Celle-ci se révèle, en effet, comme étant plus qu'une simple technique liée à la détermination de l'assiette ou, dans sa version renforcée, à la liquidation de la créance fiscale ou sociale. Elle est avant tout le synonyme d'un système de prélèvements obligatoires basé sur une logique de captation des flux. En d'autres termes, l'avènement du rôle de collecteur, qui s'opère grâce au « basculement comptable » de l'entre-deux-guerres, matérialise le passage d'un système fisco-social agraire à un système de captation des flux qui explique la mobilisation de l'employeur comme agent de substitution de l'URSSAF. En effet, cette dernière peut plus facilement mobiliser la personne qui est au contact direct du fait imposable, ce qui la libère de l'accomplissement de certaines étapes clefs de la chaîne du recouvrement et lui permet de

plus facilement de s'adapter au gré de l'évolution des conditions dans lesquelles se réalise le fait imposable. Le rôle de collecteur n'échappe pas à cette logique et il est amené à évoluer au gré d'exigences opérationnelles nouvelles liées notamment à l'évolution du rapport d'emploi. L'agencement du rôle de collecteur en fonction de la configuration du rapport d'emploi dans lequel il se déploie confirme ainsi son caractère fonctionnel et, partant, la dichotomie, déjà suspectée, entre la qualité de cotisant et le rôle de collecteur.

## Conclusion du Titre 2

279. L'employeur occupe une position particulière dans le système du recouvrement social. Celui-ci se voit, en effet, confier la réalisation d'un certain nombre d'opérations appartenant à la chaîne du recouvrement. Ainsi, doit-il payer les cotisations et les contributions sociales auxquelles il est tenu en sa qualité de cotisant ainsi que celles dont la charge finale revient à ses salariés. Autrement dit, l'employeur est institué dans un rôle de collecteur au service de l'URSSAF. Cependant, ce rôle ne se réduit pas à une simple fonction de percepteur. Son caractère déterminant réside, en effet, dans la réalisation d'une opération stratégique, la liquidation de la créance sociale, dont l'attribution à l'employeur représente une économie de gestion substantielle pour le réseau piloté par l'ACOSS. C'est pourquoi il est pertinent de décrire la créance sociale comme étant, à l'instar de sa cousine la TVA, une créance auto-liquidée. Or, l'attribution d'une telle opération à un collecteur qui est au contact direct du fait imposable, en l'espèce la rémunération qu'il alloue en sa qualité d'employeur, place l'URSSAF dans une situation inconfortable. En effet, l'Union voit lui échapper un certain nombre d'informations qui lui sont nécessaires afin qu'elle puisse s'assurer de l'exercice régulier du rôle de collecteur. En conséquence, les autorités publiques obligent le collecteur à transmettre à l'URSSAF les informations relatives à l'exercice de son rôle. Cette obligation de transmission constitue un préalable nécessaire à une véritable discussion entre les acteurs du recouvrement qui, organisée selon une logique procédurale, doit permettre à l'Union de prendre, le cas échéant, la décision la plus fine possible. Cette double fonction d'informateur et de discutant fait du collecteur l'interlocuteur de l'URSSAF. Le rôle de collecteur-interlocuteur apparaît, ce faisant, comme au cœur d'un système de recouvrement basé sur la technique de la déclaration contrôlée. Une telle caractérisation n'est toutefois pas suffisamment précise au regard de l'intensité du rôle considéré de telle sorte qu'il semble plus juste de parler à cet égard de déclaration contrôlée *renforcée*. Encore faut-il que l'employeur investi d'un tel rôle dispose d'une certaine agilité comptable qui, si elle semble acquise aujourd'hui pour l'ensemble des employeurs, n'en est pas moins la conséquence d'une lente maturation. C'est ainsi le basculement comptable qui s'opère dans l'entre-deux-guerres à l'occasion de la loi de 1928-1930 qui va permettre l'enracinement de la technique de la déclaration contrôlée renforcée sur laquelle est basé le recouvrement social. Avec elle, c'est un

changement plus profond qui s'opère en ce qu'elle marque le passage d'un système fisco-social de type « agraire » à un système de captation des flux. Une telle évolution n'est pas une fin en soi. Loin d'être un aboutissement, l'avènement d'un système de captation des flux constitue le point de départ d'une dynamique de fluidification du recouvrement social désormais appréhendé comme un espace liquide dont il convient, pour l'administration, de maîtriser les points clefs. Pour ce faire, elle se doit de se réorganiser pour assurer son emprise sur un tel espace, ce qui se traduit par une mise en réseau des entités qui la composent. A cet effet, elle peut recourir à des agents de substitution en fonction des besoins du système. Dans une telle configuration, l'employeur est mobilisé non pas en tant que cotisant mais parce qu'il est le mieux à même d'assumer le rôle de collecteur en raison, notamment, de son contact direct au fait imposable. En définitive, l'employeur-collecteur se révèle comme étant un agent de substitution au service d'un réseau organisé de manière à maîtriser un système de recouvrement transformé en espace fluide.

## Conclusion de la Première Partie

**280.** L'invention de la cotisation sociale réalisée pour répondre aux besoins de financement lors de l'institution des assurances sociales s'est faite sur le modèle de techniques issues d'expériences locales, nationales et étrangères. La reprise de ces techniques, altérées dans le cadre nouveau de l'Assurance sociale, a conduit à retenir notamment un mode de calcul particulier, celui des cotisations, variant en fonction des revenus. Ce mode de calcul, qui s'avère approprié pour s'appliquer à une assiette composée des revenus du travail, constitue ainsi la traduction d'une certaine conception de l'Assurance sociale fondée sur la relation triangulaire travail-cotisation-prestation. En s'enracinant dans les assurances sociales puis dans la Sécurité sociale, il va faire de la cotisation sociale le modèle de référence pour des contributions qui vont lui être adjointes ultérieurement en fonction des besoins du système de Sécurité sociale. Elles aussi assises sur les revenus du travail, ces contributions sociales vont être articulées par leur assiette à celle des cotisations pour former un tout : la créance sociale.

**281.** L'invention de la cotisation s'est également accompagnée de la constitution de mécanismes dédiés au recouvrement de la créance sociale tout en composant un ensemble cohérent : le recouvrement social. En effet, alors qu'en matière fiscale, l'administration a préexisté aux impositions qu'elle recouvre, le recouvrement social, lui, a été créé spécifiquement par les autorités publiques pour prélever des ressources affectées à un mécanisme de protection sociale, ce qui lui confère un caractère original. Face à l'ampleur de la tâche, les autorités publiques ont dû, ce faisant, composer avec des moyens limités et innover selon une logique d'efficacité, bien que celle-ci ne soit pas alors conceptualisée en des termes si contemporains. Au départ rudimentaire, le recouvrement social est successivement confié à des organismes collecteurs qui diffèrent quant à la nature et à la forme en fonction des expériences réalisées par des autorités publiques toujours en recherche de son *optimum*. Une étape décisive est franchie avec la création des URSSAF, organismes de sécurité sociale dédiés au recouvrement de la créance sociale, puis avec leur mise en réseau sous l'égide de l'ACOSS à la fin des années 1960. Cette période marque une certaine stabilisation des techniques de recouvrement qui, résultant d'une première dynamique de construction ayant débuté avant-guerre, va se transformer en une dynamique

d'extension de la compétence du réseau URSSAF, lequel est aujourd'hui en passe de s'imposer comme l'opérateur unique en matière de contributions sociales. Paradoxalement, ce mouvement expose récemment le réseau à son absorption par une entité qui, sous les habits d'une agence commune du recouvrement, présente le risque d'une acquisition du recouvrement social par l'administration fiscale.

**282.** La création d'un recouvrement social dédié à la créance sociale a donné lieu à la mobilisation par le système plus particulièrement de l'une des deux parties au contrat de travail tenues de son paiement, à savoir l'employeur, l'autre partie étant le salarié. Ce choix, dicté par une exigence d'économie de moyens, a pour conséquence de confier à l'employeur différentes opérations prenant place dans la chaîne du recouvrement dont celle, stratégique, de liquidation de la créance sociale. Ces opérations, réalisées sous le contrôle de l'URSSAF, peuvent être reprises en mains par cette dernière en cas de défaillance de l'employeur ou être amendées lorsqu'il se trouve confronté à des difficultés structurelles. L'employeur apparaît, ce faisant, mobilisé comme un agent de substitution de l'URSSAF. Plus précisément, en lui confiant la collecte des cotisations et des contributions sociales pour lui-même comme pour ses salariés, le système du recouvrement social l'institue dans un rôle de collecteur. Or, les opérations qu'il accomplit font de lui le détenteur d'informations devant être portées à la connaissance de l'URSSAF afin que celle-ci puisse exercer son contrôle (*lato sensu*). En conséquence, le système du recouvrement social organise une coopération entre ces deux acteurs permettant à l'Union de prendre, au terme d'une procédure décisionnelle renforcée, la décision la plus pertinente possible. C'est ainsi que de collecteur, l'employeur est également institué en qualité d'interlocuteur de l'URSSAF.

**283.** Le rapport employeur-URSSAF repose sur un équilibre subtil présent dès l'instauration des premières lois d'Assurance sociale de telle sorte qu'il apparaît au centre de sa structuration. Or, le rôle de collecteur-interlocuteur ainsi confié à l'employeur exige de celui-ci une certaine agilité comptable qui est elle-même le fruit d'une évolution à laquelle le recouvrement social a certainement contribué. La progression de l'aptitude comptable de l'employeur au temps des assurances sociales, aboutissant au basculement comptable qui s'opère lors de la loi de 1928-1930, coïncide avec la mise en œuvre d'une technique majeure du recouvrement social : la déclaration contrôlée. Plus précisément, cette technique connaît une application renforcée dans le cadre du recouvrement social en

ce que l'employeur-collecteur doit notamment réaliser l'opération de liquidation de la créance. Plus qu'une simple technique de recouvrement, la déclaration contrôlée renforcée met en exergue le changement de paradigme majeur qui s'opère en matière de prélèvements obligatoires : le passage d'un système fisco-social agraire à un système de captation des flux. Dans une telle approche, le recouvrement social est appréhendé comme espace fluide dont il convient, pour les autorités publiques, de contrôler les points stratégiques. Pour ce faire, il est nécessaire d'adapter l'organisation administrative du recouvrement en conséquence, c'est-à-dire de mettre en réseau les URSSAF. S'agissant de contrôler des espaces mouvants, il est dès lors impératif d'organiser une certaine modularité du recouvrement social en prenant des mesures qui vont le fluidifier toujours davantage. Ceci éclaire d'un jour nouveau le rapport employeur-URSSAF en faisant apparaître le rôle de collecteur-interlocuteur dévolu à l'employeur comme étant fonctionnel et détachable de sa qualité de cotisant. Partant, le système peut juger opportun d'attribuer un tel rôle, en totalité ou partiellement, à un tiers qui n'est pas l'employeur. Surtout, dans un système pensé comme un espace fluide, l'enjeu n'est pas tant de sanctionner et de redresser les cotisants défaillants que d'obtenir un meilleur rendement sur le moyen et le long terme. Or, en ayant recours à des agents de substitution qui sont eux-mêmes par ailleurs cotisants, pareil système prend un double risque : d'une part, celui de voir ces agents échouer faute de moyens et, d'autre part, de subir une défaillance du fait d'une réaction trop tardive résultant de l'autonomie de ces derniers. Dans une telle perspective, il est primordial, pour le fonctionnement du recouvrement social, que soient donnés au collecteur-interlocuteur les moyens de réaliser son rôle et, en cas de défaillance de sa part, de permettre une réaction rapide du système.





## Partie 2 - Le fonctionnement du recouvrement social

284. Le système du recouvrement social fait de l'employeur l'agent de substitution de l'URSSAF, ce qui se traduit concrètement par l'attribution à celui-ci de différentes opérations prenant place dans la chaîne du recouvrement. Plus précisément, l'employeur apparaît institué dans un rôle de collecteur-interlocuteur de l'URSSAF dans la mesure où ces opérations ont trait à la collecte des cotisations et des contributions sociales ainsi qu'à la transmission d'informations qui s'y rapportent<sup>1556</sup>. Ce faisant, cette répartition des rôles confère à l'employeur-collecteur une sorte de « privilège du préalable » fondant l'exécution des actes pris au titre de ses missions avant tout contrôle juridictionnel ou contrôle administratif<sup>1557</sup>.

Le rôle de l'URSSAF n'est pas pour autant résiduel en ce qu'elle dispose d'un certain nombre de prérogatives lui permettant non seulement de donner une réponse graduée en cas d'inexécution par l'employeur-collecteur de ses obligations sociales mais aussi de prévenir la survenance d'une telle hypothèse. Il n'en demeure pas moins que le système du recouvrement confie la réalisation d'opérations à un collecteur qui n'appartient pas à l'administration sociale et qui se trouve être, dans le même temps, l'un de ses contributeurs. Comment, dès lors, expliquer la viabilité de ce système ? Autrement dit, par quelle technique l'Union s'assure-t-elle que les collecteurs dans leur ensemble exécutent régulièrement leurs obligations sociales ? Si l'on songe de prime abord à la menace de sanctions conséquentes, laquelle joue nécessairement un rôle dans la bonne exécution des missions confiées au collecteur, celle-ci apparaît insuffisante.

L'efficacité du recouvrement social s'explique par deux aspects essentiels. D'une part, l'employeur-collecteur doit lui-même disposer des moyens nécessaires à

---

<sup>1556</sup> Voir, *supra*, P1.T2.C1.

<sup>1557</sup> Un tel « privilège » n'est pas réservé aux seules personnes publiques et semble attaché à toute prérogative attribuée par l'ordre normatif. R. Encinas de Munagori, *L'acte unilatéral dans les rapports contractuels*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit privé », 1996, n°443 sq. Voir aussi, E. Lafuma, *Des procédures internes. Contribution à l'étude de la décision de l'employeur en droit du travail*. LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit social », 2008, p. 49.

l'accomplissement de son rôle lorsqu'il porte sur d'autres contributeurs. A cet égard, les autorités publiques ont doté l'employeur-collecteur d'un mécanisme qui s'avère déterminant pour le fonctionnement du recouvrement social : le *précompte* (**Titre 1**). D'autre part, la réalisation des différentes opérations liées à son rôle de collecteur n'a d'utilité que s'il lui revient d'en prendre l'initiative. C'est ainsi que le recouvrement social se révèle comme étant un système fondé sur l'*exécution spontanée* du collecteur (**Titre 2**).

## **Titre 1 Le précompte, mécanisme déterminant du fonctionnement du recouvrement social**

**285.** De quel mécanisme dispose l'employeur pour mener à bien sa mission de collecteur à l'égard des autres cotisants, c'est-à-dire des salariés ? En existe-t-il un spécifiquement conçu à cet effet ou le collecteur doit-il, au contraire, recourir à l'un des instruments que lui offre le droit du travail en sa qualité d'employeur ? C'est la première solution qui, très tôt, a été retenue par les autorités publiques à travers l'institution du précompte. Ce mécanisme juridique, strictement limité au prélèvement du montant de la contribution salariale sur la rémunération du travailleur salarié, donne lieu à une retenue avant versement du salaire réalisée lors de chaque paie. Le précompte est défini par l'article L. 243-1 du CSS, lequel précise son usage par l'employeur<sup>1558</sup>, son intensité à l'égard du salarié<sup>1559</sup> et sa portée probatoire vis-à-vis de ces derniers<sup>1560</sup>. Rapporté à une distinction déjà abordée<sup>1561</sup>, cette disposition permet de définir le précompte comme un mécanisme légal dont l'employeur doit user en sa qualité de collecteur afin de réaliser une opération juridique, *le précompte-acte*, portant sur un élément patrimonial appartenant à son salarié, en raison de la qualité de cotisant de celui-ci et sans résistance possible de sa part<sup>1562</sup>.

**286.** Un doute peut exister sur la portée de ce mécanisme au regard des effets produits par sa réalisation. La loi confère-t-elle à l'employeur-collecteur une « prérogative » ? La définition proposée à partir de l'article L. 243-1 du CSS semble, en effet, correspondre au sens étroit de la notion entendue, selon le *Vocabulaire juridique*<sup>1563</sup>, comme « l'attribut d'un droit ; chacun des moyens d'action, etc... qui appartiennent au titulaire d'un droit et

---

<sup>1558</sup> CSS, art. L. 243-1, al. 1<sup>er</sup> : « La contribution du salarié est précomptée sur la rémunération ou gain de l'assuré lors de chaque paye ».

<sup>1559</sup> CSS, art. L. 243-1, al. 2 : « Le salarié ne peut s'opposer au prélèvement de cette contribution ».

<sup>1560</sup> CSS, art. L. 243-1, al. 2 : « Le paiement de la rémunération effectué sous déduction de la retenue de la contribution du salarié vaut acquit de cette contribution à l'égard du salarié de la part de l'employeur ».

<sup>1561</sup> Voir, *Supra*, P1. T2.C1. S1. §1. A.

<sup>1562</sup> Sur cette impossible résistance, voir, *infra*, C2. S2. §1.

<sup>1563</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*

dont l'ensemble correspond au contenu de ce droit »<sup>1564</sup>. Comme le rappellent toutefois certains auteurs, il n'est pas possible de déceler la titularité d'une prérogative sans choix unilatéral d'exercer un pouvoir<sup>1565</sup>. Or, le pouvoir qui se manifeste ici, n'est ni à la discrétion de l'employeur ni de libre exercice. Le précompte, qui s'impose au collecteur, n'a pour finalité que la transmission de la part salariale de contributions sociales à un organisme de sécurité sociale, ce qui constitue à la fois sa justification et l'étalon de référence de son emploi. Le précompte n'apparaît donc pas comme étant une prérogative juridique accordée à l'employeur. De même, sa mise en œuvre ne peut pas être considérée comme procédant d'une « décision », une telle qualification étant exclue lorsque s'exprime un « pouvoir qui ne comporte que l'accomplissement d'un acte absolument déterminé, qui s'impose à son auteur, qui est prescrit »<sup>1566</sup>. En d'autres termes, le précompte-acte ne constitue pas un acte juridique unilatéral bien qu'il emporte différents effets juridiques pour le salarié-cotisant<sup>1567</sup>. S'agit-il pour autant d'un fait juridique ? La réponse est incertaine. Une solution intermédiaire invite à considérer le précompte comme un mécanisme légal *ad hoc* spécialement dédié au recouvrement social (**Chapitre 1**). Or, tout en étant attaché à la qualité de collecteur de l'employeur, le précompte ne peut complètement être extrait de la relation de travail qui unit l'employeur et le salarié. Il demeure ainsi ancré dans le rapport d'emploi (**Chapitre 2**).

---

<sup>1564</sup> Monsieur Jeammaud définit la prérogative comme « une habilitation à accomplir des actes juridiques unilatéraux (créateurs de normes), prendre des décisions, adresser des ordres, accomplir des actes matériels qui, en droit, s'imposent à d'autres personnes dont ils peuvent affecter, réduire, compromettre, les droits et les intérêts ». A. Jeammaud, « Le pouvoir patronal visé par le droit du travail », *SSL*, 2008, n° 1340, p. 15.

<sup>1565</sup> H. Le Nabasque, *Le pouvoir dans l'entreprise : essai sur le droit de l'entreprise*, thèse Rennes I, 1986, p. 421 ; C. Eisenmann, *Cours de droit administratif*, Tome 1, LGDJ, 1982, p. 290 ; P. Lokiec, *Contrat et pouvoir. Essai sur les transformations du droit privé des rapports contractuels*, LGDJ, coll. » Bibliothèque de droit privé », T. 408, 2004, p. 272.

<sup>1566</sup> P. Lokiec, *Contrat et pouvoir. Essai sur les transformations du droit privé des rapports contractuels*, *op. cit.*, p. 272.

<sup>1567</sup> Voir, *infra*, C2. S2. §2. A.

## Chapitre 1 Le précompte, un mécanisme légal *ad hoc* dédié au recouvrement social

287. Dire que le précompte constitue un mécanisme légal semble, aujourd'hui, relever de l'évidence dans la mesure où, institué par l'article L. 243-1 du CSS, sa finalité réside dans la transmission de la retenue salariale à un régime légalement obligatoire. En effet, l'employeur-collecteur ne dispose d'aucune latitude quant à la réalisation ou non de ce mécanisme qu'il doit mobiliser à intervalles périodiques<sup>1568</sup>. Cette absence de « décision »<sup>1569</sup> possible de l'employeur quant à l'opportunité de mettre en œuvre le précompte caractérise, ainsi, un mécanisme légal attaché au rôle de collecteur. Ceci s'explique par le caractère obligatoire de l'Assurance sociale puis de la Sécurité sociale, dans le cadre desquelles le précompte est pensé comme le « corollaire de l'obligation » légale de payer la cotisation salariale pesant sur le salarié<sup>1570</sup>. Ce faisant, l'institution du précompte légal exprime la réduction du pouvoir patronal par rapport au mécanisme dont il s'inspire. En effet, le précompte est une figure connue de la prévoyance libre, notamment dans le secteur des mines et celui des chemins de fer où son usage s'est généralisé au cours du 19<sup>ème</sup> siècle sur le modèle de la retraite des fonctionnaires d'Etat<sup>1571</sup>. C'est alors nécessairement dans le contrat de louage, c'est-à-dire dans le contrat de travail<sup>1572</sup>, qu'un tel mécanisme prend sa source. Or, son usage est généralement à la discrétion de l'employeur de telle sorte qu'il s'apparente alors à une prérogative contractuelle. En d'autres termes, les assurances sociales n'ont pas simplement repris le précompte tel que pratiqué en matière de prévoyance libre. En extrayant le caractère décisoire de celui qui la met en œuvre, elles ont altéré ce mécanisme d'origine contractuelle (**Section 1**) pour en

---

<sup>1568</sup> Sur la périodicité du précompte, voir, *infra*, T2.C2.S1.

<sup>1569</sup> Sur l'incompatibilité entre pouvoir lié et décision, voir : C. Eisenmann, *Cours de droit administratif*, *op. cit.*, p. 290

<sup>1570</sup> L. Puech, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 31 mars 1910, p. 1819.

<sup>1571</sup> Voir, *supra*, P1. T1.C1. S1. §1. Pour mémoire, le terme de précompte ne sera introduit en droit français qu'avec la loi sur les ROP du 5 avril 1910 (Voir, *supra*, P1. T1.C1. S1. §1. A.). Par simplicité, nous utilisons néanmoins ce terme, quoiqu'il soit anachronique, pour désigner la retenue ouvrière pratiquée dans le secteur des mines au cours du 19<sup>ème</sup> siècle.

<sup>1572</sup> L'utilisation de la notion de « contrat de travail » ne semble attestée qu'à partir de la fin des années 1880. Toutefois, comme il a été vu précédemment, il y sera fait référence par convention de langage (Voir, *supra*, P1.T1 : chapeau introductif).

faire un mécanisme légal attaché au rôle de collecteur (**Section 2**).

## Section 1. Un mécanisme d'origine contractuelle

288. A la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, le précompte est un mécanisme connu par l'essentiel des entreprises relevant du secteur des mines comme de celui des chemins de fer avant que les autorités publiques ne légifèrent<sup>1573</sup>. En effet, jusqu'aux lois du 29 juin 1894<sup>1574</sup> et du 21 juillet 1909<sup>1575</sup>, le précompte prend sa source dans le contrat de travail en vertu de la jurisprudence classique de la Cour de Cassation relative au champ contractuel dudit contrat. Plus précisément, son usage s'avère être au choix de l'employeur, de telle sorte qu'elle se révèle alors comme une prérogative contractuelle (§1). Cet ancrage dans le contrat a pour conséquence de prémunir *de facto* l'employeur de tout contrôle quant à l'usage du précompte. Or, l'absence d'encadrement légal du pouvoir de l'employeur favorise alors l'arbitraire et l'opacité des circuits financiers qu'empruntent les sommes prélevées sur la paie des salariés, ce qui est générateur d'abus<sup>1576</sup>. Ceci entraîne, en retour, de durs conflits du travail en particulier dans le secteur des mines en cette fin de XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>1577</sup>. S'ils se matérialisent en premier lieu par des grèves, ces conflits donnent lieu également à un contentieux devant les juridictions de l'ordre judiciaire. A cet égard, les conseils juridiques des mineurs et des cheminots vont tenter de mobiliser, sans succès,

---

<sup>1573</sup> Pour le secteur des mines, voir : M. Mazon, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de loi relative aux ouvriers mineurs (caisses de retraite et de secours)*, *op. cit.*, p. 502. Pour le secteur des chemins de fer : A. Carpentier, G. Maury, *Traité des chemins de fer*, T2, L. Larose, 1894, p. 9 ; L. Sénéchal, *Des institutions patronales des grandes compagnies de chemin de fer*, Université de Lille, 1904, pp. 140, 149-156.

<sup>1574</sup>L. 29 juin 1894, art. 2 et art. 6 (*J. O.*, 30 juin).

<sup>1575</sup>L. 21 juill. 1909, art. 10 (*J. O.*, 29 juill.).

<sup>1576</sup>H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940*, *op. cit.*, pp. 214-228.

<sup>1577</sup> Ce qui attire l'attention des parlementaires. A cet égard, l'interpellation du ministre des travaux publics relativement aux causes d'une grève alors en cours dans certains bassins miniers par le député Basly est particulièrement éclairante. Celui-ci, ainsi, précise que « la question des caisses de secours et de retraites est pour les ouvriers mineurs une question capitale ». A. Basly, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 19 novembre 1891, p. 2221. Les propos du député sont, du reste, confirmés par H. Hatzfeld qui remarque que l'exigence de contrôle sur la gestion de la retenue ouvrière constitue une revendication si ce n'est centrale, du moins à égalité avec celles relatives à la réduction du temps de travail et à l'augmentation des salaires. H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940*, *op. cit.*, p. 218. Sur l'intensité des grèves, voir les exemples locaux : P. Guillaume, « Grèves et organisations ouvrières chez les Mineurs de la Loire au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle », *Le Mouvement social*, 1963, n°43, p. 5 ; J. Masse, « les grèves des mineurs et carriers du var de 1871 à 1921 », *Annales du Midi*, 1967, p. 195. Pour une étude plus récente : D. Cooper-Richet, *Le peuple de la nuit. Mines et mineurs en France* p. 229 sq.

différentes techniques issues du droit des contrats afin d'encadrer le pouvoir patronal en la matière (§2).

### **§1. L'usage du précompte comme prérogative contractuelle dans les secteurs des mines et des chemins de fer au XIX<sup>ème</sup> siècle**

**289.** La notion de prérogative, encore dénommée « droit potestatif contractuel »<sup>1578</sup> est occultée en France historiquement par un droit des contrats construit à travers le code civil comme « un droit du contrat »<sup>1579</sup> valorisant les règles de formation de celui-ci<sup>1580</sup>. Dans un premier temps, perçue comme une simple variation des droits subjectifs, on lui préfère longtemps le terme de « faculté »<sup>1581</sup>. La prérogative contractuelle est, depuis la seconde partie du 20<sup>ème</sup> siècle, considérée comme rassemblant au-delà des catégories juridiques classiques du droit personnel et du droit réel<sup>1582</sup>. La notion est aujourd'hui explicitement consacrée par le code civil à la suite de la réforme du droit des contrats réalisée par l'ordonnance du 10 février 2016<sup>1583</sup> ainsi que par la Cour de Cassation depuis son célèbre

---

<sup>1578</sup> J. Rochfeld, « Les droits potestatifs accordés par le contrat » in *Etudes offertes à J. Ghestin, Le contrat du XXI<sup>e</sup> siècle*, LGDJ, 2001, p. 747. La notion de « droit potestatif », bien connue du droit comparé, est introduite en France par Monsieur Najjar. I. Najjar, *Le droit d'option. Contribution à l'étude du droit potestatif et de l'acte unilatéral*, LGDJ, 1967.

<sup>1579</sup> P. Lokiec, *Contrat et pouvoir. Essai sur les transformations du droit privé des rapports contractuels*, op. cit., p. 204.

<sup>1580</sup> R. Liebhaber, note sous Cass., Civ. 1<sup>ère</sup>, 16 oct. 2001, cité in P. Lokiec, *Contrat et pouvoir. Essai sur les transformations du droit privé des rapports contractuels*, op. cit., p. 205.

<sup>1581</sup> R. Demogue, *Les notions fondamentales du droit privé : Essai critique pour servir d'introduction*, Rousseau, 1911, p. 415.

<sup>1582</sup> C'est Roubier qui semble avoir le premier tenté d'extraire cette notion des catégories classiques considérées, quoique la paternité d'un dépassement puisse être attribuée à Josserand. P. Roubier, « Les prérogatives juridiques », *Arch. Phil. Dr.*, 1960, p. 76 ; L. Josserand, *De l'esprit des droits et de leur relativité, théorie dite de l'abus des droits*, 2<sup>ème</sup> éd., Dalloz, 1939, p. 163. Kelsen éprouve également certaines réticences à parler de droits subjectifs lorsqu'il s'agit d'appréhender le pouvoir juridique attribué à un sujet de droit. H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, op. cit., pp. 140-143. Monsieur Gaillard considère quant à lui que la prérogative juridique se distingue du droit subjectif par sa finalité en ce qu'elle serait attribuée à son titulaire « dans un intérêt au moins partiellement distinct du sien ». E. Gaillard, *Le pouvoir en droit privé*, op. cit., p. 150. Cette approche ne fait toutefois pas l'unanimité, la critique essentielle adressée à cette analyse étant que l'auteur essentialise la notion de prérogative à partir de la justification de certaines prérogatives. Pour une synthèse des critiques, voir : A. Jeammaud, « Le pouvoir patronal visé par le droit du travail », op. cit. (ce dernier accueille toutefois favorablement l'analyse de Monsieur Gaillard).

<sup>1583</sup> D'une part, avec l'introduction des nouveaux articles 1164, 1165 et 1223 du code civil relatifs à la fixation unilatérale du prix. G. Hilger « La fixation unilatérale du prix dans la réforme du droit des contrats : une évolution en demi-teinte », *LPA*, n°143, p. 5. D'autre part, avec la clarification du régime de la résolution unilatérale extrajudiciaire consacrée par l'arrêt *Tocqueville* (Cass. Civ. 1<sup>ère</sup>, 13 oct. 1998, n°96-21.485, *Bull. Civ.*, I, n°300, D. 1999, p. 197, note Ch. Jamin, somm., p. 115, obs. Ph. Delebecque,



arrêt *Les Maréchaux* du 10 juillet 2007<sup>1584</sup> encore que, dans ce dernier cas, elle soit mobilisée pour limiter l'action créatrice des juges du fond<sup>1585</sup>. User de la notion considérée pour saisir le pouvoir patronal qui s'exprime à travers le précompte dans le secteur des mines et des chemins de fer peut sembler, de prime abord, relever d'un certain anachronisme puisque la pratique de ce mécanisme se développe durant la seconde partie du 19<sup>ème</sup> siècle. Toutefois, comme le précise Monsieur Troper, rien n'interdit de recourir aux notions juridiques de l'époque contemporaine si elles sont aptes à expliquer les phénomènes d'un passé plus ou moins lointain ignorant un tel vocabulaire notionnel<sup>1586</sup>.

Cela étant précisé, il importe de faire la dissociation entre le contrat et la prérogative contractuelle qu'il institue<sup>1587</sup>. Comme le dit clairement Madame Rochfeld « le pouvoir de l'une des parties, s'il prend place dans un contexte contractuel et émane de l'accord des volontés, se manifeste dans un acte unilatéral, détachable du contrat »<sup>1588</sup>. Ce « contexte contractuel » doit être précisé : si le contrat est un acte normateur qui peut instituer une ou plusieurs prérogatives, la loi peut également attribuer une prérogative à tout contractant en cette qualité<sup>1589</sup> soit d'une manière générale<sup>1590</sup> soit pour une catégorie de contrat en particulier<sup>1591</sup>. Ainsi, c'est bien au sens de cette pluralité normative qu'il faut entendre

---

RTD civ. 1999, p. 394, obs. J. Mestre; Th. Genicon, « Point d'étape sur la rupture unilatérale du contrat aux risques et périls du créancier », *RDC* 2010, p. 44. Y. Lequette, F. Terré, H. Capitant, F. Chénéde, *GAJC, Tome 2, Obligations, contrats spéciaux, sûretés*, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 13<sup>ème</sup> ed., 2015, n° 181

<sup>1584</sup> Cass. Com. 10 juill. 2007, n°06-14.768, *Bull. Civ.*, IV, n°188, *D.* 2007, p. 1955, note X. Delpech, p. 2839, note Ph. Stoffel-Munck, *JCP G* 2007, II, 10154, note D. Houtcieff, *RDC* 2007, p. 1107, obs L. Aynès et p. 1110, obs. D. Mazeaud, *RTD Civ.*, 2007, p. 773, obs. B. Farges. Voir également : Y. Lequette, F. Terré, H. Capitant, F. Chénéde, *GAJC, Tome 2, Obligations, contrats spéciaux, sûretés, op. cit.*, n°164.

<sup>1585</sup> D. Fenouillet, « La notion de prérogative : instrument de défense contre le solidarisme ou technique d'appréhension de l'unilatéralisme », *op. cit.*

<sup>1586</sup> M. Troper, « Sur l'usage des concepts juridiques en histoire », *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, 1992, n°47, p. 1171.

<sup>1587</sup> R. Encinas de Munagori, *L'acte unilatéral dans les rapports contractuels, op. cit.*, p. 78.

<sup>1588</sup> J. Rochfeld, « Les droits potestatifs accordés par le contrat », *op. cit.*

<sup>1589</sup> F. Terré, P. Simler, Y. Lequette, F. Chénéde, *Droit civil, Les obligations*, Dalloz, coll. « Précis », 12<sup>ème</sup> éd., 2018, p. 78.

<sup>1590</sup> La faculté de rompre unilatéralement le contrat en est l'expression la plus topique (*Cod. Civ., art. 1226.*)

<sup>1591</sup> C'est par exemple le cas du droit de rétractation accordé par le code de la consommation au consommateur, prérogative qui permet à son titulaire de revenir sur une décision d'achat pendant un certain délai et ce, sans avoir à justifier son choix (*Cod. Conso., art. L. 224-59*).

l'expression de « prérogatives contractuelles »<sup>1592</sup>. On peut ainsi définir la prérogative contractuelle comme un pouvoir d'essence unilatérale ou potestative accordée à une partie par une clause du contrat ou par la loi en qualité de contractant, permettant à son titulaire d'imposer sa volonté à son cocontractant sur certains aspects de la relation contractuelle et ce, sans résistance possible de la part de ce dernier.

290. Le 19<sup>ème</sup> siècle est favorable à une approche contractualiste du précompte. La relation de travail est alors pleinement régie par les principes du droit civil, à l'exception de certains aspects spécialement visés par la « législation industrielle » (hygiène et sécurité, durée du travail, libertés syndicales ou encore lois de police)<sup>1593</sup>. D'ailleurs, on ne parle pas encore de contrat de travail mais de contrat de louage de services, espèce prévue aux articles 1779 et 1780 du code civil<sup>1594</sup>. Rarement signifié par une clause du contrat de travail, le plus souvent prévu dans le « règlement d'atelier »<sup>1595</sup>, le précompte peut également être réalisé d'autorité par l'employeur par simple décision unilatérale dont la répétition est constitutive, le cas échéant, d'un usage<sup>1596</sup>. La jurisprudence dite « des

---

<sup>1592</sup> On peut signaler sur ce point la proposition de Monsieur Houtcieff qui parle des « pouvoirs unilatéraux du contractant » lorsqu'il s'agit de répertorier l'ensemble des prérogatives dont dispose un sujet de droit dans un cadre contractuel. D. Houtcieff, « L'étendue des nouveaux pouvoirs unilatéraux du contractant », *RDC* 2018, p. 505.

<sup>1593</sup> Sur ce point, les écrits abondent. On renverra aux travaux classiques en la matière. A cet égard, voir notamment : H. Capitant, P. Cuhe, *Cours de législation industrielle, op. cit.*, Dalloz, 2<sup>ème</sup> ed., 1921, p. 9 sq. ; G. Scelle, *Précis élémentaire de législation industrielle*, Sirey, coll. « La licence de droit », 1927, pp. 8-82. Pour des travaux plus récents, voir : G. Aubin, J. Bouveresse, *Introduction historique au droit du travail, op. cit.*

<sup>1594</sup> L'expression semble avoir été introduite à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle par des économistes avant qu'elle ne connaisse un rapide succès en doctrine et dans les débats parlementaires. Elle fait l'objet d'une première introduction dans le discours du droit à l'occasion de la loi du 18 juillet 1901 relative à la réserve opérationnelle (L. 18 juill. 1901, art. 1<sup>er</sup>, *J. O.*, 19 juill). Sur la genèse de l'expression « contrat de travail », F. Hordern, « Du code civil à un droit spécifique », *Cahiers de l'Institut régional du travail*, Université Aix-marseille II, n°3, 1991, p.4. Sur l'émergence des éléments constitutifs de la qualification de contrat de travail dans le contentieux des juridictions du fond et dans la jurisprudence de la Cour de Cassation, voir : A. Martini, *La Notion du Contrat de Travail*, Editions des « Juris-Classeurs », 1912, p. 4 sq.

<sup>1595</sup> Il s'agit de l'expression utilisée à l'époque pour désigner le règlement intérieur d'entreprise. G. Auzero, Baugard D., Dockès E., *Droit du travail, op. cit.*, p. 696.

<sup>1596</sup> Si l'on dispose d'une connaissance assez précise de l'étendue de la pratique du précompte dans le secteur des mines et ce, notamment grâce au rapport de l'ingénieur Keller, il n'existe pas, en revanche, de données précises quant à la proportion respective des instruments juridiques qui institue ce mécanisme même si ce dernier semble indiquer que la matière est généralement visée par les statuts des caisses. M. Keller, *Rapport à M. le Ministre des Travaux publics*, 25 janvier 1884, *op. cit.* Il ressort toutefois des travaux de certains auteurs de l'époque que le règlement intérieur fut, de loin, l'instrument le plus couramment utilisé. G. Widmer, *Les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs*, Université de Paris, 1899, p. 35. La prévalence du règlement intérieur semble également attestée par le contentieux né, en la matière, devant les juridictions du fond. Il ressort, en effet, en creux des espèces des décisions auxquelles nous avons pu avoir accès, que le règlement intérieur fut l'instrument privilégié du précompte. Voir, par exemple : *CA Lyon*, 3

sabots », inaugurée par l'arrêt de la Cour de Cassation du 14 février 1866<sup>1597</sup>, qui consiste à assimiler les règlements d'atelier à des annexes contractuelles, a pour effet d'ancrer le précompte dans le contrat de travail<sup>1598</sup>. En effet, la Cour de cassation et les juridictions du fond appliquent la solution jurisprudentielle ainsi retenue aux clauses du règlement intérieur relatives à la retenue ouvrière et, par extension, aux statuts de la caisse de prévoyance patronale<sup>1599</sup> lorsqu'un tel organisme est constitué par l'employeur<sup>1600 1601</sup>. En somme, le salarié qui s'engage auprès d'un employeur est donc censé, au sens de cette jurisprudence, avoir accepté tacitement la retenue ouvrière dès lors qu'il a été mis en mesure de prendre connaissance du règlement d'atelier<sup>1602</sup>. En conséquence, un salarié qui

---

*mars 1892, Revue de législation des mines*, 1895, p. 162 ; *Trib. Civ. Alais, 29 nov. 1892, Revue de législation des mines*, 1893, p. 113 ; *Trib. Civ. Saint-Etienne, 25 févr. 1889, Revue de législation des mines*, 1890, p. 238 ; *CA Lyon, 26 août 1884, Revue de législation des mines*, p. 214. Pour le secteur des chemins de fer, on sait grâce aux travaux de Léon Sénéchal, que le précompte fut exclusivement institué par voie de « règlement de compagnie », c'est-à-dire par décision unilatérale de l'employeur. L. Sénéchal, *Des institutions patronales des grandes compagnies de chemin de fer, op. cit.*, pp. 156-205.

<sup>1597</sup> *Cass. Civ., 14 févr. 1866, D. 1866. I. 84 ; RDT.*, 2006, obs. N. Olszak. Cette assimilation au contrat sera maintenue par la suite, la Cour de Cassation précisant que les dispositions du règlement intérieur ayant un contenu normatif constituant, le cas échéant, des clauses du contrat de louage de services (*Cass. Soc., 21 avr. 1961, Dr. Soc.*, 1961, p. 48. Cette position a été abandonnée par un arrêt rendu en date du 25 septembre 1991, la Haute juridiction qualifiant désormais le règlement intérieur d'« acte réglementaire de droit privé » (*Cass. Soc., 25 sept. 1991, Bull. Civ.*, V, n°387 ; *Dr. Soc.*, 1992, p. 24, note J. Savatier ; *GADT*, Dalloz, 4ème ed., 2008, n°177).

<sup>1598</sup> Il en va de même s'agissant de l'usage considéré par la Haute juridiction comme une « condition tacite de l'engagement » du salarié (*Cass. Civ., 21 juill. 1873, Bull. Civ.*, n°89, p. 213). De manière moins explicite, voir : *Cass. Civ., 5 févr. 1872, Bull. Civ.*, n°25, p. 38 ; *Cass. 8 fév. 1959, D. 1859, I. 57*. Cette assimilation au contrat sera constamment réaffirmée par la suite (*Cass. Civ. 17 mai 1887 ; Ch. Réunion, 5 août 1941, DH 1941. 321 ; GADT*, Dalloz, 2<sup>ème</sup>ed., 1980, n°99 ; *Cass. Soc. 11 juill. 1956, D.1957, p.461 ; Cass. Soc. 21 janv. 1981, Bull. Civ.*, V n°40) avant d'être définitivement abandonnée par la Cour de Cassation (*Cass. Soc., 3 déc. 1996, Bull. Civ.*, V, n°412 ; *Dr. Soc.*, 1997, p. 102, obs. Ph. Waquet, *GADT*, Dalloz, 4ème ed., 2008, n°178).

<sup>1599</sup> Nous choisissons ce terme générique à titre de simplicité. En pratique, les entreprises n'organisent pas leur caisse de la même manière et l'on rencontre alors des organisations très différentes. H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940, op. cit.*, pp. 111-125. Pour mémoire, c'est autour de la caisse de secours que se greffèrent les diverses institutions patronales des mines. De manière déterminante ici, ces caisses sont ancrées dans le rapport d'emploi en ce que leur périmètre dépasse rarement celui de l'entreprise ou, le cas échéant, du bassin d'emploi.

<sup>1600</sup> Pour le secteur des mines : *Cass. Civ., 30 juill. 1884, Revue de législation des mines*, p. 205 ; *CA Douai, 23 mai 1884, Revue de législation des mines*, 1890, p.236 ; *Trib. Civ., Saint-Etienne, 28 févr. 1884, Revue de législation des mines*, 1890, p. 240 ; *Trib. Civ., Saint-Etienne, 4 février 1870, Revue de législation des mines*, 1890, p. 240.

<sup>1601</sup> Pour le secteur des chemins de fer : *Cass. Civ., 26 nov. 1878, D. 1879, I, p. 283*.

<sup>1602</sup> La Cour de Cassation considère alors que la production d'un écrit contenant l'adhésion formelle du travailleur auquel on l'oppose n'est nullement indispensable (*Cass. Civ., 16 janv. 1866, Bull. Civ.*, n°11). Il en résulte que la preuve que le travailleur a eu connaissance du règlement et qu'il s'y est soumis implicitement peut se faire par témoins et même par simple présomption. P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle*, A. Rousseau, 3<sup>ème</sup>ed., 1909, pp. 764-766.

entend contester l'usage du précompte par l'employeur ou le sort réservé aux sommes retenues par cette prérogative se doit de mobiliser des techniques relevant du droit des contrats au soutien de sa demande.

## **§2. Les tentatives judiciaires d'encadrement du pouvoir patronal par des techniques relevant du droit des contrats**

**291.** Les conseils juridiques des mineurs et des cheminots développent une stratégie judiciaire dans deux directions différentes. Il s'agit, tout d'abord, d'obtenir la récupération des sommes précomptées (**A**). De manière plus audacieuse, les mineurs portent leur ambition sur la gestion même des sommes précomptées et, par extension, de la caisse patronale de prévoyance qui les reçoit (**B**).

### **A. La récupération des sommes précomptées**

**292.** La récupération des sommes précomptées constitue en premier lieu un enjeu judiciaire. Or, les demandes tendant à la récupération des sommes considérées connaissent généralement l'infortune (**1**) alors même que les travailleurs ont effectivement cotisé auprès de la caisse de leur entreprise. Ce faisant, l'insuccès des requérants en la matière met en lumière le caractère inadapté des solutions du droit commun des contrats à saisir la réalité qui s'exprime dans la relation de travail issue de la Révolution industrielle. En effet, nonobstant les catégories du droit civil, le précompte marque l'émergence d'un salarié-contributeur (**2**).

#### **1. L'infortune des demandes en récupération des sommes précomptées**

**293.** La récupération des sommes précomptées s'avère nécessaire, tout d'abord, en cas de rupture du contrat de travail. En effet, il est difficile en pratique pour un salarié qui arrive à l'âge de la retraite de bénéficier d'une pension de vieillesse compte tenu des conditions strictes à réunir alors que ceux, en âge de travailler, qui quittent l'entreprise sont

frappés d'une clause de déchéance<sup>1603 1604</sup>. En conséquence, les requérants demandent, sur le fondement de l'ancien article 1376 du code civil, la répétition du montant des retenues réalisées selon eux de manière indue<sup>1605</sup>. Sur ce point, la Cour de Cassation retient une approche civiliste des plus classiques : considérant que le règlement intérieur et, le cas échéant, le statut des caisses constituent la loi des parties, elle exige des juridictions du fond d'en constater l'application après vérification des clauses relatives au bénéfice de la pension, sans possibilité pour ces dernières d'en aménager le contenu<sup>1606 1607</sup>. Or, les

---

<sup>1603</sup> Pour le secteur des mines, voir : M. Mazon, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de loi relative aux ouvriers mineurs (caisses de retraite et de secours)*, *op. cit.*, p. 502. En général, deux conditions principales sont à remplir : être âgé de 55 ans et compter au moins 30 ans de services effectifs. Ceci ne constitue pas un droit automatique à pension, encore faut-il que l'instance chargée d'instruire le dossier en accorde le bénéfice.

<sup>1604</sup> Pour le secteur des chemins de fer, les conditions semblent en revanche plus favorables pour le personnel des grands réseaux ferrés d'intérêt général. L'âge de départ à la retraite, en raison d'une absence de différence entre la vieillesse et l'invalidité, est fixée à 50 ans. Quant à la durée minimum de service, celle-ci se situe le plus souvent à 15 ans. F. Rabier, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 17 décembre 1897, p. 2995 (présentation des divers règlements de retraite des compagnies à l'occasion de la proposition de loi Berteaux-Jaurès-Rabier votée le 17 décembre 1897 par la Chambre et qui débouchera sur la loi du 21 juillet 1921). *Contra* l'exemple de la compagnie des chemins de fer du nord où les conditions à remplir sont les suivantes : âgé de 50 ans, avoir 20 ou 25 ans de service. En contrepartie, le salarié bénéficie d'un régime de retraite à prestations définies avantageux (retraite proportionnelle au traitement des 6 dernières années). F. Guitard, « A l'origine de la protection sociale, les initiatives patronales : l'exemple de la Compagnie des chemins de fer du Nord (1845-1910) », in CHSS, *Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale (1987)*, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 1988, p. 237. La situation du personnel des chemins de fer secondaires d'intérêt général, d'intérêt local et des tramways semble bien plus précaire. A. Descubes (rapporteur), *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 17 décembre 1897, p. 2996.

<sup>1605</sup> Sur la répétition de l'indu, voir : F. Terré, P. Simler, Y. Lequette, F. Chénéde, *Droit civil, Les obligations*, *op. cit.*, p. 1349 sq

<sup>1606</sup> Pour le secteur des mines : *Cass. Civ.*, 30 juill. 1884, *op. cit.*; *Trib. Civ.*, Saint-Etienne, 10 déc. 1888, *Revue de législation des mines*, 1890, p. 235 ; *Trib. Civ.*, Saint-Etienne, 10 févr. 1886, *Revue de législation des mines*, 1890, p. 236. Mais il semble que les juges du fond n'aient pas attendu la jurisprudence « des sabots » pour refuser à un ouvrier le remboursement de la somme qui lui a été retenue par déduction sur son salaire pendant la durée de son emploi (*Trib. Civ.*, Saint-Etienne, 9 mars 1853 *Revue de législation des mines*, 1890, p. 236 ; *Trib. Civ.*, Saint-Etienne, 15 avril 1850, *Revue de législation des mines*, 1890, p. 236). Plus pertinente nous semble être la position retenue par la Cour d'Appel de Douai qui analyse les sommes prélevées au titre du précompte comme une prime d'assurance (*CA Douai*, 28 mai 1884, *Revue de législation des mines*, 1885, p. 29). Cette juridiction relève ainsi que « les prélèvements effectués, loin de constituer une mise sociale d'un droit de copropriété, sont assimilables, au double point de vue des avantages à espérer et des risques à courir, à une prime d'assurance ». C'est donc logiquement que la Cour refuse la répétition des sommes précomptées. De manière intéressante, elle précise « qu'affirmer le contraire serait implicitement reconnaître à la caisse patronale de prévoyance le pouvoir de répéter, contre l'ouvrier qui abandonne son service, les sommes qui ont pu lui être versées à titre de secours quand elles excèdent la quotité de ses retenues ». Ce raisonnement reste critiquable, dans la mesure où, pour que l'assimilation aux primes d'assurance soit complète, ceci exigerait que les fonds soient gérés en fonction des principes assurantiels, ce qui était exceptionnel en pratique. H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940*, *op. cit.*, pp.111-118. Surtout, il résulte d'un décret du 3 janvier 1813 que les secours doivent peser sur les seuls exploitants (*D. 3 janv. 1813, art. 17*), même si, bien souvent en pratique, ils font participer leurs salariés au financement de ce risque par le truchement de l'institution des caisses de secours. H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940*, *op. cit.*, p. 113. Toutefois, ce raisonnement a l'avantage de présenter une certaine cohérence au regard de la finalité assurantielle de la retenue ouvrière.

solutions retenues sur la base de ce raisonnement se révèlent particulièrement sévères pour les salariés concernés puisqu'elles conduisent à reconnaître aux compagnies le droit de congédier un salarié sans l'octroi d'indemnités prenant en compte les versements réalisés durant la carrière de ce dernier<sup>1608 1609</sup>. Une atténuation est néanmoins apportée par la loi du 27 décembre 1890 qui modifie l'article 1780 du code civil afin qu'il soit tenu compte, pour déterminer les dommages et intérêts en cas de rupture abusive du contrat de louage de services, des retenues opérées et des versements effectués en vue d'une pension de retraite<sup>1610</sup>. Mais cette loi a une portée modeste : d'une part, elle ne traite pas de l'écrasante majorité des ruptures du contrat de travail<sup>1611</sup> et, d'autre part, elle demeure incertaine sur la façon dont les retenues ouvrières doivent être prises en compte dans la détermination des dommages et intérêts<sup>1612</sup>. Surtout, elle intervient bien tard pour les mineurs dans la mesure

---

<sup>1607</sup> Pour le secteur des chemins de fer : *Cass. Civ.*, 24 mai 1876, S. 76.1.230 ; *Cass. Civ.*, 10 mai 1875, D., 1875, I, p. 198 ; S. 75.1.264.

<sup>1608</sup> Pour le secteur des mines, un exemple particulièrement topique est offert par l'arrêt rendu par la Cour de Cassation en date du 30 juillet 1884 (*Cass. Civ.*, 30 juill. 1884, *op. cit.*). En l'espèce, au moment de prendre sa retraite, le directeur d'une mine ne fut pas en mesure de produire les documents exigés par le statut de la caisse de la compagnie au service de laquelle il avait effectué toute sa carrière. Celui-ci voulut prouver la réalisation de ses trente années de service exigée pour le bénéfice de la pension par une enquête rassemblant des preuves testimoniales en vertu de l'article 1341 du code civil, ce que refusa le conseil d'administration de la caisse. La Cour confirma la position des juges du fond qui avaient rejeté la demande du salarié au motif que les prescriptions de l'article 1341 dudit code ne sont pas d'ordre public et qu'il peut y être dérogé par des conventions particulières.

<sup>1609</sup> Pour le secteur des chemins de fer : *Cass. Civ.*, 4 août 1879, S. 1880.1.35 ; D., 1880, I, p. 272 ; *Cass.*, *Civ.*, 5 fév. 1872 (2 arrêts), S., 1872.1.132 ; *Cass. Civ.*, 18 déc. 1872, S. 73.1.83.

<sup>1610</sup> L. 27 déc. 1890, art. 1<sup>er</sup>, (*J. O.*, 28 déc.). Sur ce point, la loi concerne l'ensemble des salariés du secteur privé.

<sup>1611</sup> Soit que le caractère abusif de la rupture n'a pas été établi, soit qu'elle n'a pas été contestée en justice. En effet, l'article 1780 consacre le droit des parties à une résiliation *ad nutum*, c'est-à-dire à leur bon vouloir sous réserve de respecter un délai-congé prévu, le cas échéant, par les usages, le contrat de travail ou le règlement d'atelier. Certes, l'auteur de la rupture peut être sanctionné sur le fondement de l'ancien article 1382 du code civil lorsque, abusant de son pouvoir, il commet une faute causant un préjudice à son cocontractant (*Cass. Civ.*, 20 mars 1895, D. 95, 1, p. 249 ; *Cass. Civ.*, 2 mars 1898, D. 98, 1, p. 329 ; *Cass. Civ.*, 12 nov. 1900, D. 1901, 1, p. 22). Or, non seulement il appartient à la victime d'établir la faute conformément au droit de la responsabilité extracontractuelle, mais cette faute n'est établie que si la rupture présente le caractère d'un acte arbitraire (intention de nuire, etc...). P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle, op. cit.* (3<sup>ème</sup> éd.), pp. 920-928 Il n'est pas encore temps, en effet, pour le juge d'apprécier la cause légitime de la rupture et donc, pour l'employeur, de justifier d'une cause réelle et sérieuse. Cette évolution interviendra bien plus tardivement avec la loi n°73-680 du 13 juillet 1973. E. Dockès, G. Auzero, D. Baugard, *Droit du travail, op. cit.*, p. 533 sq. Entre temps, la loi du 19 juillet 1928 (*J. O.*, 21 juill.) confirme la lecture faite de l'article 1780 du code civil par la Cour de Cassation et l'intègre à l'article 23 du code du travail tout en innovant sur le régime du délai-congé ainsi que sur la nécessité pour le jugement de mentionner expressément le motif allégué par la partie qui aura rompu le contrat de travail. P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle*, A. Rousseau, 6<sup>ème</sup> éd., 1930, p. 853.

<sup>1612</sup> Tout d'abord, il ne s'agit que de l'un des éléments dont le juge doit tenir compte pour évaluer les dommages et intérêts. L'article 1780 du code civil prévoit ainsi que « pour la fixation de l'indemnité à allouer,

où la loi du 29 juin 1894, qui garantit la conservation des fonds constitués au compte du salarié, est promulguée avant même que la Cour de Cassation ne se soit prononcée sur la portée de l'article 1780 du code civil tel que modifié par la loi du 27 décembre 1890<sup>1613</sup>.

294. La répétition des sommes retenues s'impose également lorsque le contrat des salariés est toujours en cours d'exécution dans une hypothèse redoutable : celle de la faillite de l'entreprise. A cet égard, il semble que le contentieux en la matière n'ait été porté que par les conseils des mineurs. Le sort des travailleurs est alors aggravé par la position constante des juridictions du fond qui consiste à reconnaître aux caisses patronales de prévoyance une personnalité juridique distincte de celle des compagnies auprès desquelles elles sont instituées<sup>1614</sup>. En effet, ces juridictions estiment que la personnalité juridique d'une caisse patronale de prévoyance fait écran entre les salariés et leur

---

le cas échéant, il est tenu compte des usages, de la nature des services engagés, du temps écoulé, des retenues opérées et des versements effectués en vue d'une pension de retraite, et, en général, de toutes les circonstances qui peuvent justifier l'existence et déterminer l'étendue du préjudice causé ». En conséquence, il existe un doute sur ce qui doit être évalué : doit-on reverser au salarié abusivement congédié l'ensemble des retenues réalisées par l'employeur fautif ? Ou, au contraire, le juge est-il libre d'apprécier le montant des dommages et intérêts en fonction du préjudice qu'il considère être subi ? Sur ce point, la lettre du texte semble pencher en faveur de la seconde interprétation. *Contra* : H. Capitant, P. Cuche, *Cours de législation industrielle, o. cit.*, p. 301. Une autre question se pose par ailleurs : le juge doit-il prendre en considération seulement la cotisation salariale ou également la cotisation patronale ? A cet égard, la formulation du texte ainsi que les travaux préparatoires de la loi de 1890 penchent pour la seconde acception. P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle, op. cit.* (3<sup>ème</sup>ed.), pp. 929-930.

<sup>1613</sup> *Cass. Civ.*, 20 mars 1895, *op. cit.* Sur l'historique de la loi de 1890, des controverses doctrinales, puis de l'analyse jurisprudentielle retenue par la Cour de Cassation, voir : H. Capitant, P. Cuche, *Cours de législation industrielle*, Dalloz, 2<sup>ème</sup>ed., 1921, pp. 292-300. L'article 1780 du code civil, intouché depuis la loi de 1890, semblait être entré en sommeil depuis la codification par la loi du 29 décembre 1910 (*J. O.*, 30 déc.). Il semble, toutefois, connaître une seconde jeunesse aujourd'hui à la faveur des débats relatifs à la mise en barème des indemnités de licenciement résultant de l'ordonnance n°2017-1386 dite « Macron » du 22 septembre 2017. E. Dockès, « Le retour du licenciement abusif », *Dr. Soc.*, 2018, p. 541, *contra* : J. Mouly, « la réactivation de la théorie du licenciement abusif », *Dr. Soc.*, 2018, p. 824. Sur la mise en barème des indemnités de licenciement, voir : G. Bargain et T. Sachs, « La tentation du barème », *RDT* 2016, p. 25 ; C. Wolmark, « L'encadrement de l'indemnisation des licenciements injustifiés », *Dr. Ouvr.*, 2017, p. 733.

<sup>1614</sup> *Trib. Civ., Saint-Etienne*, 10 févr. 1886, 10 janv. 1879, 24 déc. 1867, 18 févr. 1850, *Revue de législation des mines*, 1890, p. 238 ; *CA Lyon*, 15 avr. 1886, 27 mai 1884, 17 août 1880, 31 mai 1872, 11 juin 1868, 14 mai 1859, *Revue de législation des mines*, 1890, p. 238. A lire de plus près les décisions rendues en la matière, les juges du fond semblent reconnaître avec une certaine facilité la personnalité juridique des caisses. Ceci est illustré de manière topique par le jugement rendu par le Tribunal Civil de Saint-Etienne en date du 20 février 1889 aux termes duquel la juridiction retient la personnalité juridique de la caisse concernée en raison, notamment, de la production par celle-ci d'une créance à la liquidation de l'entreprise minière (*Trib. Civ., Saint-Etienne*, 20 février 1889, *Revue de législation des mines*, 1890, p. 237. Cette promptitude des juges du fond à reconnaître la personnalité juridique des caisses patronales de prévoyance est surprenante dans la mesure où la conception de la personnalité morale des entités privées commence à peine à s'imposer en droit français en cette fin du 19<sup>ème</sup> siècle. P. Durand, « L'évolution de la condition juridique des personnes morales de droit privé », in *Mélanges G. Ripert, Le droit privé français au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle*, T.1, LGDJ, 1950, p. 138.

employeur en cas d'une demande en répétition des sommes précomptées dirigée contre ce dernier<sup>1615</sup>. En conséquence, les mineurs sont considérés comme étant irrecevables à faire valoir leur droit de créancier sur les sommes précomptées au passif de leur entreprise lorsque celle-ci fait l'objet d'une « procédure collective »<sup>1616</sup>. En d'autres termes, l'action des salariés ne peut s'exercer que contre la caisse patronale de prévoyance et non contre la compagnie minière ou, le cas échéant, les liquidateurs de celle-ci. Or, en pratique, la faillite de l'entreprise révèle généralement un épuisement des fonds des caisses de secours, soit qu'il n'existe pas une véritable distinction entre les comptes respectifs de ces entités soit que la compagnie ait puisé dans les ressources de ladite caisse pour financer ses propres opérations<sup>1617</sup>. La position des juridictions du fond est d'autant plus sévère que, jusqu'à la loi du 4 mars 1889, les salaires ne sont pas admis au nombre des créances privilégiées<sup>1618</sup>. En définitive, sans aucune chance de récupérer *de facto* le produit des sommes versées durant leur carrière, les mineurs peuvent difficilement faire valoir, par leur qualité de créanciers chirographaires<sup>1619</sup>, leurs droits au titre des salaires impayés correspondant aux dernières périodes de travail qui précèdent la cessation des paiements de l'entreprise en difficulté.

En réaction, les conseils juridiques des mineurs développent l'argumentation selon laquelle le précompte doit s'analyser comme un contrat de dépôt de fonds au sens de l'article 1915 du code civil<sup>1620</sup>. L'intérêt de mobiliser une telle qualification est double au regard des

---

<sup>1615</sup> Décisions précitées.

<sup>1616</sup> On parle alors de « faillite ». J.-M. Thiveaud, « L'ordre primordial de la dette : petite histoire panoramique de la faillite, des origines à nos jours », *Revue d'économie financière*, 1993, n°25, p.67.

<sup>1617</sup> H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale, 1850-1940*, *op. cit.*, pp. 131-135 ; J. Lefort, *Les Caisses de retraite ouvrières*, T2, Ed. Albert Fontemoing, 1905, p. 248.

<sup>1618</sup> *L. 4 mars 1889*, (*J. O.*, 5 mars). J.-M. Thiveaud, « L'ordre primordial de la dette : petite histoire panoramique de la faillite, des origines à nos jours », *op. cit.*

<sup>1619</sup> Le créancier chirographaire dispose d'un droit de gage général sur les biens du débiteur à égalité avec les autres créanciers ne disposant pas d'un réel ou d'un droit de préférence (*Cod. Civ., art., 2285 ; 2093 anc.*). J. Mestre, E. Ptuman et M. Billiau, *Traité de droit civil, Droit commun des sûretés réelles*, LGDJ, 1996. Ce droit de gage général est de faible portée (absence de droit réel, de droit de préférence et de droit de suite). F. Terré, P. Simler, Y. Lequette, F. Chénéde, *Droit civil-Les obligations*, *op. cit.*, p. 1586 sq. En cas d'ouverture d'une procédure collective à l'encontre d'une entreprise en difficulté, les chances pour un créancier chirographaire de récupérer son dû sont relativement ténues. M. Bourassin, V. Brémond, *Droit des sûretés*, Dalloz, coll. « Sirey Université », 6<sup>ème</sup>ed., p. 955 sq.

<sup>1620</sup> Selon cet article, inchangé depuis la codification de 1804, « le dépôt, en général, est un acte par lequel on reçoit la chose d'autrui, à la charge de la garder et de la restituer en nature ». L'obligation de garde qui pèse sur le dépositaire est l'obligation caractéristique du contrat de dépôt. P. Delebecque, F. Collart Dutilleul, *Contrats civils et commerciaux*, Dalloz, 11<sup>ème</sup>ed., 2019, p. 802. Il s'agit d'une obligation de résultat puisqu'elle s'entend de la conservation de la chose et non de la simple surveillance de celle-ci. P. Malaurie, L.



sanctions qui pèsent sur le dépositaire. D'une part, il n'a pas le droit de se servir de la chose confiée à sa garde sans la permission expresse ou présumée du déposant<sup>1621</sup>. D'autre part, il est tenu à une obligation de restitution de la chose déposée. En cas de défaillance, le dépositaire des fonds précomptés risque ainsi de voir sa responsabilité civile ou même sa responsabilité pénale être engagée. En effet, s'il dispose de la chose au préjudice du déposant, sans restituer l'équivalent lorsqu'il s'agit d'une chose fongible<sup>1622</sup>, l'abus de confiance est alors caractérisé au sens de l'ancien article 408 du code pénal<sup>1623</sup>. Dans cette perspective, le dépositaire des fonds que serait l'employeur ou, le cas échéant, la caisse patronale de prévoyance, doit restituer une somme d'argent correspondant aux prélèvements réalisés sur la paie du salarié durant sa carrière. Mais les juridictions du fond refusent alors une telle analogie entre précompte et contrat de dépôt<sup>1624</sup>.

**295.** En définitive, ce n'est qu'avec la loi du 29 juin 1894 puis celle du 25 février 1914 instituant la Caisse Autonome des Retraites des Ouvriers Mineurs (CAROM) que le droit à une prestation de vieillesse des mineurs sera garanti nonobstant le sort du contrat de travail ou de l'entreprise. Quant aux cheminots, c'est l'article 2 de la loi du 27 décembre 1890 qui, en plaçant les règlements des caisses de retraite sous le contrôle de l'Etat, leur assurera le bénéfice d'une pension.

## **2. L'émergence d'un salarié-contributeur**

**296.** Le salarié n'est pas tiers à l'opération de prévoyance patronale, ce dernier étant tenu

---

Aynès, P.-Y. Gautier, *Droit des contrats spéciaux*, LGDJ, coll. « Droit civil », p. 545. Les règles qui gouvernent à cette espèce de contrat n'ont pas connu de changements majeurs depuis l'instauration du code civil de 1804. Sur ce point, voir pour comparaison : M. Planiol, *Traité élémentaire de Droit civil*, Tome 2, F. Pichon, 1900, pp. 664-669.

<sup>1621</sup> *Cod. Civ., art. 1930.*

<sup>1622</sup> *Cass. Crim., 10 août 1850, S., 1850.1.605.*

<sup>1623</sup> Cette infraction est aujourd'hui prévue par l'article 314-1 du code pénal. M.-L. Rassat, *Droit pénal spécial*, Dalloz, coll. « Précis », 8<sup>ème</sup>ed., 2018.

<sup>1624</sup> *CA 31 mai 1866*, reproduit in G. Widmer, *Les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs*, op. cit.); *Trib. Correct. Lyon, 22 mai 1890*, *Revue de législation des mines*, 1891, p. 367. Cette dernière juridiction réfute ainsi l'argument avancé au motif « que la stipulation du paiement par la Compagnie des intérêts des fonds déposés entre ses mains, implique nécessairement pour elle le droit d'utiliser ces fonds, de les faire produire et exclut par elle-même le caractère de dépôt tel qu'il est décrit et déterminé au Code civil ». Cette analyse est sous-tendue par l'idée que la caisse reste, en définitive, la chose de l'employeur.

d'une obligation de payer (a). Or, il est confronté à une caisse patronale qui fait écran entre lui et son employeur. En conséquence, une telle obligation de payer ne s'intègre qu'imparfaitement dans l'opération de prévoyance considérée en ce qu'elle bute sur la distinction des rapports juridiques bilatéraux. En revanche, si l'on se situe dans une perspective triangulaire, le salarié se trouve davantage redevable d'une obligation de contribuer (b).

### a. D'une obligation de payer

297. Il ne fait guère de doute que pèse sur le salarié une véritable obligation civile<sup>1625</sup>, peu important la source qui la crée. De manière certaine, celle-ci doit s'analyser comme une obligation de payer ou, traduit de manière plus moderne, comme une obligation de somme d'argent<sup>1626</sup>. En effet, la retenue salariale, est en principe déterminée par avance par le règlement d'atelier<sup>1627</sup>. Dans les rares cas où l'employeur a recours à une compagnie d'assurance, cette retenue constitue une quote-part de la cotisation d'assurance, elle-même fraction de la prime due annuellement au titre de la police par l'employeur<sup>1628</sup>. La particularité de cette obligation réside dans le fait que son exécution est tributaire de l'action d'une personne distincte de son débiteur. Ceci contribue à rendre son existence difficilement décelable.

Son identification est également troublée par la difficulté à situer sa contrepartie ou, pour utiliser un terme qui sied mieux au code civil de l'époque, sa cause<sup>1629</sup>. En effet, on considère de longue date en matière d'assurance que la contrepartie de l'obligation de couverture du risque à la charge de l'assureur réside dans l'obligation au paiement de la

---

<sup>1625</sup> Sauzet l'exprime clairement en disant que « [...] ce sont les ouvriers eux-mêmes, qui, par des retenues que le patron pratique sur leurs salaires, payent les primes ; plus exactement c'est bien le patron qui paie la compagnie, mais avec l'argent des ouvriers ». M. Sauzet, « De la situation des ouvriers dans l'assurance-accidents collective contractée par le patron », *op. cit.*

<sup>1626</sup> M. Fabre-Magnan, « Le mythe de l'obligation de donner », *op. cit.*

<sup>1627</sup> M. Sauzet, « De la situation des ouvriers dans l'assurance-accidents collective contractée par le patron », *op. cit.*

<sup>1628</sup> J.-E. Labbé, *S.* 1885, I, p. 409, note sous *Cass. Civ. 1<sup>er</sup> juill. 1884.*

<sup>1629</sup> L'ordonnance n°2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats a supprimé la notion de cause tout en gardant, pour l'essentiel, son mécanisme. M. Fabre-Magnan, « Critique de la notion de contenu du contrat », *RDC*, 2015, p. 639 ; F. Chénéde, « La cause est morte... vive la cause ? », *Contrats, conc. consom.* 2016, dossier 4 (n° 5, p. 21) ; S. Pellet, « Le contenu licite et certain du contrat' », *Dr. et patr.*, n° 258, mai 2016, p. 61.

prime à laquelle est tenu l'assuré et réciproquement<sup>1630</sup>. Au regard de la question *cur debetur*, c'est ainsi, dans le contrat d'assurance, que la cause de l'obligation de payer du salarié semble devoir être recherchée, la contrepartie de la retenue salariale apparaissant résider logiquement dans le bénéfice d'une indemnisation en cas de réalisation du risque. En ce sens, il est délicat de se restreindre au périmètre de la convention liant l'employeur et le salarié pour apprécier l'existence de la cause au sens de l'ancien article 1131 du code civil, ou de son caractère non dérisoire au regard de l'actuel article 1169 dudit code. De même, il paraît difficile de voir dans la retenue salariale une véritable contrepartie pour l'employeur, puisqu'il se doit d'en reverser l'intégralité à la caisse ou à l'assureur<sup>1631</sup>. C'est pourtant bien dans la convention passée entre l'employeur et le salarié que doit être recherchée la cause de l'obligation de payer de ce dernier. C'est que la distinction des rapports juridiques participant à l'opération de prévoyance patronale se révèle comme un obstacle infranchissable. En effet, jusqu'à une période très récente, la cause objective s'appréciait exclusivement au sein du contrat. La conception classique qui prédomine à l'époque de la prévoyance libre conduit à un « cloisonnement rigide des contrats » qui ne permet pas de prendre en compte l'existence possible d'une « véritable unité fonctionnelle » entre certains contrats<sup>1632</sup>.

A en rester au rapport employeur-salarié, quelle est donc la contrepartie de l'obligation de payer à laquelle ce dernier est tenu ? Tout découle de l'engagement de l'employeur. Si celui-ci s'engage à verser un niveau de prestations défini, il est alors un employeur-assureur<sup>1633</sup>. La cause réside bien, en conséquence, dans le versement de la prestation promise en cas de réalisation du risque. L'employeur s'engage-t-il simplement à verser la part salariale à la caisse d'entreprise voir, même, à trouver un assureur ou à conclure un contrat d'assurance avec telle compagnie d'assurance en particulier<sup>1634</sup> ? La contrepartie

---

<sup>1630</sup> L. Mayaux, « La contrepartie dans le contrat d'assurance », *RGDA*, 2017, p. 640, « Avant et après », *RGDA*, 2016, p.1 ; J. Bigot, note sous *Cass. Civ.*, 2<sup>ème</sup>, 22 oct. 2009, n°08-20.365, *RGDA*, 2010, p. 91.

<sup>1631</sup> Son intérêt résidant davantage dans l'économie qu'il retire grâce à elle d'un niveau de prime moindre pour son assurance responsabilité, telle que prévue dans la police. M.- H. Auzère, « Droits conférés à l'ouvrier par l'assurance collective », *op. cit.*

<sup>1632</sup> F. Terré, P. Simler, Y. Lequette, *Droit civil, Les obligations*, Dalloz, coll. « Précis », 11<sup>ème</sup> ed., 2013, p. 398.

<sup>1633</sup> M. Planiol, note sous *CA Paris*, 4 nov. 1892, *D.*, 1893, II, p. 124.

<sup>1634</sup> Sur cette alternative (sans que l'auteur ne tire pour autant de conclusions quant à l'obligation du salarié) : M. Sauzet, « De la situation des ouvriers dans l'assurance-accidents collective contractée par le patron », *op. cit.*

de l'obligation du salarié réside alors dans celle de l'employeur consistant à affecter la retenue salariale entre les mains de la caisse ou de l'assureur. Or, dans le premier cas, les caisses étant généralement instituées de manière *ad hoc* par simple décision unilatérale, cette contrepartie demeure introuvable<sup>1635</sup>.

**298.** Tenu d'une véritable obligation civile, le salarié ne saurait voir sa qualité de sujet de droit niée dans le cadre de l'opération de prévoyance patronale. Cette précision est importante car pour l'assureur, le salarié est, au stade du paiement de la prime, le simple ressortissant physique d'une masse indéterminée de travailleurs aux périmètres mouvants<sup>1636</sup>. Et si le règlement d'atelier ou, le cas échéant, le contrat d'assurance conclu entre l'employeur et la compagnie d'assurance, fait référence au salaire des travailleurs, c'est de manière désincarnée, afin de déterminer la base sur laquelle appliquer le pourcentage de la prime due par l'employeur et par lui seul<sup>1637</sup>. Quoique constituant un premier pas nécessaire, la reconnaissance de la qualité de sujet de droit du salarié au sein de l'opération de prévoyance patronale n'est toutefois pas suffisante pour dépasser le rapport bilatéral qu'il entretient avec son employeur. A en rester à cette seule qualification, ce dernier peut dès lors se retrancher derrière une approche formaliste des rapports. Quel élément permet à cet effet de transcender la relation salarié-employeur ?

#### **b. Vers une obligation de contribuer**

**299.** Dans le cadre de l'opération de prévoyance patronale, la retenue ouvrière doit être appréhendée pour ce qu'elle est : l'appréhension d'un élément patrimonial appartenant au salarié. Cette acception ne saurait surprendre, la propriété étant une notion unique à vocation universelle, qui lui permet de s'adapter aux diverses transformations qu'elle subit<sup>1638</sup>. Ainsi, le droit de propriété s'applique-t-il à tout bien meuble ou immeuble,

---

<sup>1635</sup> H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940, op. cit.*, pp. 254-246.

<sup>1636</sup> J.-E. Labbé, note sous *Cass. Civ. 1<sup>er</sup> juill. 1884, op. cit.*

<sup>1637</sup> M. Sauzet, « De la situation des ouvriers dans l'assurance-accidents collective contractée par le patron », *op. cit.*

<sup>1638</sup> L. Jossierand, « Configuration du droit de propriété dans l'ordre juridique nouveau », in *Mélanges Sugiyama*, p. 95.

corporel comme incorporel<sup>1639</sup>. C'est donc un affrontement de logiques qui a lieu entre, d'une part, les mécanismes traditionnels du droit commun des obligations dont l'inadaptation à la configuration nouvelle produite par la prévoyance patronale met en péril les droits d'un sujet de droit déterminé et, d'autre part, la nécessité de préserver les droits patrimoniaux de celui-ci. A rechercher un fondement textuel au droit d'action directe du salarié contre la compagnie d'assurance, on peut se demander si celui-ci n'apparaît pas, en définitive, dans l'article 544 du code civil, disposition qui exprime la quintessence du droit de propriété<sup>1640</sup>. Dans la mesure où le code civil ordonne les modes d'acquisition et d'extinction des droits patrimoniaux en fonction du droit de propriété<sup>1641</sup>, il apparaît que les mécanismes classiques du droit commun des obligations doivent être revisités afin de s'adapter aux nouvelles configurations sociales mettant aux prises les droits considérés ou de plier devant le « palladium de la propriété »<sup>1642</sup> qu'est l'article 544 du code civil<sup>1643</sup>. L'article 544 du code civil n'offre cependant qu'une protection très relative comme le démontre déjà Planiol à l'époque<sup>1644</sup>. En conséquence, cette disposition n'offre qu'une justification générale voire abstraite quant au droit de regard et d'action du salarié portant sur sa cotisation.

**300.** Faire apparaître le salarié comme un sujet de droit titulaire d'un élément patrimonial participant à l'opération d'assurance n'en demeure pas moins déterminant. L'intérêt premier est de ne plus le réduire à une simple donnée comptable ou à un tiers-bénéficiaire. Partant, il doit être replacé en tant qu'acteur dans le cadre de la prévoyance patronale. Le précompte agit ici comme critère d'identification. Il met en lumière la qualité attachée au salarié qui apparaît comme un contributeur et ce, quelle que soit la source de son obligation de payer. Dire que le salarié revêt une telle qualité permet ainsi de

---

<sup>1639</sup> P. Catala, « La transformation du patrimoine dans le droit civil moderne », *RTD Civ.* 1966, p. 185 ; F. Terré, « L'évolution du droit de propriété depuis le Code civil », *Droits* 1985, p. 33

<sup>1640</sup> R. Savatier, « Destin du Code civil français », *RID comp.* 1954, p. 542.

<sup>1641</sup> F. Terré, Y. Lequette, *Droit civil. Les biens*, Dalloz, coll. « Précis », 10<sup>ème</sup> éd., 2018, p. 95.

<sup>1642</sup> C. Caron, V. Ranouil, « Propriété », in *JCL. Civil Code, Art. 544*, fasc. 10, 2010.

<sup>1643</sup> Il ne s'agit que de tirer les conséquences du caractère absolu reconnu au droit de propriété. Sur ce caractère dans la seconde partie du 19<sup>ème</sup> siècle, voir : C. Demolombe, *Cours de Code Napoléon*, Tome I, 4<sup>ème</sup> éd., Paris, 1869, p. 450.

<sup>1644</sup> M. Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, Tome 1, 5<sup>ème</sup> éd., F. Pichon, 1908, p. 755. En ce sens, aujourd'hui : J. Comby, « L'impossible propriété absolue », in *Un droit inviolable et sacré*, ADEF, 1991, p. 13.

voir que celui-ci participe au financement du « système de garanties collectives »<sup>1645</sup> en place dans l'entreprise par le versement d'une quote-part sans être nécessairement directement débiteur de la caisse d'entreprise<sup>1646</sup>. En d'autres termes, plus qu'une simple obligation de payer, acception qui reste inscrite dans une approche contractualiste, c'est une obligation de contribuer qui se fait jour avec la prévoyance patronale dans le secteur des mines et celui des chemins de fer. Cependant, cette qualité, de même que le précompte, demeure abstraite tant qu'aucune retenue n'a été réalisée, c'est à dire, au temps de la mise en place du système de garanties ou de l'entrée du salarié dans les effectifs de l'entreprise si elle est postérieure. C'est ainsi la réalisation du précompte qui matérialise la qualité de contributeur tout en le singularisant vis-à-vis du collectif de travail. C'est que le précompte-acte brise la fiction derrière laquelle se réfugie la caisse ou, le cas échéant, la compagnie d'assurance, consistant à se dire indifférent à l'exécution de l'obligation de paiement qui pèse sur le salarié voire même ignorant quant à son existence. Plus précisément, la réalisation complète du précompte a pour effet concret d'affecter la retenue salariale entre les mains de l'assureur. Acte d'administration, il ne saurait déposséder le salarié de ses droits d'autant plus que l'employeur agit comme un intermédiaire. Il est dès lors difficilement concevable que l'acteur ayant la gestion d'un élément patrimonial du salarié ne soit pas tenu d'en répondre directement à l'intéressé. Mais comment conforter la position du salarié-contributeur ? Derrière la question de la garantie pour chaque salarié, pris isolément, de voir le produit du précompte ne pas lui échapper totalement, émerge un enjeu qui intéresse l'ensemble de la collectivité des travailleurs. C'est ainsi que certains collectifs de mineurs vont tenter d'obtenir un droit à la participation dans la gestion de la caisse patronale de prévoyance à laquelle ils sont affiliés.

## **B. La gestion de la caisse patronale de prévoyance dans le secteur des mines**

**301.** Dans la seconde partie du 19<sup>ème</sup> siècle, les revendications ouvrières, quant à la

---

<sup>1645</sup> A retenir une expression moderne. Sur ce point, voir : N. Di Camillo, *La protection sociale complémentaire au prisme des mobilités professionnelles. Contribution à l'étude des frontières de la protection sociale*, Université de Paris Nanterre, 2019, p. 304.

<sup>1646</sup> La distinction entre contributeur et débiteur de la prime a été mobilisée notamment par Monsieur Bourdon lorsque celui-ci s'est intéressé aux actuels articles L. 141-2 et suivants du code des assurances. V. Bourdon, *La distribution de l'assurance par les associations. Contribution à l'étude des assurances collectives*, Université Paris 1, 2001, n°303 sq.

transparence et à la gestion des fonds employés, se font plus pressantes. Ainsi, les mineurs revendiquent-ils le droit à la participation au conseil d'administration des caisses par le biais de représentants élus démocratiquement en leur sein<sup>1647</sup>. De même exigent-ils le droit à l'examen des comptes, c'est-à-dire au contrôle de la caisse<sup>1648</sup>. Contrairement aux hypothèses précédentes qui concernent en premier lieu des relations individuelles de travail, l'enjeu ici est éminemment collectif. Or, les travailleurs n'ont pas encore les moyens d'une expression collective<sup>1649</sup>. Par conséquent, la stratégie judiciaire des mineurs doit nécessairement se matérialiser au travers d'instances individuelles<sup>1650</sup>. Comment, dès lors, justifier sur le plan contentieux de tels droits gestionnaires ? C'est la figure contractuelle du mandat qui, à notre connaissance, va être mobilisée à cet effet dans au moins une affaire portée devant le Tribunal Civil de Saint-Etienne puis devant la Cour d'Appel de Lyon<sup>1651</sup> à l'occasion d'une demande en désaffiliation de la caisse de prévoyance de la compagnie. La mobilisation de cette figure juridique par les mineurs (1)

---

<sup>1647</sup>H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940, op. cit.*, pp. 217-218.

<sup>1648</sup> *Idem*, pp. 219-220.

<sup>1649</sup> Le regroupement de travailleurs, et *a fortiori* la formation de syndicats, est constitutif du délit de coalition en vertu de la loi dite « Le Chapelier » des 14-17 juin 1791 jusqu'à la loi du 25 mai 1864 qui abroge une telle incrimination. La dépénalisation obtenue, il faut attendre la loi du 21 mars 1884 (*J. O.*, 22 mars) pour que le syndicat soit légalisé et doté de la personnalité civile. Si la capacité d'ester en justice est alors reconnue à cette organisation, le périmètre de l'action syndicale devant les juridictions est débattu jusqu'à un arrêt du 5 avril 1913 rendu par la Cour de Cassation qui admet la recevabilité d'un syndicat à agir en justice pour défendre « les intérêts collectifs de la profession » (*Cass. Ch. Réunies, 5 avr. 1913, D.* 1914, I, p. 65, rapp. Falcimagne, concl. Sarrut ; *S.* 1920.I.49, note A. Mestre). Cette solution jurisprudentielle est reprise par la loi du 12 mars 1920 qui précise que les syndicats « peuvent, devant toute juridiction, exercer tous les droits réservés à la partie civile, relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect de l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent » (*L. 12 mars 1920, art. 5, J. O.*, 14 mars). Sur l'histoire de la reconnaissance légale des syndicats et de l'action syndicale, voir : J.-M. Verdier, *Traité de droit du travail - Syndicats*, Dalloz, 1966, p. 15 sq. Cette possibilité d'action syndicale est aujourd'hui couramment admise en matière de protection sociale complémentaire. Voir, par exemple, à propos d'un référendum en vue de l'institution d'un régime complémentaire réalisé sur le fondement de l'article L. 911-1 du CSS : *Cass. Soc., 15 nov. 2011, n°10-20.891, Bull. Civ., V, n°262 ; Dr. Soc.* 2012, p. 70, note J. Barthélemy ; *ibidem*, p.203, obs. F. Petit ; *SSL* 2012, Suppl. au n° 1550, p. 184, obs. S. Halopeau et M. Klein ; *ibidem* n° 1530, p. 12, obs. M. Delumeau ; *JCP S* 2012, n° 1091, obs. B. Dorin et V. Roulet.

<sup>1650</sup> Cette stratégie est illustrée par l'affaire Réocreux et Cognet mettant aux prises ces derniers avec la Compagnie des mines de la Loire et donnant lieu à une décision du Tribunal civil de Saint-Etienne en date du 24 mai 1866. Lors de sa plaidoirie, l'avocat des requérants ne fait guère mystère de l'intérêt collectif qui existe derrière la demande individuelle adressée par ces derniers. Ainsi, présente-t-il l'un des deux plaignants comme le « délégué » des mineurs. Or, ce n'est qu'avec la loi du 8 juillet 1890 que seront institués des délégués mineurs à la sécurité tandis qu'il faudra attendre la loi du 24 juin 1936 puis le décret-loi du 12 novembre 1938 pour que cette institution représentative du personnel soit généralisée. C'est pourquoi le conseil juridique des deux travailleurs parties à l'instance précise : « Je me nomme Légion, et j'ai dans mon dossier les signatures de près de deux mille ouvriers mineurs ». J. Favre, *Plaidoyers et discours du bâtonnat*, T. 2, Chevalier-Marescq, 1893, p. 426. Sur l'histoire de l'institution des délégués du personnel, voir : J.-M. Verdier, *Syndicats et droit syndical*, Vol. II, *Le droit syndical dans l'entreprise*, Dalloz, 2<sup>ème</sup>ed., 1984, p. 56 sq.

<sup>1651</sup> *Trib. Civ., Saint-etienne, 24 mai 1866*, J. Favre, *Plaidoyers et discours du bâtonnat, op. cit.*, p. 426 ; *CA Lyon, 16 mars 1867, Revue de législation des mines*, 1890, p. 236.

représente une innovation dans la mesure où elle constitue la première tentative de fonder juridiquement leur droit de participation à la gestion de la caisse (2) et dont l'échec est riche d'enseignements (3).

## 1. La mobilisation de la figure juridique du mandat

302. En synthèse, les mineurs soutiennent qu'à travers le précompte les ouvriers ont donné mandat à leur employeur de porter le produit des retenues salariales au compte de ladite caisse. L'idée de faire entrer le précompte dans la figure du mandat n'est pas saugrenue dans la mesure où ce « contrat aux mille visages »<sup>1652</sup> épouse facilement une multitude d'actes de la vie sociale<sup>1653</sup>. Il résulte de l'article 1984 du code civil, inchangé depuis la codification de 1804, que le mandat est un acte par lequel une personne, le mandant, donne à une autre, le mandataire, le pouvoir de faire quelque chose pour lui et en son nom<sup>1654</sup>. Le mandat est avant tout une technique de représentation<sup>1655</sup> qui confère au

---

<sup>1652</sup> P. Delebecque, F. Collart Dutilleul, *Contrats civils et commerciaux*, op. cit., p. 555.

<sup>1653</sup> Cette caractéristique semble traverser les époques. Le mandat recouvrait déjà de nombreux actes de la vie sociale au temps de Rome. C. Accarias, *Précis de droit romain*, T2, F. Pichon, 4<sup>ème</sup>ed., 1886, p. 358. C'est encore le cas au 19<sup>ème</sup> siècle, à la suite de l'institution du code civil, et au début du 20<sup>ème</sup> siècle, époque de toutes les transitions. R. Demogue, *Traité des obligations en général, Sources des obligations*, op. cit., pp. 174-175. Enfin, le mandat connaît aujourd'hui une certaine vigueur en ce qu'il s'est parfaitement adapté aux nouvelles espèces de l'époque contemporaine. P. Le Tourneau, « De l'évolution du mandat », *D.*, 1992, p. 157. Ceci fait dire à certains auteurs contemporains que le mandat constitue l'un des deux contrats principaux, à égalité avec le contrat de vente. Voir, notamment : P. Malaurie, L. Aynès, P.-Y. Gautier, *Droit des contrats spéciaux*, op. cit., pp. 277-278. Pour des illustrations des figures que prend le contrat de mandat au 19<sup>ème</sup> siècle : G. Baudry-Lacantinerie, A. Wahl, *Traité théorique et pratique de droit civil*, op. cit., p. 163 sq. Aujourd'hui, voir : P. Le Tourneau, « Mandat », op. cit.

<sup>1654</sup> Ce « pouvoir de faire quelque chose » porte nécessairement sur un acte juridique. H. Capitant, *Introduction à l'étude du droit civil*, A. Pedone, 1898, p. 305. Ceci est la traduction concrète au pouvoir de représentation attaché au contrat de mandat. En cela le mandat se distingue des contrats qui visent la réalisation d'actes matériels, tels que les contrats de louage d'ouvrage, aujourd'hui communément dénommés contrats d'entreprise. Cette distinction est largement admise depuis Pothier et Domat, dont les travaux ont influencé les rédacteurs du code civil de 1804. F. Labarthe, « La distinction du mandat et du contrat d'entreprise », in N. Dissaux (dir.), *Le mandat. Un contrat en crise ?* Economica, 2011, p. 39 ; J.-L. Gazzaniga, « Mandat et représentation dans l'Ancien Droit », *Droits*, 1997, n°6, p. 21. Il faut toutefois attendre un arrêt du 19 février 1968 pour que la Cour de Cassation formule de manière explicite la distinction considérée ainsi que le lien entre acte juridique et représentativité (*Cass. Civ., 1<sup>ère</sup>, 19 févr. 1968, n°64-14.315, Bull. Civ., I, n°69, GAJC*, T2, Dalloz, 11<sup>ème</sup>ed., 2015, *D.* 1968, p. 393, *JCP* 1968, II, 15490, *Gaz. Pal.*, 1968, 2, p. 144, note J.-P. Doucet, *RTD Civ.*, 1968, p. 559, obs. G. Cornu). Il n'en demeure pas moins communément admis que le mandat puisse porter sur un fait juridique à condition que cet objet reste accessoire à la réalisation d'un acte juridique. Sur la distinction considérée aujourd'hui et sa critique, voir : M. Mekki, « La distinction entre acte juridique et acte matériel à l'aune du contrat de mandat », in B. Remy (dir.), *Le mandat en question*, Bruylant, 2013, p. 13 ; N. Dissaux, *La qualification d'intermédiaire dans les relations contractuelles*, LGDJ, 2007, p. 123 sq. Enfin, il est aujourd'hui parfois accepté que le mandat peut porter seulement sur la négociation en vue de la conclusion d'un acte juridique (*Cass. Com., 24 mai 1994, n°92-14.344, Bull. Civ., IV, n°184, RTD Civ.*, 1995, p. 99, obs. J. Mestre ; *Cass. Com., 13 juin 1995, n°93-*



mandant le « don d'ubiquité »<sup>1656</sup> en ce que la personne représentée peut accomplir des actes juridiques sans être effectivement présente<sup>1657</sup>. Plus précisément, l'opération de mandat se décompose en deux actes distincts qui restent articulés l'un à l'autre : l'acte initial, qui confie le pouvoir au mandataire, et l'acte final qui est celui accompli par ce dernier au nom du mandant<sup>1658</sup>. Ainsi, à qualifier le précompte comme un contrat de mandat, il convient de distinguer entre la clause du contrat de louage de services ou du contrat spécifique (selon l'analyse que l'on retient de l'accord) qui donne à l'employeur pouvoir de rétention sur la rémunération salariale afin que la part y afférente soit affectée à

---

17.409, *Bull. Civ., IV*, n°175, *JCP G* 1995, I, 3880, n°8, obs. C. Jamin). N. Dissaux, *La qualification d'intermédiaire dans les relations contractuelles*, *op. cit.*, p. 132.

<sup>1655</sup> La représentation était ignorée du droit romain à qui l'on doit pourtant la figure du mandat. M. Planiol. « La transformation du mandat depuis le droit romain », *Revue critique de la jurisprudence*, 1893, p. 197. Ce mécanisme semble être né à la fin du Moyen-âge pour s'affermir sous l'ancien droit et, surtout, à partir de la codification de 1804. L. Pfister, « Un contrat en quête d'identité. Jalons pour une histoire de la qualification du mandat », in N. Dissaux (dir.), *Le mandat. Un contrat en crise ? op. cit.*, p. 1.

<sup>1656</sup> P. Malaurie, L. Aynès, P.-Y. Gautier, *Droit des contrats spéciaux*, *op. cit.*, p. 273.

<sup>1657</sup> Pothier semblait ne pas envisager le mandat sans représentation (R.-J. Pothier, *Œuvres de Pothier contenant les traités du droit français*, *op. cit.*, p. 252). Les rédacteurs du code civil de 1804 sont toutefois restés ambigus sur ce point, semble-t-il par une certaine déférence envers la tradition romaniste. L. Pfister, « Un contrat en quête d'identité. Jalons pour une histoire de la qualification du mandat », *op. cit.* La représentation va s'imposer progressivement comme *criterium* du mandat en doctrine, sous l'impulsion notamment de Duvergier, avant que la Cour de Cassation ne précise dans un arrêt du 14 avril 1886 que « le caractère essentiel de ce contrat consiste dans le pouvoir donné au mandataire de représenter le mandant » (*Cass. Civ., 14 avr. 1886, Bull. Civ., n°96, DP 1886, I, p. 220*). Pourtant, la doctrine reste depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle divisée sur le point de savoir si la représentation participe de l'essence du contrat de mandat. En ce sens : J.-B. Duvergier, « Des caractères distinctifs du louage d'ouvrage et du mandat salarié », *revue de législation et de jurisprudence*, 1837, vol. 6, p. 71 ; G. Baudry-Lacantinerie, A. Wahl, *Traité théorique et pratique de droit civil*, T.4., L. Larose, 1899, pp. 161-162 ; C. Aubry, C. Rau, *Cours de droit civil français*, T.3, Cosse, 1856, p. 458 (la position des auteurs n'en demeure pas moins ambiguë). *Contra* : R. Demogue, *Traité des obligations en général, Sources des obligations*, *op. cit.*, p. 185 ; H. Capitant, *Introduction à l'étude du droit civil*, *op. cit.* pp. 309-310. De façon plus nuancée, voir : E. Pilon, *Essais d'une théorie générale de la représentation dans les obligations*, *op. cit.*, pp. 277-297, spé. 296-297. De nos jours, en faveur de la représentation comme essence du contrat de mandat : P. Tourneau, « Mandat », in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2017 ; M.-L. Izorche, « A propos du " mandat sans représentation" », *D.*, 1999, p. 369 ; A. Gilson-Maes, *Mandat et responsabilité civile*, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2013, pp. 48-50. *Contra* : P. Delebecque, F. Collart Dutilleul, *Contrats civils et commerciaux*, *op. cit.*, p. 593 ; A. Bénabent, *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 10<sup>ème</sup>ed., 2016, p. 432 sq. ; T. Genicon Sans prendre parti sur le débat, certains auteurs parlent à l'égard des contrats conclus pour le compte mais pas au nom d'autrui comme des « quasi-mandat ». P. Malaurie, L. Aynès, P.-Y. Gautier, *Droit des contrats spéciaux*, *op. cit.*, p.282. D'une façon générale, on parle à cet égard de représentation imparfaite. A. Gilson-Maes, *Mandat et responsabilité civile*, *op. cit.*, pp. 40-43. Il n'est pas certain que l'opposition ait été résolue par la réforme du droit des obligations résultant de l'ordonnance n°2016-131 du 10 février 2016 qui crée un article 1154 du code civil consacrant, au moins partiellement, la représentation imparfaite. P. Le Tourneau, « Mandat », *op.cit.* *Contra* : G. Wicker, « Le nouveau droit commun de la représentation dans le code civil », *D.* 2016, p. 1942. Pour une critique de la réforme sur ce point : O. Deshayes, T. Genicon et Y.-M. Laithier, *Réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*, LexisNexis, 2016, p. 241.

<sup>1658</sup> E. Pilon, *Essais d'une théorie générale de la représentation dans les obligations*, *op. cit.*, p. 293.

la caisse patronale de prévoyance, c'est-à-dire l'acte initial d'établissement du mandat, et la retenue ouvrière réalisée lors de chaque paie, soit l'acte final.

**303.** Le régime du mandat est des plus intéressants pour des requérants qui souhaitent maîtriser le sort des sommes précomptées sur leur salaire. Tout d'abord, le mandant n'est, par nature, jamais dépossédé de ses droits de propriétaire sur les sommes précomptées en raison du mécanisme de la représentation<sup>1659</sup>. Plus précisément, il résulte de l'ancien article 1988 du code civil qu'en l'absence de stipulation expresse, le mandataire ne peut réaliser que des actes d'administration. Or, il ne peut exister de telles clauses stipulatives en matière de « protection sociale d'entreprise »<sup>1660</sup> dans la mesure où les sommes prélevées doivent être « placées »<sup>1661</sup>. En conséquence, si l'employeur est mandataire, il ne peut aliéner les sommes précomptées c'est-à-dire accomplir un acte de disposition, sauf à engager sa responsabilité<sup>1662</sup>. Cependant, ce ne sont pas ces aspects du régime des rapports entre le mandant et le mandataire qui intéressent les mineurs ligériens en l'espèce.

## **2. La recherche d'un fondement au droit de participation des salariés**

**304.** Ce que les mineurs demandent, en premier lieu, c'est que leur employeur fasse en sa qualité de mandataire reddition des comptes<sup>1663</sup>, c'est-à-dire qu'il dresse l'état financier des sommes précomptées<sup>1664</sup> et, par extension, de la caisse de prévoyance patronale<sup>1665</sup>. Or,

---

<sup>1659</sup> R. Demogue, *Traité des obligations en général, Sources des obligations, op. cit.*, p. 189.

<sup>1660</sup> A reprendre une expression contemporaine. Voir, par exemple : P. Morvan, « Protection sociale d'entreprise : droits acquis ou éventuels dans la tourmente de la restructuration », *Dr. Soc.* 2006. 279

<sup>1661</sup> Avec toutes les réserves qui s'imposent en la matière compte-tenu de la réalité de la gestion des cotisations dans le secteur des mines. Voir, *supra*, subdivision précédente.

<sup>1662</sup> Il résulte des articles 1991 et 1992 al.2 du code civil, comme le résumait Aubry et Rau, que « le mandataire est responsable envers le mandant des dommages qu'il peut lui avoir occasionnés, soit par l'inexécution totale ou partielle du mandat, soit par les fautes qu'il a commises dans sa gestion ». C. Aubry, C. Rau, *Cours de droit civil français, op. cit.*, p. 465 (voir en notre de bas de page pour des exemples d'arrêts rendus par les juridictions du fond en la matière). Et ceux-ci d'ajouter que le mandataire doit apporter aux affaires dont il est chargé les soins d'un bon père de famille (*Ibidem*). Toutefois, l'article 1992 alinéa 2 du code précité précise que la responsabilité relative aux fautes est appliquée moins rigoureusement à celui dont le mandat est gratuit qu'à celui qui reçoit un salaire.

<sup>1663</sup> *Cod. Civ., art. 1993*. A cet égard, la Cour de Cassation considère traditionnellement que l'obligation de rendre compte est inhérente au contrat de mandat (*Cass. Civ., 24 août 1831, Bull. Civ., n°78, S.1831, I, p.315 ; Cass. Civ. 22 déc. 1851, D. 1852. I, p.37 ; Cass. Req., 10 nov. 1937, D. H., 1937, n°583 ; Cass. Civ. 1<sup>ère</sup>, 17 déc. 1963, Bull. Civ. I, n° 559 ; Cass. Civ., 1<sup>ère</sup>, 8 févr. 2000, n° 95-14.330 ; RJA 2000, n°494 ; Bull. Civ., I, n° 36*).

<sup>1664</sup> Si aucune forme particulière n'est exigée par l'article 1993 du code civil, le contenu est alors défini par

la compagnie n'est pas en mesure d'établir la traçabilité des sommes précomptées<sup>1666</sup>. Surtout, les mineurs entendent se voir reconnaître la possibilité d'une révocation du contrat de mandat qu'ils estiment porter sur le précompte afin de ne plus devoir cotiser à la caisse de la compagnie<sup>1667</sup>. Certes, la révocation d'un mandat est en principe *ad nutum*, c'est-à-dire au bon vouloir des parties<sup>1668</sup>. Cependant, dans la mesure où les mineurs ne peuvent en pratique s'opposer à la retenue ouvrière qui s'opère à la source, ils sont contraints à demander au juge la reconnaissance du mandat pour que ce dernier puisse, le cas échéant, en prononcer la rupture. Plus encore, les mineurs demandent, au motif de l'inexécution de ses obligations de mandataire par l'employeur, la dissolution de la caisse patronale de prévoyance<sup>1669</sup>. En effet, ils ont en projet la constitution d'une caisse unique au niveau du bassin minier, indépendante de toute emprise arbitraire de leur employeur, à la gestion de laquelle ils seraient associés<sup>1670</sup>.

**305.** L'analyse proposée par les mineurs n'est pas accueillie favorablement par les juridictions du fond qui se retranchent derrière une analyse formaliste des conditions de formation du règlement de la compagnie relatif au précompte. Ainsi, considèrent-elles que ledit règlement en est resté au stade de projet. Ceci est bien évidemment contestable dans la mesure où la retenue ouvrière est effectivement appliquée selon les conditions du projet et qu'il est donc possible d'inférer de la pratique patronale l'existence d'un mandat

---

les anciens articles 533 et 536 du code de procédure civile. Selon l'article 533, le compte doit contenir les recettes et dépenses effectives ainsi qu'un bilan récapitulatif tandis que l'article 536 prévoit la production de pièces justificatives y afférentes en cas de contentieux. G. Baudry-Lacantinerie, A. Wahl, *Traité théorique et pratique de droit civil, op.cit.*, pp. 327-328. De nos jours, le code de procédure civile se montre plus libéral en la matière dans la mesure où il ne traite que des règles de compétence (*CPC, art. 1268*). Voir, sur les contours d'une telle obligation appréhendée par la Cour de Cassation aujourd'hui : P. Delebecque, F. Collart Dutilleul, *Contrats civils et commerciaux, op. cit.*, pp. 579-581.

<sup>1665</sup> J. Favre, *Plaidoyers et discours du bâtonnat, op. cit.* A noter que la reddition des comptes implique également la restitution de toute somme et intérêts ou objet qu'il a reçus en vertu de sa procuration. P. Le Tourneau, « Mandat », *op. cit.* Cependant, ce n'est pas sur ce point que porte la demande des requérants en l'espèce.

<sup>1666</sup> G. Stell, *Les cahiers de Doléances des Mineurs de France*, Librairie du Capitaliste, 1883, p. 85.

<sup>1667</sup> J. Favre, *Plaidoyers et discours du bâtonnat, op. cit.*

<sup>1668</sup> Sauf certaines exceptions qui sont soit contractuelles (clause d'irrévocabilité), soit jurisprudentielles et légales (mandats d'intérêt commun). P. Le Tourneau, « De l'évolution du mandat », *op. cit.*

<sup>1669</sup> J. Favre, *Plaidoyers et discours du bâtonnat, op. cit.*

<sup>1670</sup> H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale, (1850-1940), op. cit.*, p. 217.

tacite<sup>1671</sup>. A cet égard, la répétition à intervalles réguliers du précompte-acte constitue la preuve de l'existence du précompte, c'est-à-dire d'un mandat de prélèvement en vue d'assurer les salariés pour la retraite et contre les accidents par le truchement de la caisse d'entreprise. Il importe donc peu que le règlement de la compagnie n'ait pas été adopté explicitement par cette dernière, son projet constituant en tout état de cause un indice de plus en faveur de la reconnaissance d'un mandat tacite. En réalité, le raisonnement des juridictions du fond leur évite de se prononcer sur la qualification du précompte et, par conséquent, sur l'encadrement du pouvoir patronal. Le mandat supposant l'existence d'un véritable tiers, ces juridictions n'auraient-elles pas été confrontées aux contradictions liées à la reconnaissance de la personnalité morale des caisses patronales de prévoyance ? L'adoption d'une telle qualification ne les auraient-elles pas conduites, lors de contentieux ultérieurs, à devoir se prononcer en matière d'indemnisation sur la qualité d'employeur-assureur de la compagnie ? Les mineurs ne formeront pas de pourvoi en cassation : obtenant certaines avancées en pratique<sup>1672</sup>, l'action ouvrière pour le contrôle des caisses patronales de prévoyance s'oriente à partir de l'instauration de la III<sup>ème</sup> République en faveur d'une solution législative<sup>1673</sup>. Et pour cause : les chances de succès d'un éventuel pourvoi apparaissent bien maigres au regard de l'état du droit de l'époque.

### 3. Un échec riche d'enseignements

**306.** L'arrêt de la Cour de Cassation du 14 février 1866<sup>1674</sup>, qui donne lieu à la jurisprudence dite « des sabots » et qui a pour effet d'ancrer le précompte dans le contrat de travail, est rendu peu de temps avant la décision de première instance<sup>1675</sup>. Une telle

---

<sup>1671</sup> En l'espèce, le projet de règlement de la compagnie minière prévoyait une retenue proportionnelle à 2% des salaires. J. Favre, *Plaidoyers et discours du bâtonnat*, *op. cit.*

<sup>1672</sup> Les ouvriers mineurs obtiennent, d'une part, l'entrée de représentants dans les conseils d'administration des caisses existantes, et, d'autre part, la création d'une caisse commune à différentes entreprises sous l'impulsion de la préfecture. Enfin, les ouvriers mineurs fondent une caisse de prévoyance, autorisée par arrêté préfectoral, dont ils sont les seuls gestionnaires et qui couvre les salariés volontaires des entreprises minières du bassin de la Loire ne comprenant pas de caisse de prévoyance patronale. J. Brechignac, *La mine aux mineurs, De Monthieux (Loire)*, P. Phily, 1911, p. 187 sq ; B. Gibaud, *De la Mutualité à la Sécurité sociale. Conflits et convergences*, Editions ouvrières, 1986, p. 36.

<sup>1673</sup> D. Cooper-Richet, « Aux origines de la sécurité sociale minière (1850-1914) », in CHSS, *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale (1988)*, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1989, p. 41.

<sup>1674</sup> *Cass. Civ.*, 14 févr. 1866, *op. cit.*

<sup>1675</sup> *Trib. Civ.*, Saint-Etienne, 24 mai 1866, *op. cit.*

solution jurisprudentielle n'interdit pas nécessairement la qualification de mandat dans la mesure où la décision considérée a été retenue en matière disciplinaire. En effet, la prévoyance d'entreprise présente pour l'époque un caractère inédit de telle sorte qu'elle aurait pu encourager les mineurs à proposer une qualification alternative dans les conditions exposées ci-dessus à l'occasion d'un pourvoi dirigé contre l'arrêt rendu par la Cour d'Appel de Lyon<sup>1676</sup>. En cas d'acceptation par les juges de cette qualification, il y aurait alors cohabitation d'un contrat de travail et d'un contrat de mandat. Plus que la simple juxtaposition de contrats, c'est leur combinaison qui est alors difficile à admettre. Il n'est pas encore l'heure de la reconnaissance par la Haute juridiction, comme par la doctrine, de l'éventualité de la participation du mandat à une « opération juridique complexe »<sup>1677</sup>. Pourtant, avec un regard actuel, la situation se caractérise bien par l'existence d'une « interdépendance contractuelle »<sup>1678</sup> entre le contrat de travail et le mandat de précompte si l'on retient pareille dualité de contrats. Le cas échéant, la reconnaissance d'une telle imbrication des contrats considérés lierait leur sort : au stade de leur formation, ils apparaissent chacun comme la « condition-modalité »<sup>1679</sup> de l'autre. Lors de leur exécution, la rupture du contrat de travail entraîne logiquement la caducité du contrat de mandat<sup>1680</sup>. Cependant, ceci ne saurait masquer la faiblesse initiale de l'analyse proposée par les mineurs qui consiste à construire un droit d'exercice collectif à partir du précompte.

**307.** L'échec de la mobilisation du mandat s'avère secondaire avec le recul de l'histoire, celui-ci n'étant qu'une figure juridique d'appoint pour les mineurs dans une perspective contentieuse. L'intérêt de la confrontation de cette catégorie du droit civil à la gestion de la caisse de prévoyance patronale réside justement dans son échec. Il met en lumière l'absence d'un véritable tiers au rapport d'emploi, la caisse demeurant la chose du patron.

---

<sup>1676</sup> CA Lyon, 16 mars 1867, *op. cit.*

<sup>1677</sup> Cette reconnaissance va se réaliser progressivement au cours de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. D. Rambure-Barathon, *Le mandat, accessoire d'une opération juridique complexe*, Université Paris I, 1981, p. 24 sq. ; S. Pellé, *La notion d'interdépendance contractuelle. Contribution à l'étude des ensembles de contrats*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », 2007, p. 314 sq.

<sup>1678</sup> *Idem*, p. 155 sq. La notion a été consacrée par la réforme du droit des contrats de 2016. Sur ce point, voir S. Bros, « L'interdépendance contractuelle, la Cour de Cassation et la réforme du droit des contrats », *D.*, 2016, p. 29.

<sup>1679</sup> S. Pimont, *L'économie du contrat*, PUAM, 2004, n°556.

<sup>1680</sup> Sur les « anéantissemements en cascade » de contrats indépendants, voir : S. Pellé, *La notion d'interdépendance contractuelle. Contribution à l'étude des ensembles de contrats*, *op. cit.*, pp. 377-434.

En s'exerçant sur un élément essentiel du contrat de travail, la rémunération, sans qu'il n'y ait à proprement parler opération d'assurance, le précompte reste inscrit dans le contrat de travail. En d'autres termes, le pouvoir patronal emporte, dans ce contexte, toute construction juridique, si subtile soit-elle.

La tentative de saisir le pouvoir dont jouit l'employeur à travers une catégorie classique du droit des contrats constitue la première expérience juridique concrète qui révèle les difficultés du droit civil à saisir parfaitement la matière sociale. En ancrant le précompte dans le contrat de travail et en faisant comme si cette prérogative était librement acceptée par des parties égales au contrat, les juges négligent le déséquilibre induit par le lien de subordination et la réalité des conditions de l'engagement physique. Si cette impossibilité du droit civil à saisir la réalité des relations du travail à l'heure de l'ère industrielle n'est pas propre au cas du précompte<sup>1681</sup>, l'approche retenue par les juges laisse *de facto* libre cours à l'emprise du pouvoir patronal sur les sommes retenues. Sans encadrement réel par la loi ou de la jurisprudence en la matière, l'usage d'une telle prérogative contractuelle ne peut que dégénérer en abus.

**308.** C'est surtout la dimension collective des rapports entre les salariés et leur employeur qui ne peut être appréhendée par le droit commun des obligations. La demande des ouvriers mineurs de se voir reconnaître un droit de participation à la gestion de la caisse, fondé sur la retenue ouvrière, est en effet inconciliable avec les solutions classiques du droit civil. Plus précisément, c'est l'existence d'une norme collective d'intermédiation entre la collectivité des travailleurs et l'employeur qui fait défaut. Lorsque « l'assurance collective »<sup>1682</sup> prenant place au sein de l'entreprise connaîtra un second essor au cours des années 1930<sup>1683</sup>, un nouvel instrument normatif participant à l'ordonnancement des

---

<sup>1681</sup> A. Supiot, « Pourquoi un droit du travail ? », *Dr. Soc.*, 1990, p. 485 ; P. Durand, « Le particularisme du droit du travail », *Dr. Soc.*, 1945, p. 298 ; P. Pic, « Le centenaire du code civil et le droit social de demain », *Quest. Pratique de législation ouvrière*, 1904, p. 474.

<sup>1682</sup> Sur la notion d'assurance collective : L. Mayaux « Première approche », in P. Baillet, J. Bigot, J. Kullman, L. Mayaux, J. Bigot, *Les assurances de personnes*, LGDJ coll. « Traités », 2007, pp. 626-627.

<sup>1683</sup> Sur le développement de l'assurance collective durant les années 1930, voir : M. Milcamps, « L'assurance-groupe et l'évolution de la législation sociale », *RGAT*, 1950, p. 8 ; M. Picard, A. Besson, *Traité général des assurances terrestres en droit français*, Tome 4, *Assurances de personnes, vie-accidents corporels-maladie*, LGDJ, 1945, n° 38. Sur le développement de la protection sociale complémentaire après-guerre, voir : N. Di Camillo, *La protection sociale complémentaire au prisme des mobilités professionnelles. Contribution à l'étude des frontières de la protection sociale*, Université de Paris Nanterre, 2019, p. 52 sq.

relations du travail sera alors à l'œuvre : la convention collective<sup>1684</sup>. Il est vrai que, mobilisée en matière de prévoyance dès cette époque, elle ne supplantera pas dans un premier temps le pouvoir instituant de l'employeur s'exprimant par la décision unilatérale<sup>1685</sup>. Ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que la convention collective, en se déployant au niveau interprofessionnel et de la branche, va s'imposer comme instrument institutif de référence<sup>1686</sup>. Aujourd'hui, la mise en place de garanties collectives obligatoires en matière de « protection complémentaire d'entreprise »<sup>1687</sup> peut être institué par référendum, accord collectif ou décision unilatérale de l'employeur en vertu de l'article L. 911-1 du CSS<sup>1688</sup>.

En définitive, l'expérience du contentieux afférent à la gestion de la caisse patronale de prévoyance dans le secteur des mines appelle la création d'un droit social prenant en compte le caractère subordonné et la dimension collective du rapport d'emploi. Se dessine également la nécessité d'un tiers au dit rapport afin de permettre le succès de l'opération d'assurance, exigence qui sera réalisée dans le cadre nouveau des assurances sociales puis de la Sécurité sociale.

## Section 2. Un mécanisme légal attaché au rôle de collecteur

**309.** Les premières lois d'Assurance sociale voient l'avènement du précompte comme mécanisme légal (§1). Son usage étant attribué à l'employeur en sa qualité de collecteur afin de remplir une finalité précise imposée par la loi, la mise en œuvre du précompte n'est plus à la discrétion de l'intéressé. C'est une inversion de logique qui s'opère par rapport à l'expérience de la prévoyance patronale dans le secteur des mines et des chemins de fer.

---

<sup>1684</sup> L. 25 mars 1919, (*J. O.*, 28 mars). Pour une synthèse historique sur l'émergence et du déploiement de cet instrument normatif, voir : C. Didry, « La production juridique de la convention collective. La loi du 4 mars 1919 », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 2001, p. 1254. Y. Ferkane, *L'accord collectif de travail : étude sur la diffusion d'un modèle*, *op. cit.*, pp. 359-372.

<sup>1685</sup> J. Voigt, *L'assurance de groupe, régime de prévoyance des cadres et techniciens*, *op. cit.*, p. 37 sq.

<sup>1686</sup> P. Durand, « Des conventions collectives de travail aux conventions collectives de sécurité sociale », *Droit social*, 1960, p. 42. Y. Ferkane, *L'accord collectif de travail : étude sur la diffusion d'un modèle*, *op. cit.*, pp. 404-410 ; D. Libault, *Rapport sur la solidarité et la protection sociale complémentaire collective*, 2015, p. 9 [<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/154000668.pdf>].

<sup>1687</sup> Y. Saint-Jours, « La protection complémentaire d'entreprise », *Dr. Soc.*, 1992.141.

<sup>1688</sup> J. Barthélémy, « Essai sur le concept de convention collective de sécurité sociale », *RDT*, 2019, p. 308.

Bien que portant sur la rémunération du travail, le précompte intéresse désormais en premier lieu le rapport juridique de l'employeur avec l'organisme d'assurance sociale. Dans cette perspective, ce mécanisme apparaît comme le corollaire de l'existence d'un organisme assureur tiers au rapport d'emploi (§2).

### **§1. L'avènement du précompte comme mécanisme légal**

**310.** L'existence du précompte légal répond à des justifications qui sont tout aussi bien d'ordre théorique que pratique et qui gardent toute leur pertinence aujourd'hui (A). Celles-ci n'emporteront toutefois pas la conviction de la Cour de Cassation dans un premier temps, cette dernière matérialisant la résistance d'une conception contractualiste du précompte à l'occasion de l'application de la loi sur les ROP (B).

#### **A. Justifications théoriques et pratiques d'un mécanisme légal**

**311.** En tant que technique de recouvrement, le précompte est à ce point ancré dans le système du recouvrement social que la Cour de Cassation a pu dire, dans un important arrêt du 29 octobre 1965, que « le précompte de la contribution ouvrière sur le salaire ou gain de l'assuré, lors de chaque paye, est le mode normal de recouvrement, par l'employeur, de la part ouvrière des assurances sociales »<sup>1689</sup>. Les justifications du précompte comme mécanisme légal sont de différents ordres. On peut convoquer, en premier lieu, le principe de solidarité nationale de portée constitutionnelle<sup>1690</sup>. Mais ce principe, qui légitime à l'échelle du système du recouvrement social l'attribution de l'usage de ce mécanisme à l'employeur, semble difficilement mobilisable dans le rapport concret de l'employeur à son salarié. Comme l'a démontré Monsieur Borgetto, le principe de solidarité emporte peu d'effet en lui-même comme « fondement juridique »<sup>1691</sup>. Faisant sienne l'analyse

---

<sup>1689</sup>Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 29 oct. 1965, Bull. Civ. II, n°820; Dr. Soc. 1966, p. 249, obs. Gérard Lyon-Caen

<sup>1690</sup> M. Borgetto, « Égalité, solidarité... équité », in G. Koubi (dir.), *Le Préambule de la Constitution de 1946 : antinomies juridiques et contradictions politiques*, CURAPP, PUF, 1996, p. 239 ; G. Canivet « La fraternité dans le droit constitutionnel français », in *Responsabilité, fraternité et développement durable en droit. En mémoire de l'honorable Charles Doherty Gonthier*, LexisNexis, 2012, p. 465.

<sup>1691</sup> M. Borgetto, *La notion de Fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, op. cit., pp. 462-470. Voir, également, J. Knetsch, « La solidarité nationale, genèse et signification d'une notion juridique », *RFAS*, 2014/1, p. 32.



d'Eseinman relative à la responsabilité des personnes publiques, l'auteur remarque que le principe de solidarité nécessite un instrument de médiation, c'est-à-dire la loi ou le règlement<sup>1692</sup>. Il est dès lors nécessaire d'inférer ledit principe des premières lois d'Assurance sociale, au premier rang desquelles figurent celle de 1894 relative aux caisses des mineurs et celle sur les ROP, ainsi que de l'actuel article L. 111-1 du CSS. La justification demeure lointaine et il n'est pas du tout assuré qu'elle puisse servir de critère de contrôle de l'usage du précompte. En revanche, le principe de solidarité justifie que le législateur décide d'attribuer une telle charge à l'employeur ou à un tiers au rapport d'emploi en fonction des besoins du système de recouvrement et qu'il organise la portée d'un tel mécanisme<sup>1693</sup>. On peut ainsi se demander si le principe de solidarité nationale, ou plutôt son absence, ne pourrait pas limiter voire interdire l'extension du rôle de collecteur de l'employeur à des contributions qui n'ont pas pour finalité le financement du système de Sécurité sociale *lato sensu*. Toutefois, d'autres principes et exigences constitutionnels peuvent être mobilisés au soutien d'une telle extension comme l'illustre le dispositif du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu prévu par l'article 60 de la loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016. Le Conseil Constitutionnel a ainsi considéré que « ni le principe d'égalité devant les charges publiques, ni aucune autre exigence constitutionnelle n'imposaient au législateur de compenser la charge résultante, pour les tiers collecteurs, de la réalisation de la retenue à la source »<sup>1694</sup>. Par ailleurs, le principe semble interdire aux juges de retenir des solutions qui soient contraires à l'équilibre financier dudit système et donc de libérer l'employeur de sa charge, serait-ce pour des raisons qui paraissent légitimes<sup>1695</sup>.

**312.** La seconde justification est assurément d'ordre pratique. Comme l'énonce clairement le rapporteur Puech lors des débats sur les ROP, le précompte constitue le « corollaire de l'obligation » de payer la cotisation salariale<sup>1696</sup>. L'assertion n'est pas

---

<sup>1692</sup> *Idem*, p. 467.

<sup>1693</sup> La question du pouvoir dévolu à l'employeur n'a jamais clairement été posée au regard du principe de solidarité. La valeur constitutionnelle dudit principe est toutefois bien acquise. Voir, notamment : N. Jacquinet, « La constitutionnalisation de la solidarité », in M. Hecquard-Théron (dir), *Solidarité(s) : perspectives juridiques*, LGDJ, 2009, p. 101.

<sup>1694</sup> *Cons. Cons.*, 29 déc., 2016, n°2016-744 DC, *RFDC*, 2017, p. 472, note E. Oliva.

<sup>1695</sup> Voir, par exemple, la censure par la Cour de Cassation d'une décision ayant accueilli la demande en remise des majorations de retard présentée par un débiteur et a accordé cette remise à l'intéressé dès lors qu'il n'a pas réglé l'intégralité des cotisations dues (*Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 2 nov. 2004, n° 03-30.004).

<sup>1696</sup> L. Puech, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 31 mars 1910, p. 1819.

dépourvue de dimension morale dans la mesure où il faut par la contrainte inculquer le « goût de la prévoyance » au salarié<sup>1697</sup>. De manière prosaïque, il s'agit ainsi de donner corps à cette obligation nouvelle qui pèse sur les salariés alors que le recouvrement social qui se dessine repose déjà sur l'idée d'une économie de moyens. Comme le résumera plus tard Durand dans une formule qui garde toute sa pertinence aujourd'hui :

« Toutes les législations contemporaines se caractérisent par une tendance à utiliser des systèmes de perceptions simples, peu coûteux et efficaces. Pour la collecte des cotisations, tout d'abord, elles s'efforcent de recourir à des intermédiaires en relation avec les cotisants, et qui sont utilisés par les organismes de gestion. Ce système est concevable pour les salariés, dont la cotisation est prélevée par l'employeur sur le salaire. Cette technique du précompte est d'une importance considérable pour le fonctionnement des institutions de sécurité sociale. Si elle n'existait pas, les caisses se trouveraient en face d'un nombre considérable de débiteurs et devraient tenir une multitude de comptes ; elles seraient obligées de procéder à l'encaissement de petites créances à des intervalles rapprochés ; elles seraient exposées au risque du changement de résidence ou de lieu du travail de ses débiteurs : les frais de gestion seraient, dans ces conditions, considérables »<sup>1698</sup>.

On ne saurait exprimer plus clairement la nécessité d'attribuer le précompte à l'employeur, lequel est d'abord appréhendé comme un intermédiaire, nonobstant le lien contractuel qu'il entretient avec l'assuré social. D'ailleurs, cette position « d'intermédiaire » sera déjà discutée lors des débats parlementaires relatifs aux ROP<sup>1699</sup>. Autrement dit, c'est une approche institutionnelle qui s'exprime ici, ce qui n'est guère surprenant venant d'un auteur tel que Durand<sup>1700</sup>. Plus exactement, en étant lié à une position d'intermédiaire avec un organisme de sécurité sociale, le précompte s'inscrit dans la réalisation d'une mission de service public<sup>1701</sup>. Ceci justifie non seulement son attribution mais également que soient

---

<sup>1697</sup> Voir, par exemple : J.-L. Lemire, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 21 novembre 1905, p. 3397.

<sup>1698</sup> P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale, op. cit.*, p. 338.

<sup>1699</sup> *J. O.*, Déb. Parl., Sénat, séance du 11 janvier 1910, p. 9.

<sup>1700</sup> Cet auteur était un fervent défenseur de la thèse dite institutionnelle du rapport d'emploi. P. Durand, « Aux frontières du contrat et de l'institution, la relation de travail », *JCP* 1944 I. 387. Sur cette thèse, voir notamment : B. Géniaut, C. Giraudet, C. Mathieu, « Les ouvrages de droit du travail dans les années cinquante », *Dr. ouv.* 2003, p. 367 ; C. Giraudet, *Théorie de l'institution et droit du travail*, Université Paris X, 2014.

<sup>1701</sup> Ceci fait d'avantage penser à la thèse élaborée par Hauriou à propos des services publics avant sa transposition aux relations du travail par des auteurs partageant la vision de Durand. M. Hauriou, « L'institution et le droit statutaire », *Recueil de législation de Toulouse*, 1906, p. 134 ; « Aux sources du droit. Le pouvoir l'ordre et la liberté », *Cahiers de la nouvelle journée*, Librairie Bloud & Gay, 1933, p. 19 ; « La théorie de l'institution et de la fondation », *Cahiers de la nouvelle journée*, 1925, réédité in

écartées des règles issues du droit des contrats. Pourtant, l'avènement du précompte ne s'est pas réalisé sans résistance de la part de la Cour de Cassation qui a pu, un temps, lui opposer une analyse contractualiste.

## **B. La résistance d'une conception contractualiste du précompte**

**313.** Si la question est résolue en matière d'accident du travail par la loi du 9 avril 1898<sup>1702</sup> qui fait supporter la charge du risque professionnel uniquement sur les épaules de l'employeur, la pratique du précompte dans les secteurs miniers et des chemins de fer fait apparaître la nécessité de sa transformation en un mécanisme extracontractuel. C'est la loi qui sortira, ce faisant, le précompte du contrat, d'abord par le biais de lois sectorielles, celle du 29 juin 1894<sup>1703</sup> concernant les ouvriers mineurs et celle du 21 juillet 1909 pour le personnel des grands réseaux de chemin de fer d'intérêt général<sup>1704</sup>, avant que ne soit généralisé ce mécanisme à l'ensemble des secteurs de la sphère privée avec la loi sur les ROP du 5 avril 1910. L'avènement du précompte en tant que mécanisme légal ne marque pas pour autant l'abandon immédiat d'une conception contractualiste à son égard. Celle-ci sera frontalement opposée par la Cour de Cassation à l'occasion du contentieux né de l'application des ROP dans ses célèbres arrêts du 11 décembre 1911 et du 22 juin 1912<sup>1705</sup>.

**314.** C'est d'abord le refus par la Haute juridiction de voir dans l'article 3 de la loi de 1910 l'octroi à l'employeur d'un pouvoir de rétention d'office de la contribution ouvrière qui traduit cette approche civiliste. Certes, la Cour de Cassation fait preuve, comme on a déjà pu le voir, d'une certaine argutie en se retranchant derrière l'absence supposée de

---

*Cahiers de la nouvelle journée*, 1933, p. 104. Pour une synthèse de la pensée d'Hauriou : E. Millard, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et société*, 1995, p. 381.

<sup>1702</sup> *J. O.*, 10 avr. Sur l'appréhension du risque professionnel par cette loi, voir : M. Keim-Bagot, *De l'accident du travail à la maladie : la métamorphose du risque professionnel*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque des Thèses », 2015, p. 10 sq, spé. p. 20.

<sup>1703</sup> *L. 29 juin 1894, art. 2 et art. 6 (J. O., 30 juin)*.

<sup>1704</sup> *L. 21 juill. 1909, art. 10 (J. O., 29 juill.)*. Toutefois, le précompte demeure une option laissée au choix des employeurs, le législateur souhaitant alors respecter les statuts des compagnies supportant, à titre de faveur, le financement du régime d'entreprise à leur entière charge. P. Strauss, *J. O., Déb. Parl., Sénat*, séance du 9 juillet 1909, p. 667.

<sup>1705</sup> *Cass. Civ. 11 déc. 1911, op. cit. ; Cass. Civ., 22 juin 1912, op. cit.*

clarté de la disposition considérée comme de l'intention du législateur<sup>1706</sup>. Quoique critiquable, cette position s'explique par le souci de sauvegarder les prérogatives contractuelles de chacune des parties au contrat de travail, la rémunération étant l'une des obligations principales dont le salarié est créancier<sup>1707</sup>. Cette approche rejoint la crainte plus générale de voir le recul de l'autonomie de la volonté des contractants au profit de la loi sur fond de développement, en ce début de 20<sup>ème</sup> siècle, de l'ordre public économique, qu'il soit de direction ou de protection<sup>1708</sup>. Au sens de cette analyse, la loi qui confère des prérogatives extracontractuelles exorbitantes à l'une des parties au contrat en lui permettant de tordre ou d'annihiler une obligation contractuelle, ne serait-ce que partiellement, doit nécessairement être interprétée strictement. Ce faisant, la Cour de Cassation inscrit le pouvoir de l'employeur dans le contrat. C'est pourquoi elle ne peut entendre la notion de « charge » prévue à l'article 23 de la loi de 1910 autrement que comme le synonyme de la contribution patronale<sup>1709</sup>. Le contraire serait d'admettre l'existence d'un rôle de percepteur octroyé à l'employeur, prélude à une intervention de l'Etat dans la gestion interne de l'entreprise<sup>1710</sup>. Or, non seulement cette opposition entre loi et contrat est des plus relatives<sup>1711</sup>, mais le précompte se révèle bien être un mécanisme

---

<sup>1706</sup> Voir, *supra*, P1. T1. C2. S1. §1. B.3.a.

<sup>1707</sup> E. Dockès, G. Auzero, D. Baugard, *Droit du travail*, Dalloz, coll. « Précis », 33 éd., 2020, *op.cit.*, pp. 266-268.

<sup>1708</sup> G. Ripert, « L'ordre économique et la liberté contractuelle » in *Mélange Gény*, Tome 2, 1934, *op.cit.*, p. 374 ; R. Savatier, « L'ordre public économique », *D.* 1965, Chron. 31, *op.cit.* ; J. Ghestin, « L'utile et le juste dans les contrats » *D.* 1982, Chron. 1, *op.cit.* ; M. Salah, « Les transformations de l'ordre public économique. Vers un ordre public régulateur », in *Mélanges G. Farjat*, 1999, *op.cit.*, p. 261.

<sup>1709</sup> Voir, *supra*, P1. T1. C2. S1. §1. B. 3.a.

<sup>1710</sup> Voir notamment l'échange entre les députés et le ministre du Travail lors de la discussion finale de la loi de 1910. E. Aynard, J. Jaurès, R. Viviani, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 31 mars 1910, p. 1819.

<sup>1711</sup> D'une manière générale, la relativité de la distinction entre ces sources de droit est acquise en doctrine notamment depuis les travaux d'E. Gounot et sa critique du concept de l'autonomie de la volonté comme fondement du contrat. E. Gounot, *Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé ; Contribution à l'étude critique de l'individualisme*, th. Dijon, 1912, *op.cit.*, pp. 76, 83-88, spécialement pp. 121-124. Voir également en ce sens, V. Ranouil, *L'autonomie de la volonté, naissance et évolution d'un concept*, PUF, 1980, *op.cit.*, pp.14, 20-47, 76-78. Mais c'est la distinction réalisée par Kelsen entre le contrat entendu comme « fait créateur de droit » et la norme qui en résulte qui éclaire le mieux le rapport entre loi et contrat. Ainsi, le contrat se distingue par son mode particulier de création caractérisé par l'autonomie en ce sens que le sujet de droit lié par la norme qui en résulte participe à son élaboration. Pour autant, en tant que produit d'un acte juridique infra législatif (*Das Rechtsgeschäft*), elle n'en demeure pas moins une norme, à laquelle les sujets de droit sont soumis comme à toute autre norme reconnue valide par le système juridique. Autrement dit, c'est la norme supérieure dans ledit système autorisant la création de la règle contractuelle, par habilitation de ses auteurs, qui constitue le véritable fondement de son effet obligatoire. H. Kelsen, « La théorie juridique de la convention », *Arch. philo. du droit*, *op.cit.*, pp. 33-76 ; *Théorie pure du droit*, pp. 254-259. Plus radicale est la critique formulée par Monsieur Rouhette qui, dans une démarche résolument « normativiste » empruntant pour beaucoup à l'analyse précédente, réduit la

qui existe en marge du contrat<sup>1712</sup>. C'est également une vision patrimoniale de la contribution ouvrière qui s'exprime avec la possibilité offerte au salarié d'ester en justice pour en récupérer le montant. A cet égard, le choix des autorités publiques en faveur d'une pension de retraite gérée en capitalisation et revêtue symboliquement du droit de propriété alimente très certainement cette conception. Or, comme le rappelle l'avocat général Méryllion, la loi dépossède le salarié de la libre disposition de cette part de rémunération qui est affectée à un objet déterminé et qui n'est donc plus véritablement du « salaire »<sup>1713</sup>. L'approche contractualiste de la Cour de Cassation s'observe enfin à travers la façon dont elle appréhende en bloc l'obligation de précompte et celle d'apposition du timbre mixte. L'idée sous-jacente selon laquelle l'inexécution de cette dernière entraîne la caducité de l'obligation de précompte va en ce sens. L'appréhension de ces deux « obligations corrélatives » comme un tout indivisible n'est pas sans évoquer une figure courante du droit des contrats : l'obligation conjonctive<sup>1714</sup>. Dans cette perspective, l'opération de précompte et celle d'apposition du timbre seraient, en ce qui concerne l'employeur, comme les deux objets d'une obligation unique. Bien entendu, il s'agit là d'un pas que la Cour de Cassation ne franchit pas. Ceci permet néanmoins d'illustrer à quel point son approche est nourrie de mécanismes civilistes issus du droit des contrats. Or, comme on a déjà pu l'énoncé, une telle approche s'inscrit à rebours de la logique inhérente à la loi de 1910. Ainsi, plutôt que l'expression d'une « sourde hostilité »<sup>1715</sup> à celle-ci, c'est surtout l'expression d'une sourde incompréhension des mécanismes mis en place qui se manifeste à travers les arrêts de 1911 et 1912. On aurait toutefois tort de ne voir dans ceux-ci que les crispations de magistrats refusant le progrès social et l'émergence d'un droit social doté d'une rationalité propre. Il ne faut pas oublier que la plupart des arguments mobilisés par

---

volonté des cocontractants à certaines règles précises ressortant pour l'essentiel de la formation du contrat telles, par exemple, celles relatives aux vices du consentement. Pour cet auteur, le contrat est un simple « acte productif de normes », liant non pas des volontés, mais des intérêts. G. Rouhette, *Contribution à l'étude de la notion de contrat*, th. Paris, pp. 395-399 et 631-636.

<sup>1712</sup> Ceci ressort, d'ailleurs, de l'analyse de l'avocat général Méryllion. D. Méryllion, « Conclusions sur l'affaire sieur Bellamy », *op. cit.*

<sup>1713</sup> *Ibidem*. Celui-ci considère ainsi qu'il y a eu modification du contrat par la loi, propos qui ont certainement contribué au demeurant à alimenter les craintes des juges de la Cour de Cassation.

<sup>1714</sup> Une obligation conjonctive est celle dont le débiteur doit cumulativement au même créancier plusieurs prestations en vertu d'une obligation unique. L'obligation n'est éteinte et le débiteur n'est libéré que si la totalité des prestations est fournie. F. Terré, P. Simler, Y. Lequette, F. Chénédy, *Droit civil, Les obligations*, *op. cit.*, p. 1447 sq.

<sup>1715</sup> Voir, *supra*, P1. T1. C2. S1. §1. B. 3.a.

ces magistrats ont été portés en amont par une partie des parlementaires lors des débats afférents à la loi<sup>1716</sup>. Surtout, le législateur favorise lui-même une telle approche en ce qu'il pense s'assurer du bon fonctionnement de la législation nouvelle à travers le simple jeu d'obligations sanctionnées par une peine d'amende. Au-delà des conséquences concrètes attachées aux arrêts de 1911 et 1912, ces décisions sont représentatives d'une époque encore marquée par des conceptions civilistes qui entrent en collision avec l'émergence de ce « *droit nouveau* » qu'est le droit social<sup>1717</sup>. Cette résistance ne durera qu'un temps, la Cour de Cassation ne s'aventurant plus à remettre en cause le caractère obligatoire du précompte lors des lois d'Assurance sociale postérieures. Et pour cause, ces dernières vont révéler le véritable sens du précompte qui interdit de l'analyser au prisme du droit des contrats : ce mécanisme constitue le corollaire d'un organisme du recouvrement social.

## **§2. Le précompte, corollaire d'un organisme du recouvrement tiers au rapport d'emploi**

**315.** L'institution d'un système de recouvrement social dès les premières lois d'Assurance sociale a eu une double conséquence. Contrairement à ce qu'il se passait dans le secteur des mines ou des chemins de fer les lois d'Assurance sociale installent un véritable tiers au rapport d'emploi dans le cadre dudit système<sup>1718</sup>. Si ce tiers sera incarné, à terme, par l'URSSAF la forme qu'il prend importe peu ou son périmètre d'action importe peu. Ainsi, peut-il être aussi bien une personne publique que privée, un simple service d'un organe déconcentré de l'Etat dépourvu d'autonomie ou constituer, au contraire, un véritable organisme de sécurité sociale. De même peut-il être un organisme dédié au recouvrement social, comme c'est le cas aujourd'hui avec l'URSSAF, ou n'être qu'une subdivision d'un organisme prestataire. Un tel rôle peut être attribué à un opérateur préexistant peut également endosser ou, à l'inverse, échoir à une entité spécialement créée à cet effet<sup>1719</sup>. L'aspect décisif réside dans la capacité de ce tiers à incarner une institution

---

<sup>1716</sup> Voir, *supra*, P1.T1.C1. S1.

<sup>1717</sup> A. Girard, *Rapport sur la proposition de M. F. Faure tendant à établir et régulariser la responsabilité en matière d'accidents de fabrique ou de toute autre exploitation industrielle, agricole ou commerciale.*, *op. cit.*

<sup>1718</sup> Voir, *supra*, S1.

<sup>1719</sup> Le système de recouvrement social a expérimenté l'ensemble de ces cas de figure. Voir, *supra*, P1.T1.C2 et T2.C1.

d'intermédiation, laquelle est nécessaire pour l'exercice paisible du précompte (A).

**316.** La seconde conséquence de la création d'un véritable système de recouvrement social est liée à la façon dont il a été mis en ordre sous l'égide du principe de solidarité nationale. Avec lui, s'opère une inversion de la logique formelle qui présidait en matière de prévoyance dans le secteur des mines et des chemins de fers en voyant dans le rapport employeur-salarié la source nécessaire du précompte<sup>1720</sup>. En trouvant désormais sa source dans la loi, le précompte consacre l'émergence de l'employeur comme un intermédiaire qui, dans le cadre du système du recouvrement social, s'incarne dans la figure du collecteur-interlocuteur. Agent de substitution de l'URSSAF, c'est d'abord dans le rapport de l'Union et de l'employeur que se trouve le fondement « immédiat » du pouvoir dont dispose l'employeur<sup>1721</sup>. Le rapport salarié-employeur se révèle de ce point de vue plus secondaire, ce qui peut sembler paradoxal dans la mesure où c'est sur la rémunération du salarié que s'exerce le précompte. Il a toutefois été démontré précédemment que cette rémunération devait d'abord être appréhendée comme un revenu constitutif de l'assiette d'un prélèvement obligatoire<sup>1722</sup>. Surtout, le paradoxe demeure tant que l'on reste cantonné au simple rapport bilatéral de l'employeur au salarié. Or, le rôle de collecteur-interlocuteur invite à un changement d'échelle. La prééminence du rapport entre l'employeur et l'URSSAF s'explique par le fait que cette dernière agit au nom de la collectivité des assurés sociaux, plus exactement en ce qu'elle personnifie la collectivité de ces derniers à l'échelle de la Nation (B).

### **A. L'organisme du recouvrement, une institution d'intermédiation nécessaire pour l'exercice paisible du précompte**

**317.** Pensé en termes de régulation sociale<sup>1723</sup>, l'avènement de l'URSSAF apparaît comme l'aboutissement d'un mouvement tendant à pacifier le rapport d'emploi enclenché

---

<sup>1720</sup> Voir, *supra*, S1. §2.

<sup>1721</sup> Au sens de la distinction de : C. Eisenmann, « Sur le degré d'originalité du régime de la responsabilité extracontractuelle des personnes (collectivités publiques) », *JCP* 1949, I, 751.

<sup>1722</sup> Voir, *supra*, P1.T1.C1.S2 et, *infra*, T2.C1. S 2. §1.B.2.b.

<sup>1723</sup> A. Jeammaud, « Introduction à la sémantique de la régulation juridique. Des concepts en jeu », in J. Clam et G. Martin (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, coll. « Droit et Société. Recherches et Travaux », 1998, p. 47 ; J. Chevallier, « La régulation juridique en question », *Droits et société*, 2001/3, n°49, p. 827.

dès la loi du 29 juin 1894. L'assertion ne saurait surprendre dans la mesure où les lois d'assurances sociales ont été adoptées sous l'égide du principe de solidarité. On sait, en effet, qu'un fort courant dit solidariste irrigue au tournant du 20<sup>ème</sup> siècle les rangs de l'hémicycle sous l'impulsion de Léon Bourgeois<sup>1724</sup>. Or, comme le rappelle très justement Monsieur Donzelot, la pensée solidariste a pour objectif premier de réconcilier la Nation avec la République afin de refaire Nation<sup>1725</sup>. Constituant tout autant une méthode scientifique d'analyse des rapports sociaux<sup>1726</sup> qu'une justification d'obligations nouvelles imposées par le législateur, cette pensée ambitionne de cimenter le lien social entre les citoyens autour de l'idée de « dette sociale »<sup>1727</sup>. Les lois d'assurances sociales apparaissent, de ce point de vue, comme autant de vecteurs de l'implémentation dudit principe dans le discours législatif<sup>1728</sup>. A travers lui, c'est bien la paix sociale qui est recherchée par le législateur. Comme l'énonce clairement le rapporteur Cuvinot lors du débat afférent aux ROP :

« On ne saurait mettre en doute la légitimité de l'intervention des trois parties susvisées dans l'œuvre de *solidarité sociale* dont nous poursuivons la réalisation. Si l'ouvrier doit être le premier collaborateur et le défenseur le plus énergique de cette œuvre, grâce à laquelle il acquerra pour ses vieux jours l'indépendance et la chance heureuse de finir sa vie dans la paix de la famille, les patrons, de leur côté, ont le plus grand intérêt à s'attacher le personnel qu'ils emploient, en l'aidant à constituer la pension future. L'Etat, enfin, en encourageant par ses subventions les efforts réunis des employeurs et des employés, contribuera efficacement à atténuer la misère et à *faire régner l'esprit de concorde entre tous les citoyens* »<sup>1729</sup>.

---

<sup>1724</sup> P. Musso, « La solidarité, généalogie d'un concept sociologique », in A. Supiot (dir.), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, op. cit., p. 93.

<sup>1725</sup> M. Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Le Seuil, coll. « Essai », 1994, pp. 66-72 ; 103-120, spé. p.108. Voir, également : D. Cochart, « La solidarité, un sentiment politique ? », in J. Chevallier (dir.), *La solidarité : un sentiment républicain ?* CURAPP, PUF, 1992, p. 100 ; M. Borgetto, R. Lafore, *La République sociale : contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF, 2000, op.cit., pp. 124-194.

<sup>1726</sup> P. Musso, « La solidarité, généalogie d'un concept sociologique », op. cit. ; E. d'Hombres, « Le solidarisme. De la théorie scientifique au programme de gouvernement », *Revue d'éthique et de théologie morale*, 2010/3, n°260, p. 81.

<sup>1727</sup> L. Bourgeois, *Solidarité*, Armand Colin, 1896, p. 115 sq. ; Sur le « solidarisme », voir, d'une manière générale : M.-C. Blais, *La Solidarité. Histoire d'une idée*, Gallimard, 2007. De façon synthétique : M.-C. Blais, « Aux origines de la solidarité publique, l'œuvre de Léon Bourgeois », *RFAS*, 2014/1, p. 12.

<sup>1728</sup> M. Borgetto, *La notion de Fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, op. cit., pp. 462-507.

<sup>1729</sup> Nous soulignons. P. Cuvinot, *J. O.*, Déb. Parl., Sénat, 4 nov. 1909, p. 842. On retrouve déjà une intention similaire lors de la loi du 29 juin 1894 quoique formulée de manière moins explicite L. Berthou,



Peut-on pour autant inférer de cet objectif général de « concorde » retrouvée la figure de tiers au rapport d'emploi incarné par l'organisme de recouvrement ? Il est possible d'en douter de prime abord car l'objet de l'organisme du recouvrement assigné explicitement par la loi porte prosaïquement sur le prélèvement des cotisations sociales<sup>1730</sup>. Léon Bourgeois semble, toutefois, faire des « institutions publiques ou privées » l'application concrète de la solidarité entre les individus<sup>1731</sup>. L'assertion est surtout corroborée par l'action des autorités publiques qui mobiliseront explicitement en ce sens les organismes chargés du recouvrement à compter des projets d'assurances sociales faisant suite aux ROP.

**318.** On se souvient que, à propos des ROP déjà, le législateur avait imaginé interdire au salarié toute opposition contre le précompte-acte<sup>1732</sup>. Quand, aux lendemains de la Première Guerre mondiale, seront mis en discussion les différents projets relatifs aux assurances sociales, l'apaisement des rapports entre employeurs et salariés sera au centre de l'attention des autorités publiques. C'est ainsi que le projet Vincent de 1921 vise explicitement, en son article 16, à interdire tout recours du salarié contre son employeur quant au sort des cotisations précomptées sur le fondement de la répétition de l'indu<sup>1733</sup>. Dans cette perspective, le salarié n'a d'autre possibilité que d'actionner la Caisse devant la juridiction spécialisée envisagée par ledit projet. Comme le précise son auteur : « Quand l'ouvrier proteste contre un prélèvement qu'il estime indu, c'est à la caisse qu'il devra recourir, c'est celle-ci qui, en cas de revendication justifiée, actionnera le patron. [...] En évitant ainsi tout conflit direct entre employeurs et salariés, le projet n'en assure que plus efficacement la stricte et rigoureuse observation des prescriptions légales »<sup>1734</sup>. Peut-on

---

Ministre des travaux publics, « Les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs », *Revue de la législation des mines*, 1895, p. 17.

<sup>1730</sup> Aujourd'hui : *CSS, art. L. 213-1*.

<sup>1731</sup> L. Bourgeois, *Solidarité, op. cit.*, p. 77. Il en retient toutefois la conception la plus large sans faire la distinction entre l'acception organique et matérielle d'une « institution ». Sur cette distinction, voir : G. Cornu, *Vocabulaire juridique, op. cit.*

<sup>1732</sup> Voir, *supra*, P1. T1.C2. S1. §1. B.4.

<sup>1733</sup> *Projet de loi sur les assurances sociales, art. 16, op. cit.* : « L'assuré obligatoire, qui estime que son employeur a effectué un prélèvement indu sur son salaire, peut poursuivre la caisse régionale en répétition devant les conseils du contentieux [...] celui qui constate une inexactitude dans les mentions portées sur son livret d'assurance sociale, peut également actionner la caisse devant ladite juridiction pour la régularisation de son compte ».

<sup>1734</sup> *Ibidem*.

trouver expression plus éclatante de la volonté d'attribuer un tel rôle d'intermédiation à l'organisme chargé du recouvrement ? La règle ainsi conçue survivra un temps à l'infortune rencontrée par le projet Vincent. Reprise par la commission d'assurance et de prévoyance sociales de la chambre des députés en 1923 qui parle à dessein de l'organisme du recouvrement comme « d'un organisme neutre »<sup>1735</sup>, elle sera amendée sous l'empire de la loi de 1928-1930 pour n'être réservée qu'exclusivement au cas du salarié ayant différents employeurs « en cas de désaccord » entre ces protagonistes<sup>1736</sup>. L'important décret n°46-1378 du 8 juin 1946 visera explicitement, lui aussi, en son article 150, l'organisme de sécurité sociale comme tiers venant trancher un tel désaccord en fixant, pour chaque employeur, la fraction de la rémunération sur laquelle doivent être calculées les cotisations de sécurité sociale.

Est-ce à dire que l'épurement de la règle initialement conçue dans le projet Vincent signifie une plus faible importance accordée par le législateur à la figure d'intermédiation que doit remplir l'organisme du recouvrement ? On ne trouve aucune explication de ce mouvement, en apparence réducteur, dans les travaux parlementaires qui succèdent au rapport Grinda de 1923<sup>1737</sup>. Ce que l'on peut noter, en revanche, c'est qu'à partir de la loi de 1928 la part des dispositions consacrées au contrôle de l'employeur et au contentieux s'accroît de manière substantielle<sup>1738</sup>. Or, le contrôle permet très certainement de s'assurer de l'usage régulier du précompte quand l'existence de juridictions dédiées au contentieux afférent aux assurances sociales, puis à la Sécurité sociale, permet à l'assuré social de défendre ses intérêts. Autrement dit, on peut remarquer une sorte de vase communicant entre des dispositions qui identifient explicitement l'organisme du recouvrement comme figure d'intermédiation et des dispositions qui, innervées de cette figure, participent à rendre effective cette dernière. Il est dès lors possible d'affirmer que cette figure d'intermédiation remplie par l'organisme du recouvrement devient alors acquise par les autorités publiques de telle sorte qu'elles n'y font plus mention explicite. D'ailleurs, la règle du prorata en cas d'employeurs multiples, aujourd'hui reprise aux articles L. 242-3 et R. 242-3 du CSS pour

---

<sup>1735</sup> E. Grinda, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet sur les assurances sociales*, *op. cit.*, (article 10§3 et 14 de la proposition de loi de la commission) p. 74.

<sup>1736</sup> D. 19 mars 1936, art. 6§6 (JO 22 mars).

<sup>1737</sup> E. Grinda, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet sur les assurances sociales*, *op. cit.*

<sup>1738</sup> Voir, *supra*, Pl. T2.C1.S2.

l'appréciation de l'assiette maximale et ce, dans des formulations similaires aux dispositions du décret du 8 juin 1946, ne fait plus référence à l'intervention d'un organisme de sécurité sociale.

**319.** L'incarnation de l'organisme du recouvrement dans la figure d'un tiers d'intermédiation qui s'affirme au moment de la loi de 1928-1930 n'est pas anodine. Elle correspond à l'édification de règles qui composent aujourd'hui le socle du régime du précompte prévu notamment par l'article L. 243-1 ou par les articles L.241-7 et L. 241-8 du CSS. C'est le cas de l'interdiction d'opposition au prélèvement du salarié<sup>1739</sup>, du caractère acquis de la contribution salariale une fois le paiement de la rémunération effectué sous déduction de celle-ci<sup>1740</sup>, de l'obligation de versement du pourboire pour le personnel rémunéré à ce titre<sup>1741</sup> ou, encore, de l'interdiction d'imputer le poids de la contribution patronale sur les épaules du salarié<sup>1742</sup>. Ceci indique que le précompte doit s'interpréter comme étant le corollaire d'un organisme du recouvrement tiers au rapport d'emploi, ce qui constitue assurément sa justification immédiate et concrète là où le principe de solidarité nationale peut sembler trop lointain<sup>1743</sup>. L'intention des autorités publiques a-t-elle été pour autant couronnée de succès ?

**320.** Si l'on s'intéresse au temps long de l'histoire de la Sécurité sociale, l'organisme du recouvrement semble bien avoir eu l'effet escompté sur le rapport d'emploi. C'est ainsi que l'on peut observer, à partir de la loi du 29 juin 1894 relative aux Caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs, une baisse tendancielle de la conflictualité dans les entreprises et les bassins d'emploi autour des questions de prévoyance. Certes, l'application de la loi du 29 juin 1894 va, dans un premier temps, donner lieu à de nouvelles grèves aux conséquences sévères pour les entreprises comme pour les travailleurs<sup>1744</sup>. En cause, l'absence de clarté des dispositions de la loi afférentes à la désignation des représentants des travailleurs au conseil d'administration des caisses, ce

---

<sup>1739</sup> D., 30 mars 1929, art. 18 (J. O. 5 avr.); D. 31 mai 1930, art. 1<sup>er</sup> (J. O. 1<sup>er</sup> juin) ; D.-L., 28 oct. 1935, art. 2.

<sup>1740</sup> *Ibidem*.

<sup>1741</sup> D., 30 mars 1929, art. 18 ; D., 24 mai 1930, art.3, (J. O., 25 mai) ; D.-L., 28 oct. 1935, art. 2.

<sup>1742</sup> L. 5 avr. 1928, art.2; D.-L., 28 oct. 1935, art. 2. Cette règle était déjà prévue au temps des ROP (L. 5 avr. 1910, art. 2).

<sup>1743</sup> Voir, *supra*, §1. A.

<sup>1744</sup> H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940, op. cit.*, p. 220.

qui laisse libre cours à certains employeurs peu scrupuleux pour détourner les procédures électorales<sup>1745</sup>. Désireux de ne pas voir renaître les durs conflits du travail dont étaient coutumiers le second empire et la III<sup>ème</sup> République naissante, le législateur réagira de manière énergique en garantissant avec la loi du 16 juillet 1896 la sincérité des élections des représentants des mineurs auprès des conseils d'administration des caisses<sup>1746</sup>. La Cour de Cassation se prononcera également rapidement sur le contentieux né des élections, offrant une utile contribution en ce sens<sup>1747</sup>. Quant à la loi de 1910 sur les ROP, si elle fait l'objet d'une franche hostilité de la part des milieux ouvriers et patronaux, la résistance se réalisera sur le plan judiciaire<sup>1748</sup> ou de manière passive<sup>1749</sup>. En tout état de cause, elle ne semble pas avoir donné lieu à des conflits collectifs d'une intensité comparable à ceux rencontrés dans le secteur des mines. On peut, du reste, laisser au crédit des lois considérées leur caractère de législation pionnière en matière de protection sociale, ce qui explique qu'elles aient rencontré naturellement certaines résistances.

**321.** Hatzfeld remarque que, dans l'entre-deux guerres, malgré certaines oppositions corporatistes et des manifestations symboliques d'hostilité dans l'hémicycle, la loi de 1928-1930 ne donnera guère lieu à une résistance, en pratique, de ses premiers intéressés, l'employeur et le salarié<sup>1750</sup>. Surtout, on assiste à une pacification des rapports au sein de l'entreprise à propos de la protection sociale, phénomène qui se confirme aux lendemains de la seconde guerre mondiale avec l'instauration de la Sécurité sociale. A cet égard, il ressort de différents travaux sociologiques portant sur les conflits collectifs en France à

---

<sup>1745</sup> *Ibidem*. La faiblesse de la loi sur ce point semble avoir été décelée très tôt par le gouvernement. Ceci est attesté par différentes circulaires portant sur les élections professionnelles, adoptées dans les mois suivant l'adoption de loi. *Circulaire du Ministre des travaux publics aux préfets pour l'application de la loi du 29 juin 1894 sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs*, 30 juin 1894 (*J. O.* 30 juin) ; *Circulaire ministérielle du 28 octobre 1894, relative aux attributions conférées aux juges de paix par la loi du 29 juin 1894 et le décret du 25 juillet 1894 sur les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs*, *Revue de la législation des mines*, 1894, p. 298.

<sup>1746</sup> *L. 16 juill. 1896 (J. O. 18 juil.)*. Sur les raisons qui ont poussé le législateur à réagir, voir : E. Basly, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 19 décembre 1895, p. 2955.

<sup>1747</sup> *Cass. Civ.*, 26 nov. 1894, *Revue de la législation des mines*, 1895, p.211 ; *Cass. Civ.*, 18 févr. 1895, *Revue de la législation des mines*, 1895, p. 213 ; *Cass. Civ.*, 20 mars 1895, *Revue de la législation des mines*, 1896, p. 36.

<sup>1748</sup> Voir, *supra*, P1.T1.C2.S1.§1.B.

<sup>1749</sup> H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940, op. cit.*, pp. 254-246.

<sup>1750</sup> *Idem*, p. 259. Voir également le rapport Antonelli qui, synthétisant le résultat d'enquêtes menées par les parlementaires, fait état d'une attitude nuancée des corporations concernées par la loi de 1928-1930. E. Antonelli, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de loi adopté par le Sénat tendant à modifier et compléter la loi du 5 avril 1928, op. cit.*

partir du milieu du 20<sup>ème</sup> siècle que cette question ne constitue alors définitivement plus le moteur des revendications des salariés au sein des entreprises<sup>1751</sup>. Bien sûr, toute revendication portant sur la protection sociale n'en disparaît pas pour autant, comme l'illustre les récents conflits sociaux noués autour des différentes réformes des retraites<sup>1752</sup>. Cependant, le débat se déplace alors au niveau de la branche ou au niveau interprofessionnel et, plus généralement, à l'échelle de la Nation<sup>1753</sup>.

La raison essentielle tient dans l'existence de trois parties véritablement distinctes et ce, contrairement à l'expérience de la prévoyance patronale dans les secteurs des chemins de fer et celui des mines, laquelle était marquée par l'absence d'autonomie réelle des caisses d'entreprise. Plus précisément, l'Assurance sociale puis la Sécurité sociale donne lieu à une gestion externe du risque garanti tandis que celle du secteur des mines et des chemins de fer fait l'objet essentiellement d'une gestion interne. Or, l'organisme de sécurité sociale, tiers au rapport d'emploi, contraint *de facto* l'employeur à une administration rationalisée des sommes qu'il précompte en raison des exigences imposées par la loi dont le non-respect des termes conduit à des sanctions. Ces exigences concourent ainsi à la constitution d'un modèle d'action pour l'employeur qui permet, en retour, d'évaluer plus facilement sa gestion. Ceci offre au salarié la garantie de la bonne affectation des sommes précomptées qui est bien supérieure à la situation où l'employeur est livré à lui-même dès lors que les causes de limitations des droits du travailleur subordonné reposent sur des bases rationnelles, explicitées et déterminées par la loi. Dans le même temps, le précompte en ressort légitimé. Ici réside, semble-t-il, un indice sérieux expliquant la faible conflictualité que rencontre l'exercice du précompte aujourd'hui.

**322.** En définitive, si l'on adopte une position se situant d'un point de vue externe au

---

<sup>1751</sup> M. Perrot, *Les ouvriers en grève*, Mouton, 1974, pp. 101-149 ; G. Groux, *Le conflit en mouvement*, Hachette, 1996, pp. 61-82 ; E. Pénissat, « Mesure des conflits, conflits de mesure. Retour sur l'histoire des outils de quantification des grèves », *Politix*, 2009/2, n°86, p. 51 ; B. Giraux, E. Pénissat, « La dynamique des grèves et des conflits du travail en France. Le point de vue sociologique » in F. Crouzatier-Durand, N. Kada (dir.), *Grève et droit public*, LGDJ, coll. « Colloques de l'IFR », 2017, pp. 95-111 ; S. Bérout et al., *La lutte continue ? Les conflits du travail dans la France contemporaine*, Éditions du Croquant, 2008.

<sup>1752</sup> S. Bérout, J.-M. Denis, G. Desage, B. Giraud, J. Pelisse, *Entre grèves et conflits : les luttes quotidiennes au travail*, CEE, n°49, 2008, p. 6 sq. ; S. Bérout et al., « Étudier le mouvement de l'automne 1995 », in M. Vakaloulis, C. Leneveu (dir.), PUF, 1998.

<sup>1753</sup> *Idem*, p. 22 sq.

droit au sens de la distinction mis en exergue par Hart<sup>1754</sup>, l'URSSAF apparaît bien occuper cette « fonction » d'intermédiation laquelle apparaît comme étant nécessaire la réalisation paisible du précompte. En d'autres termes, si la finalité des Unions réside dans le recouvrement des cotisations et des contributions sociales, elles assurent dans le même temps une fonction de pacification du rapport d'emploi<sup>1755</sup> utile pour l'efficacité systémique du recouvrement social. Il est dès lors permis de se demander, comme le firent naguère certains auteurs à propos du droit du travail, dans quelle mesure les organismes de recouvrement ont contribué à assurer la pérennité du système de production capitaliste<sup>1756</sup>. Peut-on pour autant réduire cette figure d'intermédiation à la seule position de tiers au rapport d'emploi occupée par l'URSSAF ? Si l'organisme du recouvrement a pu jouer un tel rôle de pacification du rapport d'emploi, c'est que, par essence, il personnalise la collectivité des assurés sociaux.

## **B. L'URSSAF, organe de personnalisation de la collectivité des assurés sociaux**

**323.** L'URSSAF, comme tout organisme de sécurité sociale, participe à la personnalisation de la collectivité des bénéficiaires identifiés comme tels par la législation sociale. Plus exactement, cette collectivité d'assurés sociaux est organisée autour du principe de solidarité **(1)**. Alors qu'historiquement il y a correspondance entre la collectivité des assurés sociaux et celle des cotisants, on assiste sous l'effet de différents phénomènes à une disjonction croissante de celles-ci. C'est ainsi que l'on peut se demander si l'Union ne personnalise pas une collectivité autonome de contributeurs solidaires **(2)**. En sens inverse, il semble bien que ce soit la capacité de l'URSSAF à incarner la collectivité des assurés sociaux qui justifie de l'extension de sa compétence à la protection sociale complémentaire **(3)**.

---

<sup>1754</sup> H.L.A. Hart, *Le concept de droit*, *op. cit.*, p. 108 sq., p. 259 sq.

<sup>1755</sup> Sur la distinction entre finalité et fonction d'une figure ou d'un système juridique, voir : A. Jeammaud, « Le droit du travail dans le capitalisme, question de fonctions et de fonctionnement », *op. cit.*

<sup>1756</sup> F. Collin, R. Dhoquois, P.-H. Goutierre, A. Jeammaud, G. Lyon-Caen, A. Roudil, *Le droit capitaliste du travail*, PUG, coll. « Critique du droit », 1980, p. 52 sq.

## 1. Une collectivité d'assurés solidaires

**324.** L'instauration de la Sécurité sociale a eu pour effet de faire d'un « groupe »<sup>1757</sup> couvert par un système de garanties sociales une collectivité solidaire personnifiée et dont il est possible d'identifier les critères (a). La personnification de cette collectivité emporte différentes conséquences sur les rapports de l'employeur et du salarié avec l'URSSAF que matérialise le précompte (b).

### a. Critères d'une collectivité solidaire personnifiée

**325.** Les lois d'Assurance sociale, puis l'ordonnance du 4 octobre 1945, en identifiant le « cercle des bénéficiaires »<sup>1758</sup> de la couverture sociale qu'elles instituent, donnent consistance juridique au groupe de travailleurs couverts. La Sécurité sociale se distingue ainsi des opérations d'assurance collective<sup>1759</sup> où le groupe n'a pas en lui-même une existence juridique<sup>1760</sup>. Ce faisant, il en ressort un aspect que l'appréhension de la prévoyance patronale dans le secteur des mines et des chemins de fer tendait à masquer : la collectivité des travailleurs assurés ne correspond pas exactement au collectif des travailleurs embauchés. Plus exactement, la collectivité assurée est le produit de la confrontation du collectif des travailleurs à la notion de « risque »<sup>1761</sup>. Cette disjonction

---

<sup>1757</sup> La notion de « groupe » vient du droit de l'assurance, plus particulièrement lorsqu'il a trait aux opérations d'assurance collective. Elle émerge ainsi au tournant des années 1930. A. Burlot, « L'assurance groupe ou l'assurance collective en France », *RGAT*, 1930, p. 824

<sup>1758</sup> L.-E. Camaji, *La personne dans la protection sociale*, *op. cit.*, pp. 25-87.

<sup>1759</sup> L'assurance collective, appelée aussi contrat d'assurance de groupe, est souscrit par une personne au profit de l'ensemble des membres d'un groupe de bénéficiaires et, le cas échéant, de leurs ayants droit. L. Mayaux « Nature juridique de l'assurance collective » in P. Baillot, J. Bigot, J. Kullman, L. Mayaux, J. Bigot, *Les assurances de personnes*, *op. cit.*, pp. 655. Une ligne de césure s'opère entre l'assurance collective à adhésion obligatoire et celle à adhésion facultative. La première donne lieu à un « contrat collectif », la seconde prenant l'allure d'une « stipulation de contrat pour autrui ». D. R. Martin, « La stipulation de contrat pour autrui », *D.*, 1994, p. 145. Alors que, dans le premier cas aucun contrat n'est passé entre le bénéficiaire et l'assureur, puisque devant adhérer obligatoirement, l'adhésion facultative suppose la conclusion d'un contrat entre le bénéficiaire et l'assureur.

<sup>1760</sup> Ceci est particulièrement vrai s'agissant de l'assurance collective à adhésion facultative. G. Courtieu, « L'assurance de groupe dévoyée », *RCA* 2005, n°3, p. 7. Lorsque l'assurance collective prend place dans le cadre de la protection sociale d'entreprise, la réponse est plus nuancée et semble dépendre du degré de solidarité présent dans le système de garanties collectives. J. Barthélémy, « Collectivité du personnel et notion d'entreprise », *D.*, 2000, p. 279. J.-J. Dupeyroux, « Sur les accords collectifs relatifs à la protection sociale complémentaire des salariés », *Dr. Soc.*, 1994, p. 820.

<sup>1761</sup> F. Kessler, « Qu'est-ce qu'un risque social ? » in (dir.) F. Charpentier, *encyclopédie de Protection sociale. Quelle refondation ? op. cit.*, p. 244.

autorise, sur le plan théorique, un changement d'échelle pour passer de l'entreprise ou du bassin d'emploi<sup>1762</sup> au niveau interprofessionnel et de la Nation. Or, l'effet masse qu'implique le passage à une telle couverture nécessite la mise en œuvre de la mutualisation des risques adéquate que ne permettent pas les techniques traditionnelles du droit des assurances. Ceci est d'autant plus vrai que le législateur ne se contente pas d'organiser un simple système de « garanties sociales »<sup>1763</sup>. La solution réside dans la notion de « régime de sécurité sociale » qui, comme le remarque le Professeur Dupeyroux, constitue « un circuit financier, un mécanisme indivisible de redistribution, une noria de cotisations transformées en prestations, le tout axé sur la mise en œuvre d'une *solidarité* »<sup>1764</sup>. L'auteur précise, à cet égard, que la notion correspond « à la mise en œuvre d'une *solidarité* entre les membres d'un groupe déterminé face à certains risques. Pour que joue cette *solidarité*, il faut que tous les membres du groupe soient contraints de verser à un pot commun des contributions indépendantes de leur vulnérabilité personnelle au risque envisagé, ce pot commun étant affecté au financement des prestations versées aux victimes de ce risque [...] »<sup>1765</sup>.

**326.** Le régime de sécurité sociale est donc une notion d'essence collective qui intéresse en premier lieu le groupe qu'il couvre et non l'assuré social, serait-il agrégé à ses semblables. Comme le résume Madame Camaji, la notion de régime est exclusive d'une analyse qui se réaliserait au prisme de la notion de patrimoine. Ainsi constate-elle que, « au lieu de décrire les droits et les obligations d'un sujet de droit, donc de prendre appui sur la notion de sujet de droit pour décrire le système juridique » la doctrine prend « le contre-pied d'une telle analyse individualiste caractéristique du droit privé pour adopter une analyse qui prend pour centre la notion de régime »<sup>1766</sup>. Outre sa dimension technico-financière, redistributive et mutualisante<sup>1767</sup>, la notion de régime apparaît ce faisant comme un statut. C'est pourquoi Messieurs Borgetto et Lafore définissent, de manière synthétique,

---

<sup>1762</sup> Pour mémoire, certaines caisses de prévoyance dans le secteur des mines étaient des caisses interentreprises au niveau du bassin d'emploi. Voir, *supra*, P1. T1.C1. S1. §1. B.1.

<sup>1763</sup> J.-J. Dupeyroux, « Les exigences de la solidarité », *Dr. Soc.*, 1990, p. 741.

<sup>1764</sup> J.-J. Dupeyroux, « Sur les accords collectifs relatifs à la protection sociale complémentaire des salariés », *Dr. Soc.*, 1994, p. 820.

<sup>1765</sup> J.-J. Dupeyroux, « Les exigences de la solidarité », *op. cit.*

<sup>1766</sup> L.-E. Camaji, *La personne dans la protection sociale*, *op. cit.*, pp. 102-103.

<sup>1767</sup> Sur cet aspect, la notion de régime semble se confondre avec celle de branche de Sécurité sociale. M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 222.



le régime de sécurité sociale comme « un statut organisant des transferts redistributifs au sein d'un groupe donné »<sup>1768</sup>. En tant que statut, le régime contribue à personnifier la collectivité des assurés sociaux identifiés comme étant ses ressortissants sans être réductible à une somme d'individualités. Or, le régime dans son aspect technico-financier doit être administré pour devenir réalité<sup>1769</sup>. De même, une interaction est nécessaire entre cette collectivité qui demeure informelle et les individus qui la composent ou les personnes qui lui sont extérieures. Cette double exigence se retrouve remplie dans une institution, l'organisme de sécurité sociale, qui administre le régime tout en incarnant la collectivité couverte par celui-ci. Ce faisant, ledit organisme achève la personnification de la collectivité solidaire. En d'autres termes, il est possible d'affirmer qu'en Sécurité sociale, le groupe couvert est personnifié par trois éléments substantiels : une norme collective et obligatoire qui agit comme instrument d'intermédiation, en l'occurrence la loi, la présence d'un régime de sécurité sociale et, enfin, l'existence d'un ou de plusieurs organismes de sécurité sociale dédiés à l'administration de ce dernier<sup>1770</sup>.

**327.** Une question demeure : comment un organisme de sécurité sociale peut-il pleinement incarner la collectivité dont il est censé être l'émanation ? Dit autrement, comment organiser la représentation concrète des assurés sociaux ? Une rencontre s'opère ici entre la collectivité solidaire et d'un droit de participation des travailleurs<sup>1771</sup> dans la gestion des caisses qu'ils alimentent du produit des retenues salariales. Ce droit est consacré par le préambule de la constitution de 1946<sup>1772</sup> et, de manière concrète, par l'entrée définitive de leurs représentants au sein des conseils d'administration des caisses

---

<sup>1768</sup> *Ibidem*.

<sup>1769</sup> C'est le sens organique, parfois retenu, de la notion de régime. M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*, pp. 221-222. Voir, également : T. Tauran, « Est-il possible de définir la notion de "régime" de sécurité sociale ? », *RDSS*, 2009, p. 1111.

<sup>1770</sup> Monsieur Barthélémy semble aller dans ce sens lorsqu'il tente de définir le régime de protection sociale complémentaire, encore que l'auteur ne fasse pas la différence entre l'aspect statutaire et organique de la notion. J. Barthélémy, « Essai sur le concept de convention collective de sécurité sociale », *RDT*, 2019, *op. cit.*, p. 308. Ceci autorise, par assimilation, à considérer que l'analyse ici développée puisse s'appliquer au précompte des contributions auxquelles sont tenus les parties au contrat de travail en vertu d'un régime complémentaire légalement obligatoire institué par une norme collective autre que la loi.

<sup>1771</sup> Voir également, M. Borgetto, R. Lafore, *La République sociale*, *op. cit.*, p. 179 sq. Au-delà de la question de la gestion des caisses, voir, d'une manière générale : J. Le Goff, *Du silence à la parole. Une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, PUR, 4<sup>ème</sup> ed. 2019, *op. cit.*

<sup>1772</sup> *Constit. 1946, Préambule, al. 8*. Sur ce point on renverra à X. Prétot, « La réorganisation de la Sécurité sociale : la clarification des pouvoirs et ses limites », *RDSS*, 1996, *op. cit.*, p. 825.

de sécurité sociale. Si le Plan de 1945 n'innove pas sur ce point, cette représentation ayant été organisée avec plus ou moins de constance dès les premières lois d'Assurance sociale<sup>1773</sup>, il pérennise ce droit de participation des travailleurs<sup>1774</sup>. D'essence collective, ce qui explique que le préambule de la constitution de 1946 précise qu'il s'exerce par l'intermédiaire des représentants des travailleurs, il ne peut s'exercer en matière de Sécurité sociale qu'à travers un organisme. C'est donc bien une utile rencontre qui a lieu entre la nécessité d'incarner la collectivité des assurés sociaux et la matérialisation d'un droit d'exercice collectif. Bien sûr, les modalités de la représentation des salariés ont fait l'objet de modifications, parfois substantielles, depuis l'ordonnance du 4 octobre 1945<sup>1775</sup>. A cet égard, on peut se demander dans quelle mesure le paritarisme peut s'articuler avec la personnification de la collectivité des assurés sociaux qu'achève l'organisme de sécurité sociale<sup>1776</sup>. De même, la tendance à l'étatisation de la Sécurité sociale qui s'exprime en partie par un accroissement de la tutelle étatique sur sa gestion n'est pas sans porter atteinte au droit de participation<sup>1777</sup>. Il n'en demeure pas moins réel<sup>1778</sup>.

**328.** En définitive, s'exprime au terme de ce développement toute la différence entre les expériences de la prévoyance dans le secteur des mines et des chemins de fer limitée par l'absence de norme collective d'intermédiation et un organe où s'exprime la voix des membres du groupe couvert. En ce sens, le groupe couvert dans les expériences considérées n'a pas la même portée substantielle que dans le domaine de la Sécurité sociale où le concept de collectivité solidaire exprime une dimension toute à la fois politique et juridique. Or, la personnification de la collectivité solidaire n'est pas sans conséquences sur les rapports de l'employeur et du salarié avec l'URSSAF.

---

<sup>1773</sup> C'est notamment le cas sous l'empire de la loi de 1928-1930 dont les structures administratives vont être modifiées substantiellement au gré des réformes portant sur le système des assurances sociales. Voir, *supra*, P1.T1.C2.S1.

<sup>1774</sup> *Ord. n°45-2250, 4 oct. 1945, art. 5* (caisses primaires); *art. 11*(caisse régionale); *art. 15* (caisse nationale).

<sup>1775</sup> Voir, *supra*, P1. T1.C2. S1. §2. B.1 (notes de bas de page).

<sup>1776</sup> J. Damon, « Le paritarisme : quelles partitions ? », *RDSS*, 2017, p. 525 ; B. Gibaud, « Paritarisme, démocratie sociale : aperçus historiques sur une liaison hasardeuse », *Mouvements*, n° 14, 2001., *op.cit.* p. 38.

<sup>1777</sup> Sur la tutelle étatique, voir, *supra*, P1.T2.C1.S1.

<sup>1778</sup> D'une manière générale, voir : M. Borgetto « Sécurité sociale et démocratie sociale : état des lieux », *RFFP*, n°64, 1998, *op.cit.*, 7sq. ; F. Guiomard « le rôle des partenaires sociaux en question », *RDT* 2018, p. 589.

## **b. Les conséquences sur les rapports de l'employeur et du salarié avec l'URSSAF**

**329.** Une précision est nécessaire : si l'organisme de sécurité sociale est l'incarnation de la collectivité solidaire, cette figure peut être remplie par d'autres organismes de sécurité sociale et peut concerner le régime dans son entier, en l'occurrence le régime général, ou, au sein de celui-ci, l'un des différents régimes qui le composent. Autrement dit, chaque organisme de sécurité sociale constitue l'incarnation de l'ensemble de la collectivité solidaire quand bien même son périmètre d'action est limité à l'administration d'une branche en particulier. C'est ainsi que, tout en étant concentrée en priorité sur le financement du régime général, l'URSSAF n'en demeure pas moins l'incarnation de l'ensemble de la collectivité des assurés sociaux. Il est dès lors permis de se demander si cet aspect n'explique pas la faible résistance au recouvrement social dans les années 1930 et au sortir de la guerre si l'on compare la situation aux rapports entre les contribuables et l'administration fiscale<sup>1779</sup>. De même, peut-on s'interroger sur l'influence exercée sur les esprits par le précompte en matière de cotisations et de contributions sociales dans le retour au prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source<sup>1780</sup>.

**330.** Quoiqu'il en soit, la personnification de la collectivité solidaire par l'URSSAF a trois conséquences très nettes.

En premier lieu, le salarié est définitivement consacré dans une figure de contributeur. Plus précisément, le salarié se révèle comme étant un cotisant, à égalité avec son employeur. La distinction est de taille. On se souvient que la figure de contributeur est utile pour appréhender la charge qui pèse sur un sujet de droit sans que l'observateur qui s'y intéresse ne soit prisonnier de catégories juridiques contingentes<sup>1781</sup>. En ce sens, elle renvoie à une situation juridique objective. La qualité de cotisant est plus large, elle dépasse la figure de contributeur en lui assignant une dimension politique. En effet, si l'URSSAF est une

---

<sup>1779</sup> N. Delalande, A. Spire, *Histoire sociale de l'impôt*, La Découverte, coll. « Repères », 2010, pp.40-51 ; 73-78 ; Voir, également, T. Piketty, *Les Hauts Revenus en France au XX<sup>ème</sup> siècle. Inégalités et redistribution, 1901-1998*, Grasset, 2001 ;

<sup>1780</sup> Une retenue à la source sur les salaires dénommée « stoppage à la source » fut instaurée au titre de l'impôt sur le revenu par le décret du 10 novembre 1939 (*J. O.*, 11 nov.) dans des conditions d'exercice similaires au prélèvement social (paiement à l'administration fiscale sous quinzaine, imposition proportionnelle etc...). Conseil des prélèvements obligatoires, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, 2012, pp. 17-18. Le dispositif sera abandonné en 1948 pour des raisons d'ordre essentiellement symbolique. J. Sabatier, *L'introduction en France de la retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu*, Université de Poitier, 1982, p. 159 sq. ;

<sup>1781</sup> Voir, *supra*, S1. §2. A.2.b.

institution d'intermédiation entre le salarié et la collectivité des assurés solidaires qu'elle incarne, alors la qualité de cotisant porte la marque du droit de participation du travailleur à la gestion de la caisse.

**331.** Seconde conséquence, l'employeur-collecteur apparaît au service de cette collectivité relevant du régime général et incarnée par l'URSSAF. C'est ce lien qui fonde, à notre sens, le précompte exercé par l'employeur, lequel se révèle comme un collecteur solidaire. La reconnaissance de cette qualité n'est pas neutre. Elle commande au collecteur une certaine conduite tout en donnant aux autorités publiques une indication quant à l'équilibre du recouvrement social à retenir. De même, offre-t-elle aux juges la mesure de la portée substantielle à attribuer aux règles participant à l'ordonnancement du recouvrement social. La qualité de collecteur s'avère ainsi clairement distincte de celle d'employeur-cotisant. On ne peut donc qu'être dubitatif face au projet gouvernemental de création d'une agence unique du recouvrement qui réunirait l'administration fiscale et le réseau URSSAF<sup>1782</sup> dont le principal effet, en cas de sa réalisation, serait d'opérer une confusion des qualités considérées.

**332.** Enfin, le collecteur ne saurait faire écran entre le salarié-cotisant et l'Union, le premier disposant d'un droit d'action directe à l'égard du second pour obtenir le remboursement des cotisations indument versées<sup>1783</sup>. En sens inverse, le salarié-contributeur ne saurait se retrancher derrière l'employeur-collecteur pour échapper au paiement de sa part de cotisation sociale<sup>1784</sup>. A cet égard, Messieurs Borgetto et Lafore, reprenant à leur compte la formule naguère exprimée par Jean-Jacques Dupeyroux<sup>1785</sup>, considèrent que « La jurisprudence qui reconnaît au salarié un droit direct à agir contre la sécurité sociale pour récupérer un trop versé accreditte la thèse [...] plus traditionnelle, dans laquelle l'employeur assure le rôle d'un *mandataire légal* »<sup>1786</sup>. Il est cependant possible de

---

<sup>1782</sup> A. Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social, Rapport aux Ministres*, Juillet 2019 ; D. n°2019-949, 10 sept., 2019.

<sup>1783</sup> Cass. Soc., 14 oct. 1993, n°91-12.892 et 91-12.974, Bull Civ. V, n° 236; Cass. Soc., 14 oct. 1993, n°89-21.886, Bull. Civ., V, n°238 ; Cass. Civ., 26 juill. 1952, S. 1953.I.125.

<sup>1784</sup> Cass. Soc, 25 févr. 1997, n°94-44.788, Bull. Civ., V, n°82; RJS 4/97 n°462; Dr. Soc., p. 45, obs. J. Savatier; Cass. Soc. 12 juin 1981, n° Bull. V, n° 539 (compensation opérée par l'employeur); Cass. Soc., 13 juill. 2000, n°98-21.970 (inédit), RJS 11/2000, n°1149 (prélèvement des cotisations salariales sur certaines prestations sociales versées par la MSA).

<sup>1785</sup> J.-J. Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 6ème éd., 1975.

<sup>1786</sup> Nous soulignons. M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale, op. cit*, p. 872.

relever, en premier lieu, que recourir à la figure du mandat est générateur de doute quant à la permanence d'une certaine conception contractualiste du précompte, c'est-à-dire comme étant une prérogative au libre usage de l'employeur, ce qui n'est pas adéquat avec la nature de ce mécanisme<sup>1787</sup>. Ensuite, il ne semble pas qu'une véritable « thèse » n'ait jamais été développée à ce propos<sup>1788</sup>. Cette idée a été mobilisée pour la première fois avant-guerre par le député Corsin pour justifier la modification de l'article 64 de la loi du 5 avril 1928 afin d'y introduire l'infraction de la rétention induite du précompte<sup>1789</sup>. Enfin, la figure du « mandat légal », trop évasive, se révèle comme une catégorie fourre-tout<sup>1790</sup>. D'ailleurs, l'employeur est-il le mandataire du salarié ou de l'organisme du recouvrement ? Certes, le député Corsin considère que « l'employeur, en ce qui concerne la part contributive de ses ouvriers en matière d'assurances sociales, est le mandataire légal de ces derniers »<sup>1791</sup>. Or, si l'on applique strictement le régime du mandat au précompte, les deux analyses sont acceptables<sup>1792</sup>. En tout état de cause, que l'employeur précompte pour le compte de l'URSSAF ou du salarié, il n'agit pas en leur nom de telle sorte que la représentation demeure imparfaite<sup>1793</sup>. En somme, il est plus juste de dire que le droit d'action directe du salarié-cotisant contre l'URSSAF est induit par l'appartenance de l'intéressé à la collectivité des assurés sociaux qu'incarne l'Union et ce, sans avoir à recourir à des

---

<sup>1787</sup> D'une manière générale, Monsieur Wéry précise que les figures juridiques visées à travers la notion de « mandat légal » sont improprement qualifiées de mandat, lequel est de nature contractuelle, et devraient ainsi être nommées par leur objet, soit « représentations légales ». P. Wéry, *Droit des contrats, le mandat*, Larcier, 2<sup>ème</sup> ed., 2019.

<sup>1788</sup> Sur ce point, il est topique que l'auteur de référence de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle en matière de Sécurité sociale qu'est P. Durand, adopte une approche purement fonctionnelle du précompte dans la mesure où il ne s'intéresse qu'à son efficacité économique sans égards à sa nature juridique. Voir, *supra*, §1.A.

<sup>1789</sup> H. Corsin, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner la proposition de loi de M. Henry Corsin et plusieurs de ses collègues tendant à compléter l'article 64 de la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales, modifiée par les lois des 5 août 1929, 30 avril 1930, 31 mars et 28 juillet 1931 et 31 mars 1932*, J. O., Déb. Parl., Chambre des députés, n° 2045, séance du 16 juin 1933.

<sup>1790</sup> Le pouvoir conféré par la loi au mandataire diffère en effet d'un type de mandat légal à l'autre. Ainsi, l'huissier de justice qui dispose d'un mandat légal d'exécution en vertu de l'article 507 du code de procédure civile ne dispose vraisemblablement pas du même pouvoir que celui profitant au conjoint de l'exploitant agricole en vertu de l'article L. 321-1 du code rural. La notion de mandat légal, si elle est commune à de nombreuses hypothèses de représentation légale, n'en recouvre donc pas moins une signification substantielle différente selon les cas.

<sup>1791</sup> H. Corsin, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner la proposition de loi de M. Henry Corsin et plusieurs de ses collègues tendant à compléter l'article 64 de la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales, modifiée par les lois des 5 août 1929, 30 avril 1930, 31 mars et 28 juillet 1931 et 31 mars 1932*, *op. cit.*

<sup>1792</sup> Sur le régime du mandat, voir, *supra*, S1. §1. B.1.

<sup>1793</sup> Sur le mandat comme technique de représentation, voir, *supra*, S1. §1. B.1.

catégories juridiques du droit des contrats.

Partant, l'action directe du salarié-cotisant ne saurait être réduite au seul reversement de l'indu de cotisations sociales, le salarié-cotisant pouvant solliciter l'Union pour toute question afférente à sa qualité de contributeur ou d'assuré social dès lors qu'elle revêt un caractère sérieux. C'est pourquoi un arrêt relativement récent rendu par la Cour de Cassation le 17 décembre 2015 a de quoi laisser circonspect<sup>1794</sup>. La Haute juridiction y casse un arrêt de Cour d'Appel refusant la possibilité à un salarié-cotisant de solliciter de l'Union la réévaluation des modalités de calcul de ses cotisations plafonnées pour obtenir la revalorisation du montant de sa pension d'invalidité. Elle retient, ainsi, « qu'il résulte de ces textes que l'employeur, tenu de verser sa contribution et de précompter celle du salarié, est seul redevable des cotisations et, sous sa responsabilité personnelle, de leur versement à l'organisme de recouvrement ». Cet attendu est en soi problématique en ce qu'il rigidifie l'attribution du rôle de collecteur en le rendant intrinsèquement lié à l'employeur. Or, le système de recouvrement social a toujours attribué ce rôle au regard d'impératifs fonctionnels<sup>1795</sup>. C'est pourquoi la Cour de Cassation avait, par le passé, très justement rappelé que le précompte n'est que le mode « normal » de recouvrement de la part salariale par l'employeur<sup>1796</sup>. Pire, dans son arrêt de 2015, la Haute juridiction déduit de l'attendu que la demande du salarié est irrecevable en raison de l'absence, pour ce dernier, de la qualité de cotisant. Outre que, sur le plan technique, la Haute juridiction opère une confusion entre la qualité de cotisant et celle de redevable<sup>1797</sup>, cette solution va à l'encontre du lien entre le salarié-cotisant et la collectivité solidaire dont il relève, lien qui s'exprime à travers son droit d'action directe à l'égard de l'Union. Peut-on considérer que la Cour de Cassation a voulu restreindre ce droit d'action simplement au reversement de cotisations salariales versées en trop ? La formule retenue semble trop générale pour être restreinte à ce seul cas de figure. Ce faisant, la Haute juridiction va à l'encontre de la volonté des autorités publiques, exprimée tout au long de l'histoire de la construction du système du recouvrement social, pour faire du salarié un cotisant à part entière<sup>1798</sup>. Même à retenir une

---

<sup>1794</sup> Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 17 déc. 2015, n°14-29.125, Bull. Civ. ; RDSS, 2016, p. 194, obs. T. Tauran ; V. Orif, Gaz. Pal., 2016, n°18, p. 57.

<sup>1795</sup> Voir, *supra*, P1. T2.C2. S2. §2.

<sup>1796</sup> Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 29 oct. 1965, *op. cit.*

<sup>1797</sup> Sur cette distinction, voir, *infra*, T2.C1. S2. §2.

<sup>1798</sup> Voir, *supra*, notamment P1.T1.C1.

lecture restrictive de l'arrêt du 17 décembre 2015, la solution est contraire à l'essence de l'URSSAF. Dans la mesure où cette dernière est l'une des incarnations de la collectivité solidaire, aux côtés des organismes prestataires, ses missions ne s'arrêtent pas au seul prélèvement des cotisations et des contributions sociales. Elle doit également participer à la bonne administration du régime général, ce qui implique une exigence de coopération avec les autres organismes de sécurité sociale avec lesquels elle partage cette figure incarnative. C'est donc à raison que les juges du fond avaient fait droit à la demande du salarié-cotisant en l'espèce. Mais, avec du recul, ne peut-on pas voir cet arrêt comme le révélateur d'un glissement des conceptions ?

## 2. Vers une collectivité autonome de contributeurs solidaires ?

**333.** La collectivité des assurés sociaux constitue-t-elle un ensemble homogène ? Une première difficulté réside dans l'ambiguïté du terme « d'assuré social »<sup>1799</sup>. S'il semble aujourd'hui davantage s'apparenter à la notion d'utilisateur du service public de la Sécurité sociale<sup>1800</sup>, c'est toujours de cette qualité d'assuré social que dépend, pour le bénéficiaire, la qualité de cotisant. Ceci est vrai tant pour le salarié et le travailleur assimilé<sup>1801</sup> que pour le travailleur indépendant non agricole<sup>1802</sup> ou encore l'assuré volontaire<sup>1803</sup>. Trois questions surgissent dès lors. Il y a-t-il pour autant correspondance entre la masse des bénéficiaires et celle des cotisants ? Tout cotisant est-il assuré social ? Enfin, la collectivité des cotisants est-elle mobilisée uniquement au service de la collectivité des bénéficiaires ?

**334.** Historiquement, les lois d'Assurance sociale visent à protéger le travailleur et sa famille<sup>1804</sup>. La couverture sociale de cette dernière repose alors essentiellement sur le mécanisme du droit principal et des droits dérivés, lesquels sont articulés autour de la

---

<sup>1799</sup> L.-E. Camaji, *La personne dans la protection sociale, op cit.*, pp. 95-97.

<sup>1800</sup> *Ibidem.*

<sup>1801</sup> CSS, art. L. 311-2; L. 311-3 comb. L. 136-2 et L. 242-1.

<sup>1802</sup> CSS, art. L. 611-1 comb. L. 131-3 et L. 131-6.

<sup>1803</sup> CSS, art. L. 742-1 sq. et R. 742-1 sq.

<sup>1804</sup> Ce but est clairement poursuivi dès les ROP. Ceci est notamment illustré par la présentation du projet Gueysse par son auteur. P. Guieysse, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 4 juin 1901, p. 1241.

notion d'ayant droit<sup>1805</sup>. Dans cette perspective, il y a correspondance entre le cercle des bénéficiaires et celui des cotisants. Correspondance ne veut pas dire pour autant assimilation. L'important réside dans la cohérence socio-professionnelle des assurés. C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'idée selon laquelle le système des assurances sociales d'avant-guerre reposait sur une logique socio-professionnelle ou « bismarckienne »<sup>1806</sup>. Cet équilibre, un temps retenu par la Sécurité sociale naissante<sup>1807</sup>, va toutefois être percuté par le mouvement de rattachement des droits sociaux à la personne<sup>1808</sup> lui-même nourri du principe d'universalité<sup>1809</sup> donnant concrètement lieu à la progression de prestations non contributives<sup>1810</sup>. Ce mouvement est d'autant plus fort qu'il s'accompagne de la fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale dont découle la regrettable dichotomie opérée dans le discours public entre dépenses d'Assurance sociale et dépenses de solidarité<sup>1811</sup>. Faut-il en conclure que le périmètre de la collectivité des assurés sociaux s'est étendu de telle sorte que la disjonction entre l'ensemble des cotisants et l'ensemble des bénéficiaires est désormais achevée ? Ce serait oublier que la collectivité des cotisants n'a jamais épousé parfaitement celle des bénéficiaires (d'où l'idée de correspondance) et ce, pour trois raisons essentielles. Tout d'abord, en étant plus que la somme des individus qui la composent, la collectivité des assurés sociaux demeure une entité informelle ce qui, comme on l'a vu, exige sa personnalisation. Ensuite, le risque social pris en charge est mutualisé selon la technique de la répartition : en synthèse, les cotisants actuels paient pour

---

<sup>1805</sup> D. Tabuteau, « La protection universelle maladie (PUMA) : une transfiguration législative de l'assurance maladie (première partie) », *RDSS*, 2015, p. 1058.

<sup>1806</sup> Sur la typologie des systèmes de protection sociale, voir, *supra*, P1.T1.C1.S1 (chapeau introductif). Voir, également, R. Marié, « Le rôle de la profession dans la mise en œuvre de la norme en droit de la sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 2016, p. 126.

<sup>1807</sup> *Ord. n°45-2250, 4 oct. 1945, art. 1<sup>er</sup>*: « Il est institué une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent [...] ». Voir : P. Laroque, « Le plan français de Sécurité sociale », *op. cit.*

<sup>1808</sup> L.-E. Camaji, *La personne dans la protection sociale, op. cit.*, pp. 26-87. Voir, plus récemment : L. Isidro, *L'étranger et la protection sociale*, Dalloz, Coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », vol. 167, 2017 ; « L'universalité en droit de la protection sociale », *Dr. Soc.*, 2018, p. 378.

<sup>1809</sup> M. Borgetto « La Sécurité sociale à l'épreuve du principe d'universalité », *RDSS*, 2016, p. 11 ; R. Marié, « Vers un basculement du système français de sécurité sociale dans le modèle beveridgien ? » *RDSS*, 2011, p. 727.

<sup>1810</sup> L'exemple le plus topique étant celui du dispositif résultant de la loi PUMa (*L. n°2015-1702, 21 déc. 2015, art. 32 ; CSS, art. L 380-2 ; art. R. 380-3 sq.*). Sur ce point, voir : J.-P. Chauchard, « Les prémices d'un droit au revenu universel », *Dr. Soc.*, 2017, p. 305.

<sup>1811</sup> Sur les critiques de cette opposition, déjà réalisée par nos soins : voir, *supra*, P1.T1.C1.S1 (chapeau introductif). Voir également, B. Ferras, « Les évolutions du financement de la protection sociale française : réforme ou contre-réforme, évolution ou révolution ? », *RDSS*, 2019, p. 897.



les prestataires actuels<sup>1812</sup>. Ainsi, un assuré social peut tour à tour être cotisant et bénéficiaire, voir cumuler les deux qualités<sup>1813</sup>. Enfin, la collectivité des cotisants a toujours été plus large que celle des bénéficiaires dans la mesure où elle inclut également les employeurs. D'ailleurs, la place de ces derniers dans la collectivité des cotisants solidaires est d'autant plus assurée aujourd'hui depuis l'avènement du paritarisme<sup>1814</sup>. Partant, si l'on peut éprouver certaines réticences à voir le paritarisme être appliqué au sein des organismes prestataires<sup>1815</sup>, un tel mode d'organisation semble avoir tout sa place au sein des URSSAF.

**335.** Ne doit-on pas considérer, en prenant en compte l'apport financier de l'Etat<sup>1816</sup>, que c'est bien l'ensemble de la collectivité nationale qui participe au financement de la Sécurité sociale ? La réponse semble négative pour deux raisons. D'une part, le régime de sécurité sociale constitue une sorte de filtre, « un pot commun », par lequel transitent les flux de financement des prestations<sup>1817</sup>. D'autre part, le poids du financement de l'Etat doit être relativisé si l'on opère la distinction entre fiscalisation des ressources et budgétisation de la Sécurité sociale<sup>1818</sup>. La question n'en demeure pas moins porteuse de dangers car diluer la collectivité des cotisants solidaires dans la collectivité nationale, c'est en réalité la dépersonnaliser et, ce faisant, inviter à la suppression de l'organisme social qui, en la matière, incarne cette collectivité. Prélude à une reprise en main de la gestion par l'Etat, cette dépersonnalisation ne peut avoir que pour effet de déclasser le salarié de cotisant en simple contributeur. Ce n'est donc pas un hasard si l'actuel projet à l'étude de création d'une agence de recouvrement commune aux URSSAF et au Trésor public s'inscrit dans le contexte d'une remise en cause progressive de la qualité de cotisant reconnue au salarié<sup>1819</sup>.

---

<sup>1812</sup> J.-J. Dupeyroux, « Les exigences de la solidarité », *op. cit.*

<sup>1813</sup> On songe ici aux sommes versées par l'employeur au titre du maintien de salaire pour cause de maladie considérées comme des rémunérations au sens des articles L. 136-2 et L. 242-1 du CSS. C'est également le cas, par exemple, du retraité non-résident en France soumis, en conséquence, à la cotisation d'assurance maladie fixée à 3,20% du montant de sa pension (CSS, art. L. 241-2). Voir, également : A.-S. Ginon, « La protection sociale du travailleur en fin de carrière », *Dr. Soc.*, 2020, p. 78.

<sup>1814</sup> J. Damon, « Le paritarisme : quelles partitions ? », *op. cit.* ; B. Gibaud, « Paritarisme, démocratie sociale : aperçus historiques sur une liaison hasardeuse », *op. cit.*

<sup>1815</sup> *Ibidem.*

<sup>1816</sup> R. Pellet, « Étatisation, fiscalisation et budgétisation de la Sécurité sociale » *op. cit.*

<sup>1817</sup> J.-J. Dupeyroux, « Les exigences de la solidarité », *op. cit.*

<sup>1818</sup> Voir, *supra*, P1. T1.C1. S2. §2. A.

<sup>1819</sup> A. Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social, Rapport aux Ministres*, *op. cit.*

La contestation d'une telle qualité s'explique par différents facteurs: gêne d'une partie de la doctrine à voir le bénéficiaire des prestations demeurées contributives, ce qui semble l'amener à considérer la logique socio-professionnelle du système de Sécurité sociale comme étant génératrice d'exclusions<sup>1820</sup>, dévoiement de l'opposition entre prétendue logique d'assurance et logique de solidarité, sous-tendue par la fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale, confusion, enfin, entre les qualités de cotisant et de collecteur de l'employeur<sup>1821</sup>. De tous ces facteurs qui contribuent à faire reculer la reconnaissance du salarié comme cotisant, c'est bien le phénomène de fiscalisation qui s'avère le plus déterminant. A cet égard, il a déjà pu être démontré que la fiscalisation se réalise essentiellement à travers la CSG-CRDS, notamment celle portant sur les revenus du travail<sup>1822</sup>. Or, celle-ci est intimement articulée avec les cotisations de sécurité sociale que ce soit au regard de leur assiette, de l'organisme compétent et du corps des règles du droit commun du recouvrement social<sup>1823</sup>. Le véritable enjeu de la distinction entre cotisations et contributions sociales, nonobstant la question de leur affectation ou de la répartition des compétences législatives et réglementaires, réside, en réalité, dans la dépolitisation dont sont porteuses lesdites contributions qui semblent *a priori* déclasser la qualité de cotisant du salarié en simple contributeur<sup>1824</sup>.

**336.** Pourtant, ne peut-on pas considérer que l'attraction du recouvrement social est suffisamment forte pour ne pas priver le salarié de sa qualité de cotisant s'agissant de ressources fiscales dès lors qu'elles sont affectées à la Sécurité sociale et prélevées selon les mêmes modalités que les cotisations sociales<sup>1825</sup> ? La réponse nous semble positive dès lors qu'il est possible de constater que les cotisations sociales sont elles-mêmes décorréées du niveau de prestations et ne sont pas affectées à un compte individualisé<sup>1826</sup>. Il importe

---

<sup>1820</sup> On a pu parler à cet égard de modèle « conservateur-corporatiste » ce qui illustre une certaine défiance à son endroit. G. Esping-Andersen, *Les trois mondes des Etats-Providence*, *op. cit.*

<sup>1821</sup> Outre l'arrêt précité du 17 décembre 2015 rendu par la Cour de Cassation (voir, *supra*, subdivision précédente), on peut également citer la note de Jean Savatier, restée célèbre pour sa critique frontale envers la qualité de cotisant du salarié. J. Savatier, *obs. sous Cass. Soc., 25 févr. 1997, Dr. Soc.*, p. 45. Voir également, *infra*, T2.C1. S2. §2.

<sup>1822</sup> Voir, *supra*, P1. T1. C1. S2. §2.

<sup>1823</sup> Voir, *supra*, P1. T1. C1. S2. §2 et C2.S2.

<sup>1824</sup> J.-P. Higelé, N. Montcel, « L'importance de la nature des ressources dans la reconnaissance sociale des travailleurs », *Dr. Soc.*, 2001, p. 592 ; B. Priot, « Le salaire socialisé », *RFAS*, 2000, p. 135.

<sup>1825</sup> *Contra*, R. Pellet, « Fiscalité sociale : les contradictions des syndicats de salariés », *Dr. Soc.*, 2012, p. 569.

<sup>1826</sup> Voir, *supra*, P1.T1.C1.S2.

donc peu qu'elles soient non créatrices de droits pour le salarié. Ce qui est déterminant, c'est qu'elles soient affectées au bénéfice de la collectivité solidaire des assurés sociaux. Partant, c'est une lecture inverse au mouvement de recul de la qualité de salarié-cotisant qu'il faut soutenir : loin d'attester la mise au ban de ce dernier, la fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale et l'extension des compétences du réseau URSSAF attestent de l'ancrage de la qualité de l'intéressé. Bien sûr, l'équilibre demeure fragile alors que l'appétit de l'Etat à l'égard des finances sociales se fait grandissant<sup>1827</sup>. La solution semble-t-il consisterait à « sanctuariser » sur le plan constitutionnel les ressources fiscales prélevées sur les salaires et soumises au droit commun du recouvrement social afin d'éviter toute prédation de l'Etat sur celles-ci. Il n'en demeure pas moins que l'extension progressive du champ de compétences du réseau URSSAF pose la question de la perte de lien partielle entre la collectivité des cotisants solidaires, lesquels doivent semble-t-il être davantage appréhendés comme des contributeurs, et la collectivité des assurés sociaux. Paradoxalement, c'est bien cette personnification achevée par l'URSSAF de la collectivité des assurés sociaux qui semble justifier sur le plan juridique et symbolique l'extension de la compétence de l'URSSAF à la sphère complémentaire.

---

<sup>1827</sup> Ce phénomène s'est illustré en dernier lieu par l'absence de compensation de la perte de certaines recettes prévue par la LFSS pour 2020 (*L. n°2019-1446, 24 déc. 2019, art. 3*).

## Conclusion du Chapitre 1

337. S'intéresser à la logique du précompte dévolu à l'employeur, c'est entreprendre un voyage à travers l'histoire de la protection sociale. Ce mécanisme met en exergue l'enjeu de pouvoir que représente la gestion des caisses de protection sociale en ce que l'encadrement de son exercice a été le moteur de luttes sociales dans des secteurs d'activité qui ont joué un rôle déterminant dans l'essor de l'Assurance Sociale. Accompagnant l'avènement de cette dernière puis de la Sécurité Sociale, son usage régulier d'un point de vue systémique atteste d'une certaine pacification des rapports sociaux. Sur le plan juridique, le précompte éclaire certaines mutations profondes de segments du droit de la République française. En effet, si les solutions retenues par les juridictions du fond et la Cour de Cassation s'avèrent particulièrement rigoureuses pour les salariés s'agissant du secteur des mines et des chemins de fer, elles n'en demeurent pas moins cohérentes avec l'état du droit de l'époque. Elles s'inscrivent dans un phénomène plus général que connaît alors le droit civil, induit par les mutations profondes de la société française au tournant du XX<sup>ème</sup> siècle : celui d'une dissonance entre les solutions traditionnelles du droit commun des obligations et l'évolution des relations civiles ou commerciales qui annonce la « crise » du contrat. A cet égard, l'absence de tiers véritable au contrat de travail et de norme collective d'intermédiation fait du précompte une prérogative dont l'employeur peut user discrétionnairement. L'avènement du précompte comme mécanisme légal fait perdre au précompte son caractère de prérogative patronale. Quoique justifiée par des impératifs opérationnels, cette évolution n'a pas eu lieu sans résistances. Ces dernières seront néanmoins vaincues, car le mécanisme considéré a pour corollaire l'existence d'un organisme de recouvrement tiers au rapport d'emploi. Figure d'intermédiation entre le salarié et l'employeur, l'URSSAF légitime le pouvoir de ce dernier tout en l'encadrant. C'est que l'Union tire elle-même sa légitimité de l'incarnation d'une collectivité solidaire de cotisants qui tend, par ailleurs, à déborder du système de Sécurité sociale *stricto sensu*. Pour autant, l'existence de ce tiers ne saurait effacer la réalité de la relation de travail de telle sorte que l'exercice du précompte demeure inscrit dans le rapport d'emploi. Cette nécessité de mobiliser les règles du droit du travail n'est pas anodine : elle illustre de manière concrète l'héritage du caractère socioprofessionnel que doit le système de sécurité sociale aux assurances sociales.

## **Chapitre 2 Le précompte, un mécanisme qui demeure inscrit dans le rapport d'emploi**

**338.** Leg de l'origine socio-professionnelle du système de Sécurité sociale, le précompte demeure inscrit dans le rapport d'emploi. Malgré le caractère détachable du rôle de collecteur de la qualité d'employeur, ce dernier n'en exerce pas moins son pouvoir sur la rémunération du travail qu'il alloue au titre du contrat de travail. En conséquence, le régime juridique de ce mécanisme, qui ne peut pas être entièrement défini par le CSS, se trouve nécessairement composé en partie de règles du droit du travail<sup>1828</sup>. Ces dernières sont ainsi mobilisées au soutien, d'une part, de la réalisation du précompte (**Section 1**) et, d'autre part, de son encadrement (**Section 2**).

### **Section 1. Les règles du droit du travail au soutien de la réalisation du précompte**

**339.** La recherche des règles du droit du travail qui participent à la réalisation du précompte fait apparaître une distinction entre celles qui ont, par nature, vocation à concourir à la réalisation de ce mécanisme (§1) et celles dont l'usage peut s'avérer nécessaire, quoiqu'elles ne semblent pas s'y intéresser de prime abord (§2).

#### **§1. Les règles du droit du travail ayant vocation à concourir à la réalisation du précompte**

**340.** Certaines règles du droit du travail ont vocation à concourir à la réalisation du précompte. On songe naturellement ici à l'ensemble des règles relatives à la rémunération

---

<sup>1828</sup> Il serait plus juste de parler des règles participant à l'ordonnement des relations du travail, lesquelles ne sont pas toutes des règles de droit du travail à proprement parler. A titre de simplicité, on ne fera toutefois référence, dans les propos subséquents, qu'à cette dernière expression. A. Jeammaud, M. Le Friant, A. Lyon-Caen, « L'ordonnement des relations du travail », *op. cit.*

voire au temps de travail<sup>1829</sup>. A cet égard, on peut remarquer que celles-ci sont généralement mobilisables en amont de l'exercice du précompte même si la retenue à la source peut masquer un tel enchaînement. D'ailleurs, une nouvelle distinction doit être réalisée ici entre les règles qui impactent simplement l'opération du précompte-comptabilité, en somme toutes les règles relatives à la détermination du niveau de rémunération, et celles qui sont directement nécessaires à la réalisation du précompte-acte. C'est le cas, notamment, de la technique de compensation des dettes prévue par l'article 1347 du code civil qui permet à un employeur de venir récupérer sur la paie suivante la part salariale de contribution lorsqu'il fait l'objet d'un redressement par l'URSSAF<sup>1830</sup> ou s'il s'aperçoit avoir commis une erreur<sup>1831</sup>. L'employeur est également fondé à demander au salarié le remboursement des cotisations non précomptées sur le fondement de la répétition de l'indu<sup>1832</sup>. A cet égard, Gérard Lyon-Caen a pu émettre un doute quant à la possibilité de l'employeur de récupérer sur la paie suivante la part qu'il aurait sous-évaluée à tort, l'erreur paralysant en quelque sorte ce droit à récupération<sup>1833</sup>. C'est oublier que l'employeur qui refuse de récupérer la part salariale s'expose à un redressement, ceci revenant à une prise en charge de la cotisation salariale, ce qui constitue un avantage lui-même soumis à cotisations<sup>1834</sup>. Surtout, la qualité de cotisant reconnue au salarié impose que celui-ci contribue à hauteur de ce qu'il doit réellement. L'erreur initiale de l'employeur-collecteur ne saurait donc faire obstacle au prélèvement de la cotisation due dans la limite de la prescription triennale des contributions sociales prévues par L. 3245-1

---

<sup>1829</sup> Par exemple, la convention de forfait qui ne respecte pas les conditions légales et réglementaires peut donner lieu, en cas de contrôle, à un redressement basé sur la reconstitution d'heures supplémentaires. *CA d'Aix-en-Provence*, 2 oct. 2019, n°18/17729.

<sup>1830</sup> Outre l'hypothèse du contrôle prévu par l'article L. 243-7 du CSS, un redressement peut être consécutif, notamment, à une vérification effectuée en vertu des articles R. 243-43-3 du CSS, à un retard dans le versement des cotisations (Sur la périodicité des versements, voir *infra* R2.C2.S1), ou même (on peut l'imaginer) à l'occasion d'une demande de l'employeur dans le cadre du rescrit social, celui-ci devant fournir un certain nombre de documents.

<sup>1831</sup> *Cass. Soc.*, 25 fév. 1997, *op. cit.*

<sup>1832</sup> *Cod. Civ.*, art. 1302. La reconnaissance d'une telle créance de l'employeur contre le salarié en remboursement des cotisations non précomptées est relativement ancienne (*Cass. Civ.* 2<sup>ème</sup>, 29 oct. 1965, *Bull. Civ.*, n°819 ; *Dr. Soc.* 1966, p. 249, obs. Gérard Lyon-Caen). A condition, toutefois, que les parties n'aient pas convenu que la rémunération s'entend nette de cotisations sociales (*Cass. Soc.*, 14 juin 2005, n° 02-47.320, *Bull. Civ.*, V, n°201).

<sup>1833</sup> *Ibidem.*

<sup>1834</sup> *Cass. Soc.* 27 févr. 1981 79-13.588, *Bull. Plèn.*, n°2 ; *Cass. Soc.*, 22 juin 1983, n°81-14.893, *Bull. Civ.*, V, n°352 ; *Cass. Soc.*, 18 mars 1999, n° 97-19.231 (inédit) ; *Cass. Civ.* 2<sup>ème</sup>, 27 janv. 2004, n°02-30.542, *Bull. Civ.*, II, n°219 ; *RTD. Civ.*, 2004, n°2, p. 296, obs. P. Jourdain.

du code du travail<sup>1835</sup> et de la part saisissable de la rémunération salariale<sup>1836</sup>. Doit-on pour autant appliquer les règles de droit du travail lorsqu'elles sont mobilisées au soutien du précompte ? Il en va ainsi tant qu'elles ne percutent pas l'irréductible appartenance des parties au contrat de travail à la collectivité solidaire des cotisants dont le précompte est la conséquence. C'est pourquoi la récupération des sommes par l'employeur doit être limitée aux seules cotisations et contributions salariales sans jamais inclure les majorations du retard dont seul l'employeur est débiteur, dès lors que c'est à lui seul qu'incombe la charge de leur versement et la responsabilité du retard<sup>1837</sup>.

**341.** Enfin, les règles relatives au bulletin de paie participent à l'identification du précompte-acte. En effet, le bulletin de paie, qui est un document obligatoire en vertu de l'article L. 3243-2 du code du travail, doit comporter des mentions dont la plupart portent sur les contributions sociales patronales et salariales<sup>1838</sup>. On peut dès lors hésiter à voir dans ce bulletin l'*instrumentum* du précompte-acte<sup>1839</sup>. Il apparaît toutefois plus juste, au regard de la jurisprudence traditionnelle développée par la Cour de Cassation à l'endroit de ce document, de le considérer comme un « commencement de preuve par écrit » ou comme faisant naître une « présomption simple » quant à l'existence d'un tel acte<sup>1840</sup>. On sait que, à défaut d'un écrit rédigé lors de la conclusion du contrat de travail, la Haute juridiction considère que la production du bulletin de paie fournit une preuve suffisante quant à l'existence de cette convention<sup>1841</sup> ainsi que de ses éléments essentiels<sup>1842</sup>. Le caractère

---

<sup>1835</sup> *Cass. Soc.*, 18 juill. 2000, *Bull. civ.* V, n°293, p. 232 (prescription quinquennale à l'époque). Du reste, il est possible de considérer qu'il convient de combiner cette règle avec la prescription triennale prévue par l'article L. 244-3 du CSS.

<sup>1836</sup> *Cass. Soc.*, 25 fév. 1997, *op. cit.* La Cour de Cassation vise l'ex-article L. 145-2 (L. 3252-2 nouveau) du code du travail qui détermine la fraction insaisissable du salaire afin de limiter la compensation entre la créance de l'employeur et sa dette de salaire. La solution ne va pas de soi. Selon J. Savatier, ce texte doit être combiné avec l'article 1293 du code civil qui exclut la compensation dans le cas d'une dette ayant pour cause des aliments déclarés insaisissables. La fraction insaisissable du salaire déterminée par l'ex-article L. 145-2 (L. 3252-2 nouveau) est ainsi assimilable aux « aliments déclarés insaisissables » de l'article 1293 du code civil. Dit plus simplement, c'est le caractère alimentaire de la créance salariale qui limite la compensation entre la créance de l'employeur en répétition de l'indu et la dette de salaire. J. Savatier, obs. sous *Cass. Soc.*, 25 févr. 1997, *op. cit.*

<sup>1837</sup> *Ibidem.*

<sup>1838</sup> *Cod. Trav.*, art. R. 3243-1.

<sup>1839</sup> Un indice supplémentaire en ce sens réside dans l'exigence de la Cour de Cassation de la stricte identité entre les bases réelles et celles figurant sur les bulletins de salaire (*Cass. Soc.* 28 oct. 1968, *Bull. Civ.*, n°473).

<sup>1840</sup> Sur la reconnaissance de la force probante du bulletin : H. Blaise, M.-T. Lorans, « Le bulletin de paie : un mode rénové d'information et de preuve », *Dr. Soc.*, 1992, p. 16.

<sup>1841</sup> *Cass. Soc.*, 7 oct. 1976, n° 75-40.566, *Bull. Civ.* V, n° 47.

probatoire du bulletin de paie est ainsi naturellement reconnu en matière de précompte<sup>1843</sup>. Il joue un rôle déterminant notamment dans le contentieux ayant trait à la liquidation des pensions de vieillesse<sup>1844</sup> où il semble avoir la préférence des juges par rapport à tout autre document d'origine patronale<sup>1845</sup> sans pour autant être le moyen de preuve exclusif<sup>1846</sup> ni même, parfois, suffisant<sup>1847</sup>. Certes, il ressort de la jurisprudence de la Cour de Cassation relative au bulletin de paie que celle-ci ne semble pas opérer explicitement une distinction entre la retenue matérielle sur rémunération et le précompte-acte. C'est que les deux sont difficilement dissociables. Il est toutefois possible de considérer que l'acte matériel que constitue la retenue salariale réalisé en application du mécanisme juridique du précompte indique, l'existence d'un précompte-acte dépourvu d'*instrumentum*.

---

<sup>1842</sup> Il en va ainsi de la qualification du salarié (*Cass. Soc.*, 29 janv. 2014, n° 12-22.267, *RJS* 2014, n° 289 ; *Cass. Soc.*, 6 déc. 1973, n° 72-40.776 : *Bull. Civ.*, V, n° 635 ; *Cass.*, *Soc.*, 5 oct. 1956, *Dr. Soc.* 1956, p. 609), de l'ancienneté du salarié (*Cass. Soc.*, 21 sept. 2011, n° 09-72.054, *Bull. Civ.*, V, n° 191, *RJS* 2011, n° 858) ou encore du droit à congés (*Cass. Soc.*, 26 mars n°12-23.634, *Bull. Civ.*, V, n°85, *RJS* 2007, n°1296) etc...

<sup>1843</sup> *Cass. Civ.* 2<sup>ème</sup>, 12 juill. 2018, n°17-17.830 (pension de vieillesse); *Cass. Civ.* 2<sup>ème</sup>, 22 févr. 2007, n°05-16.026, *Bull. Civ.*, II, n°56 (Détermination des indemnités journalières) ; *Cass. Ass. Plén.*, 16 nov. 2001, n°99-13.979, *Bull. Civ.*, A.P, n°14 (Calcul de la rente d'une victime d'un accident du travail); *Cass. Soc.*, 14 oct. 1998, n°96-42.439, *Bull. Civ.*, V, n°421 (contentieux prud'hommal sur le calcul de contributions sociales par l'employeur) ; *Cass. Soc.*, 27 juin 1974, n°73-14.336, *Bull. Civ.*, V, n°395 (contrôle URSSAF) ; *Cass. Soc.*, 4 nov. 1971, n°70-11.418, *Bull. Civ.*, V, n° 623 (contrôle URSSAF).

<sup>1844</sup> *Cass. Civ.* 2<sup>ème</sup>, 12 juill. 2018, *op. cit.*; *Cass. Soc.*, 31 mars 2003, n°02-30.034, *Bull. Civ.*, V, n°122; *Cass. Soc.* 2 juin 1977, n°76-10.031, *Bull. Civ.* n°369; *Cass. Soc.*, 14 oct. 1970, n°69-40.358, *Bull. Civ.*, n°530.

<sup>1845</sup> *Cass. Soc.*, 19 juill. 2001, n°00-12.554, *Bull. Civ.*, V, n° 288 ; *Cass. Soc.*, 6 juin 1984, n°81-15.316, *Bull. Civ.*, V, n°240.

<sup>1846</sup> *Cass. Civ.* 2<sup>ème</sup>, 6 avr. 1965, n°57-511.39, *Bull. Civ.*, n° 361 : « Mais attendu, qu'à bon droit, les juges du second degré ont observé que la loi n'interdisant aucun mode de preuve de l'existence du précompte des cotisations, celle-ci pouvait valablement être établie conformément au droit commun ». Voir, également : *Cass. Soc.*, 6 juin 1984, *op. cit.*

<sup>1847</sup> *Cass. Soc.*, 13 mars 1980, n°78-12.450, *Bull. Civ.*, V, n°262 (absence du montant exact du précompte pour certaines périodes). Dans le même sens, voir récemment : *Cass. Civ.* 2<sup>ème</sup>, 12 juill. 2018, *op. cit.* La Cour semble durcir ici sa position dans la mesure où elle casse l'arrêt des juges du fond qui basent leur décision sur la production de bulletins corroborés par une attestation de l'AGIRC. L'explication apparaît plus pratique que juridique : en l'espèce les périodes litigieuses ont été réalisées dans le cadre d'un détachement à une époque (années 1984 et 1985) où les moyens techniques ne permettaient pas la traçabilité des sommes. Toute autre explication reviendrait à interdire, *de facto*, aux assurés de pouvoir établir leur durée d'assurance en cas de désaccord avec la CARSAT chargée de la liquidation de leur pension de vieillesse.



## §2. L'usage potentiel de règles du droit du travail n'ayant pas vocation initiale de concourir à la réalisation du précompte

342. De manière moins évidente, ce sont également les règles du droit disciplinaire qui peuvent être mobilisées. L'article L. 241-7 du CSS relatif à l'exercice du précompte portant sur les pourboires est particulièrement illustratif de cette jonction entre droit du travail et droit de la sécurité sociale. Cette très ancienne disposition issue du décret du 30 mars 1929 pris en application de la loi de 1928<sup>1848</sup> prévoit ainsi que le salarié est tenu de verser « entre les mains » de l'employeur les sommes perçues à ce titre. Bien que cette disposition ne donne guère lieu aujourd'hui à la remise effective des sommes concernées<sup>1849</sup>, le manquement du salarié est « cause de résiliation du contrat de travail ». Traduit en termes actuels, le licenciement qui interviendrait en réaction de l'inexécution de cette obligation légale par le salarié reposerait sur une cause réelle et sérieuse au sens de l'article L. 1232-1 du code du travail. Bien que peu génératrice de contentieux<sup>1850</sup>, cette disposition est intéressante en ce qu'elle révèle le potentiel de mobilisation du droit disciplinaire au soutien du précompte. D'une part, il appartient à l'employeur de choisir ou non une sanction plus douce<sup>1851</sup> tout en respectant la procédure disciplinaire prévue par le code du travail et, le cas échéant, la convention collective applicable<sup>1852</sup>. Autrement dit, on ne saurait voir dans l'article L. 241-7 du CSS une disposition autonome du droit disciplinaire qui exonère l'employeur du respect des exigences procédurales y afférentes tout en lui imposant de prendre une sanction déterminée, en l'occurrence le licenciement. Peut-il choisir de ne prendre aucune sanction ? Cette question révèle l'ambiguïté irréductible résultant de l'attribution du rôle de collecteur à l'employeur. Il semble possible de considérer que la qualité de collecteur commande à ce dernier de sanctionner le salarié

---

<sup>1848</sup> D., 30 mars 1929, art. 18.

<sup>1849</sup> En pratique, elle se traduit par une déclaration du salarié quant au montant perçu, l'employeur opérant ensuite compensation sur le salaire dû.

<sup>1850</sup> La raison essentielle réside dans l'obligation faite à l'employeur de respecter le Smic, ce qui lui impose d'opérer un versement complémentaire lorsque les pourboires sont insuffisants. On se situe alors dans l'hypothèse de compensation évoquée à la note précédente. De manière plus concrète, il faut également noter les difficultés pour l'employeur à contrôler effectivement la perception directe des pourboires par le salarié, la pratique entrant dans ce que la Cour des comptes qualifie de « fraudes du quotidien » (bien qu'elle réserve l'expression aux fraudes des particuliers). Cour des comptes, *Rapport sur la fraude aux prélèvements obligatoires*, 2019, p. 44. Monsieur Spire parle quant à lui des « transgressions de proximité ». A. Spire, *Résistances à l'impôt, attachement à l'Etat*, Seuil, 2018.

<sup>1851</sup> Sur la batterie de sanctions à disposition de l'employeur, voir : V. Cohen-Donsimoni, « Fasc. 18-40 : Droit disciplinaire », in *JCL-Travail*, 2019.

<sup>1852</sup> Sur la procédure disciplinaire : *Ibidem*.

récalcitrant. En tout état de cause, il est certain que l'absence de réaction de l'employeur constitue une tolérance fautive de sa part de nature à constituer le délit de travail dissimulé<sup>1853</sup>. D'autre part, l'usage du droit disciplinaire au soutien du précompte dépasse le cas du pourboire. Plus généralement, tout comportement du salarié faisant obstacle à l'exercice régulier du précompte par l'employeur est susceptible de constituer une faute justifiant le licenciement de l'intéressé. Tel serait le cas, par exemple, d'un salarié falsifiant les dépenses réellement exposées afin de percevoir des remboursements indus au titre des frais professionnels<sup>1854</sup>. D'ailleurs, l'article L. 243-1 du CSS prohibe l'obstacle du salarié au prélèvement de sa part de cotisation et de contribution sociale. Sans assortir cette règle de sanctions, cette disposition en appelle nécessairement au droit disciplinaire.

Quelle est l'intensité de la faute à retenir ? Le salarié, qui par son comportement entrave la bonne réalisation du précompte, commet assurément une faute contractuelle au regard de son obligation de loyauté prévue par l'article L.1222-1 du code du travail. Il s'agira dès lors très souvent d'une faute grave<sup>1855</sup>. Mais, ce que révèle en creux l'article L. 241-7 du CSS, c'est que la sanction s'explique également par le manquement du salarié envers l'obligation de paiement que lui impose sa qualité de cotisant. C'est donc d'abord envers la collectivité solidaire que le salarié commet une faute. En tout état de cause, quelle que soit la sanction retenue par l'employeur, sa justification est double en ce qu'elle réside à la fois dans le rapport d'emploi et à l'extérieur de celui-ci. La mobilisation de règles du droit du travail ne consiste pas seulement à briser la résistance éventuelle du salarié. Ces dernières peuvent, à l'inverse, concourir à l'encadrement de l'usage du précompte.

---

<sup>1853</sup> *Cass. Soc.*, 1<sup>er</sup> déc. 2015, n°14-85.480, *Bull. Crim.*, 2015, n°273; *RSCDPC* 2016, n°2, p.340, obs. A. Cerf-Hollender ; *Dr. Ouvr.* 2016, p. 221, note C. Aubert; *JCP S* 2016, p.25, obs. F. Duquesne; *Dr. Soc.*, 2016, p. 34, obs. R. Salomon.

<sup>1854</sup> *Cass. Soc.*, 24 juin 2009, n°08-41.063 (inédit).

<sup>1855</sup> C'est la faute qui est retenue s'agissant des manœuvres du salarié pour obtenir de faux remboursements : *CA Versailles*, 10 avr. 2019, n°17/02249 (falsification des frais de restaurant personnels en frais professionnels) ; *CA Rennes*, 30 nov. 2016, n°15/05052 (faux déplacements professionnels) ; *CA Nîmes*, 11 juin 2019, n°17/01907 (obtention d'une indemnité de grand déplacement par fausse facture). Seule solution pour l'employeur : opérer la compensation lors du solde de tout compte ou demander, postérieurement, la répétition de l'indu (*CA Rennes*, 21 janv. 2015, n°13/08971). Sans réaction de la part de l'employeur, celui-ci encourt un redressement des sommes versées à tort lors d'un contrôle ultérieur réalisé par l'URSSAF.

## **Section 2. Le concours de règles du droit du travail dans l'encadrement du précompte**

**343.** Le pouvoir confié à l'employeur-collecteur impose que celui-ci soit encadré ne serait-ce qu'en raison du fait que le salarié ne peut offrir aucune résistance à la réalisation du précompte. Plus encore, c'est la finalité du précompte qui commande que son exercice soit enserré dans un ensemble de règles ordonnées de manière à assurer le respect de la bonne transmission du produit du précompte-acte à la collectivité des assurés sociaux. Pour ce faire, il importe que soient donnés aux deux autres protagonistes du recouvrement social, que sont l'URSSAF et le salarié, les moyens d'en contrôler l'usage afin de pouvoir réagir en cas de mauvaise exécution de l'obligation qui pèse sur l'employeur-collecteur. Dans cette perspective, c'est tout naturellement que les règles du droit du travail participent à la régulation de l'exercice du précompte. Toutefois, l'URSSAF, qui demeure extérieure au rapport d'emploi, dispose de techniques de contrôle<sup>1856</sup> et de moyens de réaction<sup>1857</sup> qui lui sont propres de telle sorte qu'elle n'use des règles du droit du travail que de manière résiduelle. Plus exactement, elle ne mobilise celles-ci que pour contrôler la bonne évaluation de l'assiette réalisée par l'employeur-collecteur. Au contraire, les règles de droit du travail s'avèrent déterminantes pour le salarié en ce qu'elles lui offrent les moyens de contrôler l'usage du précompte (§2) et, le cas échéant, de réagir en cas de mauvaise réalisation du précompte-acte (§3). Ceci est d'autant plus vrai que l'usage de ce mécanisme entraîne différentes répercussions sur les droits du salarié (§1).

### **§1. Les répercussions de l'usage du précompte sur les droits du salarié**

**344.** L'usage du précompte entraîne nécessairement des répercussions sur les droits du salarié, lesquelles se manifestent dans deux temporalités différentes. Ainsi le précompte-acte a-t-il un effet immédiat sur les droits patrimoniaux du salarié pris en sa qualité de cotisant en ce qu'il s'exerce sur les gains et revenus de ce dernier. L'usage du précompte donne lieu également à des répercussions à plus long terme sur ses droits en tant qu'assuré social, c'est-à-dire sur ses droits à prestations. Plus précisément, les conséquences du

---

<sup>1856</sup> Voir, *supra*, P1.T2. C2.

<sup>1857</sup> Voir, *infra*, T2. C2.

précompte-acte peuvent se faire ressentir à propos de l'ouverture des droits aux prestations comme sur le niveau de celles-ci s'agissant des assurances sociales aujourd'hui intégrées au sein de la Sécurité sociale.

**345.** L'ouverture des droits aux prestations des assurances sociales est soumise à certaines conditions. Une distinction s'opère ici entre les conditions d'ouverture des différentes assurances sociales relevant, d'une part, de la branche maladie et, d'autre part, de l'assurance vieillesse. En ce qui concerne la branche maladie, ce sont aujourd'hui uniquement les prestations en espèces qui sont impactées depuis le dispositif PUMA institué par la LFSS pour 2016 : indemnités journalières de l'assurance maladie maternité, pensions d'invalidité et capital décès versé au titre de l'assurance décès<sup>1858</sup>. Outre l'exigence d'une condition préalable de durée d'affiliation minimale au jour de la réalisation du risque<sup>1859</sup>, ce type de prestations répond à deux conditions alternatives que sont soit un nombre d'heures travaillées<sup>1860</sup>, soit un montant de cotisations versées<sup>1861</sup>. Ce faisant, les droits à prestations du salarié sont particulièrement compromis lorsqu'il est victime de travail dissimulé. Mais les répercussions sur les droits à prestations en raison de l'usage irrégulier du précompte ne concernent pas uniquement cette hypothèse de défaillance totale de l'employeur-collecteur. Elles peuvent également résulter de la simple erreur de ce dernier quoiqu'il ait exercé son rôle de bonne foi. A cet égard, ce sont

---

<sup>1858</sup> *CSS, art. L. 313-1.*

<sup>1859</sup> Dix mois pour l'indemnité journalière maternité (*CSS, art. L. 313-1, R. 313-3 1°*), 12 mois pour la pension d'invalidité (*CSS, art. L. 313-1, R. 313-5*) et l'indemnité versée au titre de l'incapacité de travail lorsqu'elle se prolonge au-delà de 6 mois (*CSS, art. L. 313-1, R. 313-3 2°*). Quoiqu'aucune durée minimale ne soit exigée pour l'assurance décès, les conditions d'ouverture sont telles qu'elles en reviennent à imposer une durée d'affiliation minimale (*CSS, art. R. 313-6*).

<sup>1860</sup> S'agissant, par exemple, de l'incapacité temporaire de travail, l'assuré doit, pour bénéficier d'indemnités journalières dans les six premiers mois de l'interruption de travail, effectuer 150 heures de travail au cours des 3 mois civils ou 90 jours précédant l'arrêt de travail (*CSS, art. R. 313-3 1°*). Afin de continuer à bénéficier de prestations en espèces à partir du sixième mois de l'interruption de travail, l'assuré doit, d'une part, être immatriculé depuis 12 mois à la date de l'arrêt de travail et, d'autre part, avoir accompli 600 heures de travail dans les 12 mois civils ou 365 jours précédant l'arrêt de travail (*CSS, art. R. 313-3 2°*). Ce volume horaire est également exigé pour le bénéfice de la pension d'invalidité (*CSS, art. R. 313-5*).

<sup>1861</sup> S'agissant, toujours, des indemnités journalières pour incapacité de travail, l'assuré doit verser des cotisations sur l'équivalent d'un salaire de 1015 fois le SMIC pendant les 6 mois civils précédant l'arrêt de travail s'il entend bénéficier d'indemnités journalières dans les six premiers mois dudit arrêt. Au-delà, il doit justifier d'une immatriculation de 12 mois à la date de l'interruption de travail et avoir payé des cotisations sur un salaire d'un montant égal à 2030 fois le SMIC pendant 12 mois civils précédant l'arrêt de travail dont 1015 fois le SMIC au cours des six premiers mois (*CSS, art. L. 313-1 à L. 313-6 et R. 313-1 à R. 313-17*). Pour l'invalidité, l'assuré doit avoir cotisé sur la base d'une rémunération au moins égale à 2 030 fois le Smic horaire au cours des 12 mois civils précédant l'interruption de travail (*CSS, art. L. 341-1, R.341-2 et -3*).

essentiellement les assurés travaillant à temps partiel pour une rémunération équivalente à un SMIC horaire qui risquent d'être impactés en pratique.

S'agissant de l'assurance vieillesse, l'assuré social peut également prétendre percevoir des prestations en espèces sous la forme de pensions<sup>1862</sup> lorsque les conditions d'ouverture sont réunies. Ainsi, doit-il remplir une condition d'âge<sup>1863</sup> et avoir versé un minimum de cotisations sur un trimestre civil<sup>1864</sup>. La réalisation de cette dernière condition ne suscite pas de difficultés particulières pour l'assuré social. L'usage du précompte n'a donc de véritables conséquences, en définitive, que sur les conditions d'ouverture des assurances relevant de la branche maladie. Il en va autrement s'agissant du niveau des prestations.

**346.** Les répercussions sur le niveau des prestations des assurances sociales en raison de l'usage du précompte apparaissent de manière plus explicites s'agissant de l'assurance vieillesse. En effet, le niveau des prestations octroyées à ce titre est directement déterminé par un nombre de trimestres nécessaires sur lesquels doit être versé un minimum de cotisations ainsi que par le montant du salaire ayant fait l'objet du précompte des cotisations d'assurance vieillesse<sup>1865</sup>. Ici, l'hypothèse du travail dissimulé entraîne des conséquences redoutables pour le niveau de pension du salarié et ce, d'autant plus que la découverte du préjudice se fait généralement en fin de carrière. En ce qui concerne l'assurance maladie, les conséquences du précompte-acte irrégulier se manifestent en revanche de façon plus indirecte et seulement à l'égard de l'indemnité journalière pour incapacité de travail ou maternité<sup>1866</sup>. Celle-ci est égale, en effet, à une fraction du gain journalier de base, le salaire pris en considération pour le calcul de ladite indemnité est logiquement celui qui servait d'assiette aux cotisations dues par l'assuré et son

---

<sup>1862</sup> Lorsque le montant annuel de la pension est inférieur à un minimum, un versement forfaitaire unique est effectué qui se substitue à la pension, égale à 15 fois le montant de celle-ci (*CSS, art. L. 351-9 et R. 351-26*).

<sup>1863</sup> *CSS, art. L. 351-1 et R. 351-2*.

<sup>1864</sup> Il apparaît qu'aucune durée d'assurance minimale ne soit prévue expressément par le CSS. Néanmoins, on déduit celle-ci de la combinaison des articles L. 351-1, L. 351-2 et R. 351-1 du CSS.

<sup>1865</sup> Le montant de la pension de retraite est déterminé comme suit : Salaire annuel moyen x Taux de la pension x (Durée d'assurance du salarié au régime général / Durée de référence pour obtenir une pension à taux plein). *CSS, art. L. 351-1, R. 351-9, R. 351-25 à 29-1*.

<sup>1866</sup> L'assurance décès et l'assurance invalidité donnent lieu à des prestations forfaitaires : capital décès forfaitaire unique pour la première (*CSS, art. D. 361-1*), différents montants forfaitaires établis en fonction du degré d'invalidité pour la seconde (*CSS, art. R. 341-4 à -7*).

employeur<sup>1867</sup>. De manière plus lointaine, c'est également à l'égard des prestations complémentaires que l'usage irrégulier du précompte va avoir un impact dans la mesure où celles-ci sont déterminées par référence aux prestations servies par le régime général. Ce faisant, il apparaît nécessaire que le salarié dispose au plus tôt d'une information suffisante afin de faire valoir ses droits en tant que cotisant et, surtout, en qualité de bénéficiaire de prestations sociales, bien avant que la réalisation du risque ne survienne.

## **§2. Le contrôle par le salarié de l'usage du précompte**

**347.** Le contrôle de la réalisation régulière du précompte repose sur l'octroi par son titulaire d'informations relatives à son exercice. Le salarié apparaît comme le créancier naturel d'une obligation d'information à laquelle l'employeur est tenu de répondre de manière individualisée (**A**). Cependant, l'information peut s'avérer trop complexe pour qu'un salarié puisse y faire face isolément. Par ailleurs, l'exercice du précompte concerne généralement de la même manière le personnel ou une de ses catégories. Il intéresse, ce faisant, l'ensemble de la collectivité des travailleurs de l'entreprise. C'est pourquoi il est nécessaire que l'information soit également délivrée au CSE (**B**).

### **A. Le salarié, créancier naturel d'une obligation d'information**

**348.** C'est le bulletin de paie qui constitue l'instrument privilégié de contrôle du précompte-acte qui s'offre au salarié comme, du reste, aux URSSAF. Mais, alors que pour l'organisme de recouvrement le bulletin de paie n'est qu'un outil parmi d'autres permettant de corroborer son analyse<sup>1868</sup>, il constitue pour le salarié le vecteur d'information originel et principal. Quoiqu'il en soit, on a déjà pu remarquer que le bulletin doit comporter un certain nombre de mentions obligatoires faisant notamment état de la composition des sommes et avantages alloués au salarié, du détail du montant et du taux des cotisations et des contributions sociales prélevées ainsi que le destinataire de celles-ci<sup>1869</sup>. Ce moyen de

---

<sup>1867</sup> *CSS, art. R. 323-1 à -12.*

<sup>1868</sup> L'URSSAF a accès par ailleurs à l'ensemble des documents relatifs à la vie de l'entreprise. Sur ce point, voir la liste non exhaustive figurant dans la Charte du cotisant contrôlé : [[https://www.urssaf.fr/portail/files/live/sites/urssaf/files/documents/Charte\\_du\\_cotisant\\_contrrole.pdf](https://www.urssaf.fr/portail/files/live/sites/urssaf/files/documents/Charte_du_cotisant_contrrole.pdf)]

<sup>1869</sup> Voir, *supra*, P1.T2.C2.S1.A.

contrôle est particulièrement utile pour permettre au salarié de s'assurer de la bonne réalisation du précompte-acte lors de chaque paie ou lorsque l'employeur opère compensation à la suite d'un redressement négatif. Deux réserves essentielles doivent néanmoins être signalées. Tout d'abord, le salarié n'est pas assuré du versement effectif des sommes précomptées telles que portées au bulletin de paie. C'est pourquoi la Cour de Cassation a pu considérer « qu'il appartient à l'employeur de prouver qu'il a versé les cotisations [...] aux organismes concernés et que le bulletin de paie ne fait pas présumer qu'il s'est acquitté de son obligation »<sup>1870</sup>. Au cas contraire, il y aurait rétention indue du précompte qui est une infraction pénale prévue par l'article R. 244-3 du CSS<sup>1871</sup>, constituée par le seul défaut du versement dans les délais légaux<sup>1872</sup>.

**349.** Surtout, le rapport bilatéral entre l'employeur et l'URSSAF donne lieu à un certain nombre de situations qui vont laisser le salarié dans l'ignorance quant au sort des cotisations et des contributions salariales qu'il doit ou qu'il a payées. C'est d'abord le cas du contrôle de la comptabilité de l'employeur par l'URSSAF qui peut révéler un versement indu de contributions salariales, ce qui donne lieu à un redressement positif des sommes<sup>1873</sup>. Dans une telle situation, qui ne donne guère lieu en pratique à un reversement des sommes aux salariés<sup>1874</sup>, aucune disposition n'impose explicitement à l'employeur d'informer individuellement le salarié de l'issue du contrôle. Il en va de même plus

---

<sup>1870</sup> *Cass. Soc.*, 2 mars 2017, n°15-22.759 (inédit), *Rev. Proc. Coll.*, 2017, p. 48, obs. F. Taquet.

<sup>1871</sup> Contravention de 5<sup>ème</sup> classe punie d'une amende de 1500 euros ou une ou plusieurs peines privatives ou restrictives de droit (art. 131-14 du code pénal).

<sup>1872</sup> L'infraction est réalisée dès le lendemain du dernier jour d'exigibilité des cotisations (*Cass. Crim.*, 3 déc. 1953, *Bull. jur. UCANSS* 54-3, C4 AS). Ainsi, ni l'intention frauduleuse ni le détournement des sommes précomptées ne sont des conditions pour que cette infraction soit consommée (*Cass. Crim.*, 23 déc. 1959, *Bull. Crim.*, n° 580; *Cass. Crim.* 24 janv. 2006, n°05-82.519, *Bull. Crim.*, n°23).

<sup>1873</sup> Ceci est particulièrement vrai lorsque sont en jeu les différents dispositifs d'exonération. La Cour des comptes a pu estimer en 2008 les redressements positifs à un peu moins d'un tiers du total des redressements à la suite d'un contrôle portant sur la réduction dite « Fillion ». *Cour des Comptes*, 2008, *Rapport sur la sécurité sociale 2008*, p. 282. Depuis le décret n° 2016-941 du 8 juillet 2016, l'article R. 243-59 modifié du CSS prévoit que le redressement positif donne lieu, lorsqu'il fait suite à un contrôle, au reversement effectif des sommes correspondantes dans un délai maximum de quatre mois suivant la notification. Jusqu'alors, l'URSSAF imputait en pratique le crédit sur l'échéance suivante sauf demande de remboursement formulé par l'employeur.

<sup>1874</sup> Différentes causes expliquent, en pratique, l'absence de ce reversement. Tout d'abord, il existe un décalage entre le temps du contrôle et celui de la période d'emploi : le salarié peut donc avoir quitté les effectifs de l'entreprise au moment du contrôle. Ensuite, l'URSSAF ne prête guère attention au sort des sommes reversées par ses soins, attitude qui semble alimentée par la tendance actuelle d'une confusion entre les qualités d'employeur-cotisant et d'employeur-collecteur (voir, *infra*, T2. C1. S2). Enfin, la pratique s'explique prosaïquement par le poids des habitudes en la matière. Du reste, ceci vaut également en sens inverse, l'employeur ne récupérant que très rarement dans les faits la part salariale à la suite d'un redressement négatif.

généralement de toute situation générée par l'interaction entre l'employeur-collecteur et l'URSSAF. C'est le cas notamment de la formation par l'employeur d'un rescrit social<sup>1875</sup> ou de la conclusion avec l'URSSAF d'une transaction<sup>1876</sup>, situations qui peuvent tout aussi bien donner lieu à reversement de la part salariale à l'employeur ou minorer celle-ci et, par conséquent, le niveau de prestations du salarié-assuré social. A cet égard, il ressort d'une lecture stricte de l'article R. 3243-1 du code du travail que l'employeur n'a pas à indiquer sur le bulletin de paie les répercussions du rapport qu'il entretient avec l'URSSAF sur les cotisations et les contributions sociales du salarié lorsqu'elles ne se traduisent pas par la récupération des sommes auprès de ce dernier. Et, même dans ce dernier cas de figure, rien ne l'oblige à expliquer que ce prélèvement supplémentaire résulte d'un redressement négatif de l'URSSAF. Ceci pose la question de l'épuisement de l'obligation d'information pesant sur l'employeur par le bulletin de paie.

**350.** L'employeur n'est-il pas tenu d'informer le salarié quant au sort des cotisations et des contributions sociales qui, normalement dues par ce dernier, font l'objet d'une évaluation à la baisse pour l'avenir ou d'un reversement du fait d'évènements intervenant dans son rapport à l'URSSAF ? De même, ne doit-il pas, de manière impérieuse, informer le salarié des causes du redressement de sa part de cotisations et de contributions sociales ? On se souvient que, dans un important arrêt du 18 juin 2008, la Cour de Cassation a posé le principe selon lequel « le salarié doit pouvoir vérifier que le calcul de sa rémunération a été effectué conformément aux modalités prévues par le contrat de travail »<sup>1877</sup>. En reformulant la position de la Haute juridiction pour l'adapter au cas présent, est-il possible de soutenir que le salarié doit être en mesure de vérifier que le calcul de ses cotisations et contributions sociales a été réalisé conformément aux dispositions légales ? En adoptant un point de vue plus large, on peut noter qu'une obligation d'information est prévue par la loi à la charge de l'employeur au titre de différents dispositifs relatifs à des dispositifs de rémunération complémentaire. C'est, par exemple, le cas en matière de plan d'épargne d'entreprise dont l'employeur doit informer le personnel de l'existence ainsi que du

---

<sup>1875</sup> CSS, art. L. 243-6-3 ; R. 243-43-2. Voir, *supra*, P1.T2.C2.

<sup>1876</sup> CSS, art. L.243-6-5 ; R. 243-45-1. Transposition du droit fiscal, cette faculté offerte à l'employeur et à l'URSSAF par l'article 24 de la loi LFSS pour 2014 est restée lettre morte jusqu'au décret n°2019-718 du 5 juillet 2019.

<sup>1877</sup> Cass. Soc. 18 juin 2008, *op. cit.*



contenu<sup>1878</sup>. Plus proche est l'obligation d'information qui pèse sur l'employeur dans le domaine de la protection sociale complémentaire d'entreprise. Ainsi, ce dernier est-il tenu de transmettre individuellement au salarié la notice d'information élaborée par l'organisme assureur<sup>1879</sup>, obligation dont le respect est apprécié strictement en jurisprudence<sup>1880</sup>. Ces expériences autorisent-elles pour autant à considérer l'employeur comme le redevable d'une obligation d'information dans la matière qui nous intéresse ici en l'absence même de dispositions spécifiques en ce sens ? Une limitation semble être induite par le fait que, dans les cas de figure précédemment évoqués, l'obligation d'information est prévue par une disposition légale explicite. On peut toutefois remarquer que, dans le domaine de la protection complémentaire d'entreprise, la Cour de Cassation a retenu une approche dynamique qui aboutit à considérer, de nos jours, la notice d'information comme une application particulière d'une obligation, plus large, de conseil<sup>1881</sup>. Ainsi, l'employeur doit-il faire connaître de façon très précise au salarié les droits et obligations qui sont les siens<sup>1882</sup>. Si la Cour de Cassation semble parfois s'affranchir de toute référence à un fondement légal<sup>1883</sup>, il ne semble pas qu'elle ait doté pour autant cette obligation d'un fondement autonome. En revanche, c'est bien de la qualité de souscripteur de l'employeur dans le domaine de l'assurance collective que la Haute juridiction fait découler l'obligation

---

<sup>1878</sup> *Cod. Trav.*, L. 3332-7.

<sup>1879</sup> En matière de prévoyance et de frais de santé : *L. n°89-1009*, 31 déc. 1989. Plus largement et la catégorie dont relève l'organisme assureur : *CSS*, art. L. 932-6, *Cod. Ass.*, L. 141-4, *Cod. Mut.*, L. 221-6.

<sup>1880</sup> Ceci est particulièrement illustré par un arrêt du 8 mars 2012 où la Cour de Cassation rappelle que la remise de la notice s'impose même lorsque le salarié a été étroitement lié aux discussions qui ont conduit à la mise en place du contrat d'assurance litigieux (*Cass. Soc.*, 8 mars 2012, n° 10-27.378, inédit). Cette stricte exigence se pèse surtout sur la qualité de la notice qui doit être suffisamment détaillée et précise. Voir, par exemple : *Cass. Soc.*, 13 mai 2009, n°07-44.311 (inédit) ; *Cass. Soc.*, 25 janv. 2012, n°10-21.127 (inédit) ; *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 15 déc. 2011, n°10-23.889, *Bull. Civ.*, II, n°228 ; *RCA*, 2012, p. 31, obs. H. Groutel ; *Gaz. Pal.*, 2012, n°97, p. 38. Plus récemment : *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 24 oct. 2019, n°18-20.016 (inédit), *JCP S* 2019, p. 1376, obs. A. Derue, G. Lacroix.

<sup>1881</sup> *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 11 sept. 2014, n° 13-19.439 ; *Bull. Civ.*, II, n°182 ; *JCP E* 2015, chron. 1143, n° 27, obs. D. Asquinai-Bailleux ; *Cass. Soc.*, 12 mars 2008, n°07-40.665 (inédit), *RGDA* 2008, p. 396, note L. Mayaux ; *Cass. Soc.*, 17 mars 2010, n°08-45.329 (inédit), *RJS* 2010/6, p.489 ; *RCA* 2010, p. 24 ; *Cass. Soc.*, 24 nov. 1992, n°89-41.072

<sup>1882</sup> Pour une formulation explicite, voir : *Cass. Soc.*, 26 sept. 2018, n°16-28.110 (inédit), *JCP S* 2018, p. 43, obs. N. Mansouri. Sur l'étendue de l'obligation de conseil, voir : J. Calbiac, F. Wismer, « Fasc. 825 : Régimes de retraite et de prévoyance d'entreprise. Contrat d'assurance », in *JCL-Protection sociale*, 2018, mise à jour 2019.

<sup>1883</sup> Voir, par exemple : *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 15 déc. 2011, n°10-23.889, *Bull. Civ.*, II, n°228 ; *RCA* 2012, p. 31, obs. H. Groutel ; *Gaz. Pal.*, 2012, n°97, p. 38, note M. Périer ; *RGDA* 2012, p. 743, note J. Bigot. En l'espèce, la Cour de Cassation vise l'ancien article 1382 du code civil relatif à la responsabilité extracontractuelle, mais il s'agit alors de la conséquence du manquement à l'obligation d'information.

de conseil<sup>1884</sup>. Ceci constitue un indice sérieux quant à la possibilité d'inférer d'une qualité extérieure au rapport d'emploi, une obligation prenant place en son sein. En d'autres termes, pareille expérience semble autoriser à déceler dans la qualité de collecteur de l'employeur la justification de l'existence d'une obligation d'information quant au sort des cotisations et des contributions sociales. Encore faut-il se référer à un fondement textuel sauf à espérer, de manière incantatoire, la création prétorienne d'une telle obligation.

**351.** Les parties au contrat de travail sont tenues en vertu de l'article L. 1222-1 du code du travail d'une obligation de loyauté. Donnant lieu aux applications les plus diverses<sup>1885</sup>, cette règle a naturellement vocation à servir de fondement à l'obligation d'information qui pèse sur l'employeur quant au sort des cotisations et des contributions sociales du salarié. Une telle mobilisation est, du reste, légitimée par la jurisprudence développée par la Cour de Cassation en matière d'expatriation<sup>1886</sup> au sens de laquelle l'employeur se doit d'informer, en vertu de l'obligation considérée, son salarié quant aux conséquences de son activité à l'étranger sur ses droits à prestations au regard du régime légal de sécurité sociale<sup>1887</sup>. Il ressort de cette jurisprudence que l'obligation se double d'une exigence de qualité quant à l'information transmise : celle-ci doit permettre à l'intéressé d'apprécier l'étendue de la couverture sociale et la nécessité, le cas échéant, de recourir volontairement à des garanties non couvertes auprès de la Caisse des Français de l'Etranger<sup>1888</sup>. Une

---

<sup>1884</sup> Voir, par exemple : *Cass. Soc.*, 12 mars 2008, n°07-40.665 (inédit), *RGDA* 2008, p. 396, note L. Mayaux.

<sup>1885</sup> Par exemple : Illicéité d'une preuve obtenue selon un dispositif de surveillance mise en place à l'insu du salarié (*Cass. Soc.*, 15 mai 2001, n°99-42.219, *Bull. Civ.*, V, n°167 ; *SSL* 2001, p. 6, obs. S. Kehrig). De même : absence de loyauté du salarié travaillant pour son propre compte à l'insu de son employeur (*Cass. Soc.*, 15 janv. 2015, n°12-35.072, inédit).

<sup>1886</sup> L'expatriation concerne la situation du Français ou d'un ressortissant d'un pays tiers qui, après une période d'affiliation à la législation française de sécurité sociale, exerce une activité permanente à l'étranger et se trouve, de ce fait, assujéti à la législation sociale de l'Etat d'accueil sous réserve de conventions internationales contraires. *CSS*, art. L. 762-1 (le *CSS* parle plus précisément « des assurés volontaires à l'étranger »).

<sup>1887</sup> *Cass. Soc.* 11 déc. 2015, n° 14-13.875 et 14-13.876 (inédit) ; *Cass. Soc.*, 19 juin 2013, n° 12-17.980 (inédit) ; *Cass. Soc.*, 26 juin 2013, n° 12-13.046 (inédit) ; *Cass. Soc.*, 26 sept. 2012, n° 11-23.706 (inédit) ; *RJS* 2012/12, p.833 ; *Cass. Soc.*, 25 janv. 2012, n° 11-11.374, *Bull. Civ.*, V, n°19 ; *JCP E* 2012, p. 48, note C. Morin ; *JCP G* 2012, p.799, obs. A. Devers ; *D.*, 2012, p. 2331, com. L. D'Avout, S. Bollée ; *Droit maritime français*, 2012, p. 615, obs. P. Chaumette ; *Dr. Soc.*, 2012, p. 412, note J.-P. Laborde ; *RJS* 2012/4, p. 331.

<sup>1888</sup> En revanche, la Cour de Cassation a refusé de reconnaître l'existence d'une obligation d'information à l'égard du salarié quant à l'étendue de sa protection sociale au sein du département d'outre-mer de Mayotte (*Cass. Soc.*, 18 janv. 2018, n°16-22.311, inédit). Quoique l'arrêt n'ait pas fait l'objet d'une publication, il est intéressant de constater que le moyen reprenait la position développée par la Cour de Cassation dans sa jurisprudence relative à l'expatriation. Cette décision peut s'expliquer par l'absence de différences profondes entre la législation métropolitaine et celle alors applicable au territoire de Mayotte,

question demeure : l'employeur peut-il s'exonérer de son obligation d'information en se retranchant derrière celle de l'URSSAF ? S'il semble que l'organisme du recouvrement soit lui-même tenu d'une obligation d'information à destination du salarié<sup>1889</sup>, celle-ci ne saurait occulter les devoirs que l'employeur doit remplir en vertu de l'article L. 1222-1 du code du travail. A cet égard, la Cour de Cassation a déjà eu à connaître une question similaire dans une affaire relative à une convention tripartite employeur-salarié-Etat prise au titre de l'ancien dispositif dit Preretraite Progressive (PRP)<sup>1890</sup>. Dans un arrêt inédit du 23 juin 2010, la Haute juridiction a ainsi pu considérer que manque à son obligation d'information l'employeur qui, au moment du passage à temps partiel à la suite de la convention PRP, n'avertit pas le salarié des conséquences sur l'assiette des cotisations servant de calcul pour sa pension de retraite<sup>1891</sup>.

En définitive, il semble bien que l'article L. 1222-1 du code du travail, dont l'utilisation dans le rapport d'emploi est réhaussé par le rôle de collecteur de l'employeur, permet d'identifier l'existence d'une obligation d'information qualitative portant sur le sort des cotisations et des contributions sociales. Partant, le bulletin de paie doit nécessairement intégrer les éléments permettant au salarié de contrôler l'adéquation entre le calcul des cotisations sociales pratiqué et celui normalement à réaliser ainsi que, le cas échéant, les raisons d'un tel décalage. Aussi utile que soit l'information délivrée au salarié individuellement, elle ne lui permet pas d'acquérir une vision d'ensemble de l'exercice du

---

progressivement rapprochée en vue de sa départementalisation à effet au 31 mars 2011 (*L. n°2010-1487, 7 déc. 2010*). Ceci est d'autant plus vrai qu'en l'espèce était en cause la législation sur les risques professionnels. On peut dès lors se demander si la Haute juridiction ne s'achemine pas vers une définition de l'intensité de l'obligation d'information pesant sur l'employeur selon que sont en jeu ou non des prestations contributives.

<sup>1889</sup> Voir, *infra*, T2. C1.

<sup>1890</sup> Prévu à l'ancien article L. 322-4 3° du code du travail, le dispositif a été supprimé par la loi du 21 août 2003 à effet au 1<sup>er</sup> janvier 2005 (*L. n°2003-775, 21 août 2003, art. 18*). Schématiquement, conçues comme une mesure de réduction du temps de travail ouverte aux salariés âgés de 55 ans et plus. En échange de la réduction du temps du travail, le bénéficiaire percevait une allocation égale à 30 % de son salaire brut antérieur en supplément de son salaire à temps partiel. Sur ce dispositif, voir : COR, *Les dispositifs de cessation d'activité. Etat des lieux et évolutions souhaitables*, 1999, p. 22.

<sup>1891</sup> *Cass. Soc., 23 juin 2010, n°09-42.286*. En l'espèce, l'employeur s'était borné à conseiller le salarié de saisir l'ASSEDIC. Plus exactement, le salarié n'avait pas été averti, en l'espèce, que le versement complémentaire de l'Etat n'était pas créateur de droits. Il faut toutefois noter que la Cour de Cassation a, de manière surprenante, adopté une solution opposée dans un arrêt ultérieur du 22 juin 2011, lui-même inédit, dans des faits similaires (*Cass. Soc., 22 juin 2011, n°09-72.589, inédit*). Toutefois, différents documents attestaient que les parties avaient consciemment prévu un régime d'équivalence pour les seules prévoyance et retraite complémentaires.

précompte qui intéresse, d'abord, la collectivité des travailleurs dont il relève.

## **B. Le CSE, créancier nécessaire d'une obligation d'information**

**352.** Le CSE est une figure juridique connue du contrôle des URSSAF lorsque celui-ci porte sur les sommes versées par le Comité aux salariés<sup>1892</sup>. Ce qui l'est moins, c'est son aptitude à devenir le destinataire d'une obligation d'information pesant sur l'employeur. C'est qu'aucune disposition du code du travail ne formule de manière explicite une telle obligation dans des termes généraux. Pourtant, différents éléments autorisent la compétence du CSE quant au contrôle de l'exercice du précompte par l'employeur au niveau de l'entreprise et de tout élément du rapport employeur-URSSAF impactant le précompte-acte.

L'assertion est justifiée, en premier lieu, par la compétence générale que donne le code du travail au CSE. Pour les entreprises de moins de 50 salariés, l'article L. 2312-5 du code considéré prévoit que la délégation du personnel au CSE a pour mission de présenter les réclamations individuelles ou collectives relatives notamment aux salaires et à la protection sociale. Pour celles d'au moins 50 salariés, le CSE a, en vertu de l'article L. 2312-8 du code du travail, « pour mission d'assurer une expression collective des salariés permettant la prise en compte permanente de leurs intérêts dans les décisions relatives à la gestion et à l'évolution économique et financière de l'entreprise, à l'organisation du travail, à la formation professionnelle et aux techniques de production ». Si, dans ce second cas, il n'est pas fait mention explicite du domaine de la protection sociale, la Cour de Cassation a développé de longue date une interprétation extensive des différents domaines qui, visés par la loi, intéressent la sagacité du Comité<sup>1893</sup>. *A priori* rien ne s'oppose donc à ce que le CSE soit destinataire d'une information complète quant au sort des cotisations et des contributions sociales.

**353.** La véritable ligne de fracture réside dans la taille de l'effectif de l'entreprise. En effet, ce n'est que lorsque le seuil de 50 salariés est atteint que l'employeur est tenu d'informer et de consulter le CSE sur les matières prévues de manière non exhaustive par

---

<sup>1892</sup> Voir, *supra*, P1.T2.

<sup>1893</sup> Il en va ainsi, par exemple, de la notion d'organisation économique (*Cass. Crim.*, 29 mars 1973, n°72-90.784, *Bull. Crim.*, n°162).

la loi<sup>1894</sup>. Peut-on se satisfaire d'une telle dichotomie pour un sujet d'une telle importance ? On peut remarquer que seul le CSE institué dans les entreprises d'au moins 50 salariés est en mesure d'analyser sur le plan comptable les informations transmises par l'employeur<sup>1895</sup> et, le cas échéant, de les corroborer ou de les contredire, au besoin par le recours à un expert-comptable<sup>1896</sup>. Cette absence de compétence technique ne constitue pas un obstacle insurmontable dans la mesure où il pourrait être fait obligation à l'employeur de fournir une information dont la qualité serait adaptée au faible dimensionnement du CSE institué dans des entreprises de moins de 50 salariés. En tout état de cause, l'article L. 2312-5 du code du travail autorise *a minima* le délégué à se saisir de toute question relative à l'exercice du précompte dans les entreprises de moins de 50 salariés.

En revanche, l'obligation d'information et de consultation sur le sort des cotisations et des contributions sociales apparaît certaine s'agissant des entreprises dépassant le seuil considéré. A cet égard, diverses dispositions explicites intéressant la protection sociale vont en ce sens, quoiqu'elles aient un objet plus limité. On peut ainsi citer l'obligation d'information et de consultation du CSE lors de la mise en place d'un plan d'épargne<sup>1897</sup> ou d'une couverture complémentaire<sup>1898</sup>. De même, l'employeur doit-il communiquer trimestriellement dans les entreprises d'au moins 300 salariés toute information sur les éventuels retards de paiement des cotisations sociales par l'entreprise<sup>1899</sup>. Surtout, l'article L. 2312-18 du code du travail prévoit l'instauration d'une base de données économiques et sociales (BDES) rassemblant l'ensemble des informations nécessaires aux consultations et

---

<sup>1894</sup> L'article 2312-8 du code du travail donne une liste non exhaustive des matières devant donner lieu à information et consultation, laquelle est introduite par l'adverbe « notamment ». Sur l'information et la consultation du CSE, voir l'ouvrage de référence suivant : M. Cohen, L. Milet, *Le droit des comités sociaux et économiques et des comités de groupe*, LGDJ, 15<sup>ème</sup> ed., 2020.

<sup>1895</sup> D'une part, le CSE est tenu lui-même de répondre aux obligations comptables définies à l'article L. 123-12 du code de commerce (*Cod. Trav., art. L. 2315-64*) : enregistrement chronologique des mouvements affectant son patrimoine, comptes annuels etc... Cette obligation contribue à conférer indirectement au CSE une certaine habilité comptable lui permettant de traiter les données financières transmises par l'employeur. D'autre part, le Comité doit mettre à la disposition de l'entreprise, lors d'un contrôle, les documents comptables nécessaires à l'accomplissement de celui-ci. A cet égard, l'employeur est en droit d'exiger du Comité, sous forme de bordereaux nominatifs, la communication des sommes réglées à chaque salarié (*Cass. Soc., 3 oct. 1984, n° 83-10.569, Bull. civ. V, n°343*).

<sup>1896</sup> *Cod. Trav., art. L. 2315-78 sq.* Sur les missions possibles de l'expert-comptable, voir : S. Conan, « Les missions de l'expert-comptable », *Cahiers Lamy du CE*, n°145, 1<sup>er</sup> févr. 2015.

<sup>1897</sup> *Cod. Trav., art. L. 3332-5*. La consultation s'impose en cas de mise en place par décision unilatérale.

<sup>1898</sup> *Cod. Trav., art. R. 2312-22*.

<sup>1899</sup> *Cod. Trav., Art. L. 2312-69*. Cette information ne donne pas lieu à consultation.

informations récurrentes<sup>1900</sup>. Cette base de données, qui est alimentée par l'employeur et mise à la disposition du CSE, doit comporter un certain nombre d'informations notamment relatives aux cotisations sociales et dont la précision dépend du franchissement ou non du seuil de 300 salariés par l'entreprise<sup>1901</sup>. Au regard du contenu du BDES, l'information relative aux cotisations et contributions sociales semble des plus larges. Reste à déterminer la périodicité et l'étendue de l'obligation d'information ainsi que son articulation avec celle, éventuelle, de consultation. En effet, si toute consultation implique nécessairement une information préalable, l'inverse n'est pas vrai<sup>1902</sup>.

**354.** L'employeur se doit, d'une manière générale, d'informer et de consulter le CSE selon une périodicité (trimestrielle, annuelle ou ponctuelle) déterminée en fonction de la matière et de la taille des effectifs de l'entreprise<sup>1903</sup>. A cet égard, le sort des cotisations et des contributions sociales apparaît relever du 3° de l'article L. 2312-17 du code du travail relatif à « la politique sociale de l'entreprise, les conditions de travail et l'emploi » pour lesquelles l'information et la consultation doivent se réaliser annuellement<sup>1904</sup>. Deux questions restent toutefois en suspens. Quant au contenu de l'information, tout d'abord : doit-on se contenter des mentions prévues par les articles R. 2312-8 et R. 2312-9 du code du travail au titre du BDES ? En d'autres termes, peut-on simplement exiger de l'employeur qu'il produise de simples données quantitatives comme le laisse entendre une lecture littérale des dispositions considérées ? L'information se doit d'être d'une précision suffisante, c'est-à-dire délivrée de manière loyale et complète, pour que le Comité se prononce utilement<sup>1905</sup>. Partant, il semble bien que ce soit l'ensemble des événements nés du rapport employeur-URSSAF qui doit être porté à la connaissance du CSE, dès lors qu'ils sont susceptibles d'affecter la situation des salariés : rescrit social, transaction,

---

<sup>1900</sup> *Ord. n°2017-1386, 22 sept. 2017, art. 1<sup>er</sup>.*

<sup>1901</sup> *Cod. Trav., art. R. 2312-8 et R. 2312-9.* Ces dispositions prévoient chacune un tableau au sein duquel sont listés les informations concernées par l'information-consultation récurrente. Les cotisations sociales figurent aux points 4° (« Rémunération des salariés et dirigeants, dans l'ensemble de leurs éléments ») et 7° (« Exonérations et réductions de cotisations sociales »).

<sup>1902</sup> M. Cohen, L. Milet, *Le droit des comités sociaux et économiques et des comités de groupe, op. cit.*, p. 611 sq.

<sup>1903</sup> *Idem*, p. 690 sq.

<sup>1904</sup> Sans oublier l'information trimestrielle sans consultation dans les entreprises d'au moins 300 salariés.

<sup>1905</sup> *Cod. Trav., art. L. 2312-15.* Voir, par exemple : *Cass. Soc., 5 déc. 2018, n° 16-26.895* (inédit) ; *Cass. Soc., 9 juill. 1996, n°94-19.722* (inédit).

redressement positif ou négatif, suite à contrôles ou à vérifications, etc...<sup>1906</sup>. Dans la même veine, ce sont les cotisations ainsi que les contributions sociales, qu'elles soient salariales ou patronales, qui doivent faire l'objet d'une information et d'une consultation annuelle, malgré la lettre réductrice des articles R. 2312-8 et R. 2312-9 du code du travail<sup>1907</sup>.

**355.** Cette information-consultation annuelle du CSE, qui intervient après-coup, est-elle suffisante ? On peut, en effet, se demander s'il n'est pas nécessaire d'informer et consulter le Comité ponctuellement, pour chaque évènement pouvant affecter les intérêts des salariés. Au soutien d'une telle intervention, il est possible d'affirmer que l'ensemble des dispositions spécifiques précitées ne sauraient circonscrire à leur champ respectif l'obligation qui pèse sur l'employeur. Combinées avec la compétence générale de représentation dévolue au CSE prévue par l'article L. 2312-8 du code du travail, elles révèlent l'existence d'une obligation d'information générale pesant sur l'employeur à propos du sort des cotisations et des contributions sociales. Cette obligation d'information n'emporte pas à elle seule consultation du CSE. En premier lieu, il résulte de l'article L. 2323-14 du code du travail, qu'en l'absence de dispositions spéciales, seules les décisions de l'employeur sont précédées de la consultation du CSE. En conséquence, il est possible de ne retenir qu'une simple obligation d'information sans consultation pour les événements imposés par l'URSSAF à l'employeur sans que celui-ci ne prenne réellement une décision. Cela étant précisé, le critère à retenir pour déterminer le moment du déclenchement de la procédure d'information et, le cas échéant, de consultation, est celui de son utilité<sup>1908</sup>. Ce critère doit également prendre en compte les exigences du rapport employeur-URSSAF qui

---

<sup>1906</sup> A l'appui de ces propos, on peut citer l'enquête menée par le Cercle Maurice Cohen à propos du BDS qui, après avoir établi un bilan mitigé de la pratique de cette base de données, préconise notamment qu'elle soit couplée lors de chaque consultation par une note de présentation. Cercle Maurice Cohen, « La réalité de la BDES : résultats d'une enquête menée par le Cercle Maurice Cohen », *RDT* 2019, p. 428. En revanche, les auteurs de l'enquête n'ont pas jugé bon de développer le contenu de l'information relative aux cotisations et contributions sociales.

<sup>1907</sup> En faveur de la connaissance par le CSE du sort des contributions patronales assises sur les revenus du travail, on peut remarquer, de manière prosaïque, que les 7<sup>o</sup>C des dispositions précitées font référence « aux exonérations de cotisations sociales ». Or, celles-ci concernent principalement les cotisations de l'employeur. Voir, *supra*, P1.T1.C1.

<sup>1908</sup> La Cour de Cassation retient, d'une manière générale, une conception stricte de ce qui est utile pour le CSE de connaître. Elle considère ainsi qu'il importe peu que la mesure envisagée par la direction ait ou non des conséquences directes et immédiates pour le personnel de l'entreprise (*Cass. Crim.*, 2 mars 1978, n<sup>o</sup> 76-92.008, *Bull. Crim.*, n<sup>o</sup>83). Voir, également : *Cass. Soc.* 5 mai 1998, n<sup>o</sup>96-13.498, *Bull. Civ.*, V, n<sup>o</sup>219 (consultation concomitante à l'ouverture des négociations portant sur la mise en œuvre de mesures relatives au développement de l'emploi).

impose l'accomplissement de certains actes dans des délais contraints<sup>1909</sup>. Il semble ainsi que le Comité puisse être informé de l'existence d'un contrôle à venir, des observations de l'inspecteur du recouvrement et de la réponse de l'employeur le cas échéant<sup>1910</sup>. Le CSE doit pouvoir également être informé de la décision finale de l'Urssaf, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'un contrôle en recherche de travail dissimulé. Ce qui est certain, en revanche, c'est que le CSE doit être préalablement consulté avant « l'accord » donné par l'employeur à un contrôle par échantillonnage au sens de l'article R. 243-59-2 du CSS. En effet, l'opposition ou l'abstention de l'employeur à cette méthode de contrôle proposée par l'inspecteur de URSSAF constitue une véritable décision se rattachant à la compétence générale du CSE<sup>1911</sup>. En effet, dans la mesure où le contrôle réalisé à ce titre ne repose pas sur des bases réelles, il est susceptible d'affecter profondément les droits des salariés représentés par le CSE<sup>1912</sup>. Une difficulté sérieuse réside ici dans l'articulation nécessaire entre la procédure de contrôle diligentée par l'URSSAF et la procédure de consultation, lesquelles sont soumises à des délais contraignants. Alors que l'employeur dispose d'un délai de quinze jours pour formuler son opposition par écrit auprès de l'Union<sup>1913</sup>, il doit laisser au Comité un délai préfixe d'un mois<sup>1914</sup>. Si, à notre connaissance, cette exigence ne semble pas être mobilisée en pratique par le CSE, une telle articulation semble appeler l'intervention des pouvoirs publics pour organiser une bonne articulation des procédures sur ce point.

En dehors de ce cas de figure particulier, doit-on considérer que toute décision de l'employeur prise dans le cadre de son rapport à l'URSSAF doit faire l'objet d'une consultation du CSE ? Dans cette perspective, *quid* de la transaction conclue avec l'URSSAF, de la sollicitation de certains dispositifs d'exonération, voire de l'opportunité

---

<sup>1909</sup> Voir, *supra*, P1.T2.C2.

<sup>1910</sup> CSS, art. R. 243-59.

<sup>1911</sup> L'employeur contrôlé peut s'opposer à cette méthode de chiffrage en informant l'inspecteur par écrit (CSS, art. R. 243-59-2). Sur la question des accords passés avec l'URSSAF, voir, *supra*, P1.T2.C2.

<sup>1912</sup> L'échantillonnage consiste à extraire une population de salariés représentative de l'ensemble des salariés. Les conclusions établies à partir de cet échantillon sont ensuite extrapolées à l'ensemble de la population source. La population sélectionnée peut servir d'échantillon pour tout le contrôle ou uniquement pour une ou plusieurs problématiques particulières. *Charte du cotisant contrôlé, op. cit.*, p. 12. La méthode de vérification est définie par l'arrêté du 11 avril 2007 (*J. O.*, 13 avr.).

<sup>1913</sup> CSS, art. R. 243-59-2.

<sup>1914</sup> *Cod. Trav.*, art. R. 2312-5. En effet, le CSE doit nécessairement disposer d'un délai d'examen suffisant (*Cod. Trav.*, art. L. 2315-15).



de contester le redressement de l'entreprise ? On butte ici sur une limite essentielle tenant à l'équilibre du recouvrement social, fondé sur l'économie de moyens et la célérité de la procédure, lequel confère une autonomie certaine l'employeur-collecteur<sup>1915</sup>. Mais, au-delà de cette limitation, il semble bien que la place à accorder au CSE en la matière ne soit pas tant juridique que politique.

### **§3. Les moyens de réaction offerts par le droit du travail au salarié**

**356.** Lorsque le salarié constate que ses droits à prestations sont négativement impactés par l'exercice irrégulier du précompte par son employeur, présent ou passé, il peut s'adresser aux organismes de sécurité sociale compétents pour solliciter différents mécanismes correctifs. Ces mécanismes mobilisables par le salarié en sa qualité d'assuré social sont toutefois largement insuffisants (**A**). C'est pourquoi le moyen le plus efficace d'obtenir satisfaction par le salarié réside généralement dans les techniques qu'offre le droit du travail au titre de la relation de travail (**B**). Or, il apparaît, au vu des arrêts rendus en la matière, que l'assuré n'a généralement connaissance du dommage qu'au moment de sa demande de prestations, lequel peut, dans le cas de la liquidation de la retraite, se révéler des années, voire des décennies, après la réalisation de l'exécution fautive du précompte<sup>1916</sup>. Ce faisant, il est nécessaire que le CSE, entité tierce à la relation de travail, intervienne de manière régulière afin de prémunir le salarié de toute désillusion future. Ceci pose la question de ses moyens d'action (**C**).

#### **A. L'insuffisance des mécanismes offerts au salarié en sa qualité d'assuré social**

**357.** Le CSS envisage un premier mécanisme correctif dans l'hypothèse la plus sombre du recouvrement social, à savoir celle du travail dissimulé. C'est ainsi que l'article R. 313-3-1 du CSS prévoit que l'ouverture des droits au titre de l'assurance maladie s'apprécie sur une assiette forfaitaire égale à une fois la rémunération mensuelle minimale lorsque

---

<sup>1915</sup> Voir, *infra*, T2.

<sup>1916</sup> Voir, par exemple : *Cass. Soc.*, 1<sup>er</sup> avr. 1997, n°94-43.381, *Bull. Civ.*, V, n°130 ; *Cass. Soc.*, 26 avr. 2006, n°03-47.525, *Bull. Civ.*, V, n° 146.

l'employeur a fait l'objet d'un redressement forfaitaire<sup>1917</sup>. Or, cette assiette, qui résulte d'une procédure de contrôle, n'a pas pour effet d'ouvrir droit, en tant que telle, aux prestations des assurances considérées<sup>1918</sup>. L'assuré doit par ailleurs justifier d'une activité salariée suffisante ayant donné lieu au versement de cotisations pendant la même période de référence pour pouvoir bénéficier des prestations en espèces de l'assurance maladie.

S'agissant de l'assurance vieillesse, l'article R. 351-11 du CSS instaure une assiette forfaitaire égale à deux fois la rémunération mensuelle minimale à prendre en compte au titre de l'année civile où le délit a eu lieu. Si cette assiette forfaitaire peut s'avérer généreuse pour un salarié habituellement rémunéré dans les environs du SMIC, elle laisse un delta de rémunérations non pris en compte lorsque le revenu du salarié victime se situe à hauteur du PASS<sup>1919</sup>. A cet égard, l'article R. 351-11 du CSS prévoit qu'aucune demande de régularisation de cotisations arriérées, qu'elle soit à l'initiative de l'employeur ou du salarié, n'est recevable au titre d'une période d'emploi ayant donné lieu à un redressement forfaitaire pour travail dissimulé. Cette règle apparaît sévère en ce qu'elle laisse un manque à gagner non négligeable pour le salarié concerné alors qu'il semble plus équitable de considérer que ce dernier puisse obtenir un versement complémentaire de l'employeur défaillant correspondant à la part supérieure de la base forfaitaire retenue. Surtout, ce mécanisme correctif n'est prévu que pour le travail dissimulé ayant conduit à un redressement forfaitaire de l'employeur au titre de l'article R. 242-2-1 du CSS. Il laisse de côté les cas de travail dissimulé n'ayant pas donné lieu à verbalisation de l'employeur et, plus encore, toutes les situations qui, sans malignité imputable à ce dernier, ont impacté *de facto* les droits à prestations du salarié.

**358.** Les conséquences d'un exercice défectueux du précompte pour les droits d'assuré du salarié peuvent s'avérer minimes s'agissant de l'assurance maladie<sup>1920</sup>. Elles sont, en

---

<sup>1917</sup> Celle-ci résulte du produit du montant du SMIC par le nombre d'heures correspondant à la durée légale hebdomadaire de travail, soit 151,67 heures (*Cod. Trav., art. L. 3232-1*).

<sup>1918</sup> *Cir. Min. DSS/5C/SG/SAFSL/SDTPS/BACS, n°2008-255, 28 juill., 2008.*

<sup>1919</sup> En effet, le SAM, calculé sur les vingt-cinq meilleures années, ne prend en compte les revenus que dans la limite du plafond de sécurité sociale (*CSS, art. R. 351-29*). En 2020, le PASS était de 41 136 euros tandis que le cumul de la rémunération mensuelle minimale doublée s'élevait à 36 946,08 euros, soit une différence de 4 189,92 euros.

<sup>1920</sup> Notamment en raison de conditions alternatives. Pour une illustration, en matière d'IJ maternités, voir : *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 22 févr. 2007, n°05.16-026, Bull. Civ., II, n° 56.*

revanche, toujours redoutables concernant l'assurance vieillesse<sup>1921</sup>. Ceci explique l'existence de différents autres mécanismes complémentaires contribuant à corriger, autant que faire se peut, la minoration du montant de la pension de retraite du fait de l'employeur-collecteur. Le premier est celui de l'aménagement de la preuve rapportée. L'article R. 351-11 *in fine* du CSS prévoit, ainsi, que sont « valables pour l'ouverture du droit et le calcul desdites pensions, les cotisations non versées, lorsque l'assuré apporte la preuve qu'il a subi en temps utile, sur son salaire, le précompte des cotisations d'assurance vieillesse [...] ». Il ressort très clairement de ce texte que la charge de la preuve incombe à l'assuré, sans possibilité pour ce dernier de la renverser<sup>1922</sup>. Dans cette perspective, ce sont naturellement les bulletins de paie<sup>1923</sup> datés de la période d'emploi litigieuse<sup>1924</sup> qui constituent les moyens de preuve privilégiés pour le salarié. Or, au regard du temps long d'une carrière professionnelle, il peut être ardu pour un salarié de conserver la preuve du précompte opéré sur son salaire. La difficulté ne réside pas tant dans la preuve de la période d'emploi travaillée que dans le montant exact des cotisations précomptées. C'est pourquoi l'article L. 351-2 du CSS prévoit qu'en cas « de force majeure ou d'impossibilité manifeste pour l'assuré d'apporter la preuve du versement de cotisations, celle-ci peut l'être à l'aide de documents probants ou de présomptions concordantes ». Outre la fourniture des bulletins de paie, l'administration admet ainsi la production d'attestations de l'employeur à la double condition qu'elles soient certifiées conformes aux livres de paie et qu'elles mentionnent le montant des cotisations, sans que ces moyens de preuve soient exclusifs de tout autre document ayant valeur probante<sup>1925</sup>. La Cour de Cassation va en ce sens<sup>1926</sup> tout

---

<sup>1921</sup> Voir, *supra*, 1.

<sup>1922</sup> *Cass. Soc.*, 21 déc. 1977, n°76-11.559, *Bull. Civ.*, V, n°735. La Caisse doit toutefois se montrer diligente lorsque le juge prescrit certaines mesures d'instruction (*Cass. Soc.*, 30 oct. 1997, n°96-11.987, inédit).

<sup>1923</sup> L'administration fait prévaloir les bulletins sur tout autre mode de preuve (*Circ. Cnav. n°35/80, 21 mars 1980*). Encore faut-il que les bulletins soient suffisamment précis et fassent clairement apparaître le précompte des cotisations. En creux : *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 18 janv. 2005, n°03-30.432 (inédit).

<sup>1924</sup> Le moment de l'émission des bulletins de paie revêt une importance capitale, l'article R. 351-11 *in fine* précisant que le précompte doit être réalisé « en temps utiles ». Pour être probant, ces documents doivent avoir été réalisés dans un temps proche de la période d'emploi litigieuse. En ce sens, voir : *Cass. Soc.*, 25 mai 2000, n° 97-13.980 (inédit). En l'espèce, les bulletins de paie avaient été rédigés en une seule fois postérieurement à la dissolution de la société sans référence aux livres comptables.

<sup>1925</sup> *J. O.*, Déb. Parl., Assemblée nationale, Rép. min., séance du 29 1986, p. 5134.

<sup>1926</sup> Ainsi, considère-t-elle qu'il n'existe pas, en principe, de limitation aux modes de preuves recevables en l'absence de prévisions légales contraires. *Cass. Soc.*, 11 juill. 1996, n°94-16.065 ; *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 6 avr. 1965, n°57-51.139, *Bull. Civ.*, n°361. Partant, c'est le droit commun de la preuve qui doit s'appliquer. Il est donc possible pour le juge du fond de considérer la preuve du versement comme étant rapportée lorsque l'assuré établit des présomptions à la fois graves, précises et concordantes. *Cass. Soc.*,

en se montrant d'une grande exigence<sup>1927</sup>. La sévérité de la Haute juridiction quant à l'admission des éléments probants est particulièrement illustrée par le fait qu'elle ne reconnaît que difficilement l'existence d'un cas de force majeure<sup>1928</sup>. Elle l'est également, de manière plus subtile, par un arrêt inédit rendu en date du 13 janvier 1994 dans lequel elle approuve la juridiction du fond ayant refusé la validation d'une période d'assurance alors même que celle-ci avait donné lieu, pour la même période, à l'enregistrement du versement de cotisations au titre de la retraite complémentaire<sup>1929</sup>. Il est pourtant techniquement possible de reconstituer, à partir des cotisations complémentaires, les cotisations d'assurance vieillesse, la convergence des assiettes étant relativement ancienne<sup>1930</sup>.

La rigueur de la Cour de Cassation est toutefois atténuée par l'existence d'un autre mécanisme correctif, celui des périodes validées sur présomption (PVP), lequel est une création de l'administration sur le fondement lointain de l'article L. 351-2 du CSS<sup>1931</sup>. En synthèse, la présomption retenue par l'administration peut être issue de l'environnement, de la production partielle de bulletins de salaire ou de l'indemnisation par l'assurance

---

23 juill. 1968, *Bull. Civ.*, V, n° 408 ; *Cass. Soc.*, 18 oct. 1973, n°72-11.976, *Bull. Civ.*, V, n°504. Il est intéressant de noter, dans cette dernière espèce, la réunion des éléments suivants : immatriculation et activité du salarié, régularité des cotisations en dehors de la période litigieuse, rapport d'expertise diligenté par les juges du fond auprès des comptables de l'entreprise confirmant le versement d'un salaire fixe précompté, décompte de prestations émanant d'une Caisse primaire et portant mention des salaires.

<sup>1927</sup> La Haute juridiction refuse, par exemple, d'admettre la validation des périodes d'assurance litigieuses dans les cas suivants : *Cass. Soc.*, 18 mars 1993, n°90-21.786, *Bull. Civ.*, V, n°94 (attestation de l'employeur sans précision quant aux dates et aux montants précomptés) ; *Cass. Soc.*, 25 mai 1982, n°80-15.755 (inédit : attestation de l'employeur non certifiée conformes aux livres de paie) ; *Cass. Soc.*, 30 janv. 1992, n° 89-18.644 (inédit : attestations de collègues ne faisant pas état d'un versement) ; *Cass. Soc.*, 24 juin 1976, n°74-15.044, *Bull. Civ.*, V, n° 401 (attestation de l'assuré). Il ressort de ces arrêts que les éléments considérés n'étaient pas ou peu corroborés par d'autres éléments probants.

<sup>1928</sup> *Cass. Soc.*, 30 avr. 1998, n° 96-21.554 (inédit) : refus de reconnaissance de la force majeure résultant de la destruction des archives du salarié et de l'employeur par fait de guerre. En l'espèce, l'assuré n'établissait que sa qualité de salarié, ce qui est insuffisant pour établir une présomption de versement de cotisations en l'absence d'autres éléments probants. Voir, également, *Cass. Soc.*, 26 oct. 1979 et 14 févr. 1980 (inédits) cités in *Circ. CNAV* n°121/84, 28 nov. 1984.

<sup>1929</sup> *Cass. Soc.*, 13 janv. 1994, n° 91-17.662. Voir, également : *Cass. Soc.*, 25 mai 1982, n°80-25.949, *Bull. Civ.*, V, n°341.

<sup>1930</sup> Voir, *supra*, P1. T1. C1. S2.

<sup>1931</sup> *Circ. CNAV* n° 35-80, 21 mars 1980 ; *Circ. CNAV* n°2011-38, 18 mai 2011. Ce mécanisme n'est pas exclusif de la validation de périodes d'assurance par le juge à partir de présomptions dans les conditions ci-dessus définies.

maladie. Les conditions du bénéfice des présomptions sont toutefois très strictes<sup>1932</sup> et l'étendue des périodes validées à ce titre demeure limitée<sup>1933</sup>.

Dans l'hypothèse où il n'est pas possible de valider par présomption une période d'activité, un dernier mécanisme s'offre à l'assuré social en vertu de l'article R. 351-11-II du CSS : la régularisation des cotisations arriérées, c'est-à-dire le paiement des cotisations *a posteriori* non versées à la date de leur exigibilité et afférentes à une période d'activité antérieure de plus de trois ans à la date du versement correctif. Le versement doit être effectué par l'employeur et ce n'est qu'à titre exceptionnel, en cas de disparition ou de refus de ce dernier, que le salarié peut procéder lui-même audit versement. Ceci constitue une première limite pour le salarié : d'une part, il doit fournir un certain nombre de justificatifs à l'appui de sa demande qui, par nature, est difficilement en sa disposition<sup>1934</sup> s'il en vient à mobiliser ce mécanisme subsidiaire<sup>1935</sup>. En comparaison, il semble plus facile pour l'employeur de justifier la régularisation des cotisations puisqu'il peut produire tout document concernant l'emploi et le salaire en l'accompagnant du motif du non-versement des cotisations<sup>1936</sup>. Ici réside la faiblesse essentielle du mécanisme qui devrait, à notre sens, prévoir au bénéfice du salarié une action judiciaire spécifique devant la formation des

---

<sup>1932</sup> Par exemple, s'agissant de la présomption née de l'environnement : une période lacunaire peut être validée si elle ne se situe pas en début ou en fin d'emploi pour cette activité. D'autre part, le relevé de carrière doit comporter 16 trimestres dont 8 cotisés au début de l'emploi (*Circ. CNAV n° 35-80, 21 mars 1980 § 222*). S'agissant, d'une manière générale, des justificatifs, le demandeur doit produire une déclaration sur l'honneur ainsi qu'un certificat de travail d'époque qui atteste de la période d'emploi. Enfin, ce n'est que si la Caisse est en mesure de valider toutes les périodes lacunaires avec le mécanisme considéré que celui-ci aura lieu de s'appliquer. Au cas contraire, il appartient à l'assuré de saisir la Commission de Recours Amiable de cette dernière.

<sup>1933</sup> Une période lacunaire ne peut être validée que dans la limite de 8 trimestres consécutifs ou non, pour une activité chez le même employeur (*Circ. CNAV n° 35-80, 21 mars 1980 § 222*). Par ailleurs, s'agissant du PVP pour l'indemnisation par l'assurance maladie, celle-ci n'était valable qu'au titre de la période du 1<sup>er</sup> janvier 1936 au 31 décembre 1941, ce qui rend le mécanisme désuet sur ce point.

<sup>1934</sup> Le salarié doit faire la preuve de son activité en produisant les bulletins de paie de l'époque (même si le précompte au titre de la cotisation vieillesse est inexistant ou insuffisant) ainsi que les certificats de travail ou les attestations de l'employeur, faisant état d'une rémunération, établies dans une temporalité proche de la période d'emploi litigieuse (*Circ. CNAV n°2009/71, 29 oct. 2009*). Il semble, qu'au sens de l'administration, ces documents doivent être produits de manière cumulative. Lorsque l'assuré ne peut pas produire l'un de ces documents, l'administration considère que celui-ci doit fournir une attestation sur l'honneur au terme d'une procédure d'instructions faite de deux entretiens. Cette attestation doit, en outre, être corroborée par deux témoins.

<sup>1935</sup> Selon l'administration, ce mécanisme ne peut être mis en œuvre qu'à la suite de l'échec du mécanisme du PVP (*Circ. CNAV n° 35-80, 21 mars 1980*). La distinction entre les différents mécanismes correctifs est notamment attestée par l'impossibilité pour l'assuré de renverser la charge de la preuve par référence aux dispositions sur le calcul des cotisations arriérées (*Cass. Soc., 17 févr. 1988, n° 85-18.457, inédit*).

<sup>1936</sup> *Circ. CNAV n°2009/71, 29 oct. 2009*.

référés du Conseil de Prud'hommes compétent lui permettant d'enjoindre l'employeur de procéder à la régularisation considérée. D'autre part, le versement ne peut porter au choix sur telle ou telle période lacunaire, mais doit porter sur l'intégralité de la période d'activité pour laquelle l'employeur n'a pas rempli correctement son obligation de paiement<sup>1937</sup>. Le montant peut donc s'avérer important pour le salarié qui ne dispose pas nécessairement de la trésorerie nécessaire pour y faire face<sup>1938</sup>. Enfin, lorsque le montant de la rémunération perçue par les salariés n'est pas démontré, le calcul des cotisations s'opère sur la base d'une assiette forfaitaire déterminée par arrêté à condition que soit démontrée une durée minimale d'activité auprès de l'employeur fautif<sup>1939</sup>. Or, il résulte de l'article L. 351-2 du CSS que dans pareille situation la période d'activité régularisable ne peut être supérieure à quatre trimestres.

**359.** L'approche retenue par la Cour de Cassation et par l'administration, si rigoureuse soit-elle, n'est pas à blâmer. Elle est contrainte par les limites des différents dispositifs légaux et réglementaires prévus en la matière. Cette lacune apparente de la loi et du règlement révèle toutefois une idée plus profonde. Le salarié ne saurait rester dans une position passive durant le déroulement de sa carrière, ce qui est conforme à la volonté des artisans des premières lois d'Assurance sociale qui se situe au cœur de l'invention de la cotisation sociale<sup>1940</sup>. Ainsi, le prix de la qualité d'assuré social est celui d'une vigilance constante quant à la constitution de ses droits. A cet égard, il est peu probable que la jurisprudence connaisse à l'avenir un adoucissement dans la mesure où l'assuré social bénéficiaire, de nos jours, d'un droit à l'information renforcée s'agissant de l'assurance vieillesse et de la retraite complémentaire en vertu de l'article L.161-17 du CSS. Etoffé au gré des différentes réformes de retraite depuis la loi du 21 août 2003<sup>1941</sup>, le dispositif

---

<sup>1937</sup> *Ibidem*.

<sup>1938</sup> Le mode de calcul des cotisations arriérées est prévu par l'article R. 351-11 du CSS, lequel est utilement complété par la circulaire CNAV du 29 octobre 2009. Schématiquement, la formule est la suivante : base de calcul x taux de cotisations de l'époque x coefficient de revalorisation en vigueur x majoration d'actualisation.

<sup>1939</sup> CSS, art. 351-11; *Arr. 25 août 2008 (J. O. 27 août)*. Pour les apprentis, il est nécessairement toujours réalisé sur une base forfaitaire.

<sup>1940</sup> Voir, *supra*, P1. T1. C1. S1.

<sup>1941</sup> *L. n°2003-775, 21 août 2003, art. 10*. Ce droit d'information a été pour la première fois reconnu par la loi n°75-3 du 3 janvier 1975. Mais il ne s'imposait qu'aux seules caisses gestionnaires de l'assurance vieillesse, le dispositif l'accompagnant étant alors trop succinct en ce qu'il laissait une grande liberté aux dites caisses pour exécuter leur obligation en la matière. Quoiqu'il en soit le dispositif a connu une dernière modification notable par l'article 39 de la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014.

accompagnant le droit considéré se décompose, d'une part, en une information périodique<sup>1942</sup> et, d'autre part, en un droit d'accès au relevé individuel<sup>1943</sup>. Enfin, on peut se demander dans quelle mesure le déploiement la DSN va réellement contribuer à sécuriser la situation des assurés sociaux compte tenu des promesses de fiabilisation des données que ce dispositif offre<sup>1944</sup>. En tout état de cause, pareils mécanismes n'épuisent pas le préjudice éventuel subi par le salarié. Celui-ci n'a dès lors d'autre possibilité que de mobiliser différentes techniques offertes au titre de sa relation de travail.

## **B. Les techniques offertes au salarié au titre de la relation de travail**

**360.** D'une manière générale, le salarié qui souhaite intenter à l'encontre de son employeur une action relative à l'exercice du précompte doit nécessairement saisir le Conseil de Prud'hommes qui dispose d'une compétence d'attribution pour régler les litiges nés « à l'occasion de tout contrat de travail »<sup>1945</sup>. Face à l'exercice irrégulier de ce mécanisme, il peut à cet effet poursuivre deux objectifs différents. Le premier concerne la défense de ses intérêts patrimoniaux directs, voire immédiats **(1)**, le second la réparation de la perte ou de la minoration de ses droits à prestations **(2)**. En d'autres termes, si c'est davantage en sa qualité de cotisant que le salarié met en cause son employeur lorsqu'il s'agit de récupérer un élément patrimonial qui lui appartient, il peut également intenter une action à l'égard de ce dernier lorsque ses droits à prestations sont impactés par l'exercice irrégulier du précompte. Bien que les qualités de cotisant et de bénéficiaire demeurent difficilement détachables l'une de l'autre, c'est alors sur cette dernière que l'accent est mis.

---

<sup>1942</sup> Document d'information générale après deux trimestres d'assurance vieillesse (CSS, art. D. 161-2-1-8-2), puis relevé de situation individuelle automatique et périodique à partir de trente-cinq ans (CSS, art. D. 161-2-1-6), droit à un entretien d'information à partir de quarante-cinq ans (CSS, art. D. 161-2-1-8-3), droit à une estimation globale indicative à partir de cinquante-cinq ans (CSS, art. D. 161-2-1-8). Enfin, à tout moment en cas de projet d'expatriation, l'assuré a droit également à un entretien individuel d'information (CSS, art. D. 161-2-1-8-4).

<sup>1943</sup> CSS, art. D. 161-2-1-6 (à partir de 35 ans).

<sup>1944</sup> Voir, *supra*, P1. T2. C1. S2. §1.

<sup>1945</sup> Cod. Trav., art. L. 1411-1; Cass. Soc., 20 janv. 1971, n°70-40.060, Bull. Civ., n°38.

## 1. La défense des intérêts patrimoniaux directs du salarié

**361.** Il s'agit ici pour le salarié de récupérer le montant des cotisations et des contributions sociales précomptées par l'employeur ou de s'assurer de leur paiement. Une distinction doit être réalisée selon qu'elles sont encore entre les mains ou non de ce dernier.

La possession des sommes par l'employeur a lieu dans deux hypothèses essentielles : en cas de reversement par l'URSSAF des cotisations et des contributions salariales précomptées à tort ou lorsqu'elle est constitutive d'une rétention induite du précompte. C'est sur le fondement de la répétition de l'indu prévu à l'article 1302 alinéa 1<sup>er</sup> du code civil que le salarié semble devoir exiger le reversement des sommes considérées qui font suite à un redressement positif de l'Union. En revanche, il n'apparaît pas être autorisé à réclamer la récupération des sommes précomptées qui n'ont pas été versées à l'URSSAF postérieurement à leur exigibilité. En effet, celles-ci n'appartiennent plus au salarié à compter de la survenance du fait générateur, c'est-à-dire dès lors qu'elles sont devenues cotisations et contributions sociales<sup>1946</sup>. Ainsi, la seule possibilité qui s'offre à lui est, à notre sens, de former un référé auprès du Conseil de Prud'hommes en vertu de l'article R. 1455-1 du code du travail afin d'obtenir le versement forcé des sommes considérées auprès de l'URSSAF. En ce sens, on peut se demander si le salarié ne peut pas obliger l'employeur au paiement de sa part de cotisations sociales.

Lorsque les cotisations et les contributions sociales précomptées à tort ont été versées effectivement à l'Union, sans qu'elles soient reversées par cette dernière<sup>1947</sup>, c'est la responsabilité contractuelle de l'employeur qui doit être engagée en vertu de l'article 1231-1 du code civil<sup>1948</sup>.

**362.** Dans les situations sus-évoquées, le remboursement des sommes ne doit-il pas être obtenu au titre de l'action en paiement du salaire prévu par l'article L. 3245-1 du code du travail ? A cet effet, on peut d'abord considérer les cotisations et les contributions sociales

---

<sup>1946</sup> Voir, *supra*, §1. B.

<sup>1947</sup> Notamment en raison de la prescription triennale de la demande en répétition de l'indu auprès de l'URSSAF en vertu de l'article L. 243-6 du CSS.

<sup>1948</sup> *Cass. Soc.*, 31 oct. 2006, n°05-40.302, *Bull. Civ.*, V, n°319; *RDSS* 2007, p. 170, obs. C. Willmann.



comme autant d'accessoires du salaire<sup>1949</sup>. Plus certaine est la position consistant à affirmer que les cotisations et les contributions sociales sont un complément de salaire, comme a pu le faire explicitement la Cour de Cassation par le passé<sup>1950</sup> ou comme a pu le soutenir une partie de la doctrine<sup>1951</sup>. Or, souscrire à une telle analyse, c'est prolonger la confusion entre la dimension symbolique et juridique de la cotisation sociale<sup>1952</sup>. Surtout, pareille conception n'est pas applicable aux contributions salariales non créatrices de droit. A s'intéresser plus précisément à la jurisprudence de la Cour de Cassation, il apparaît ainsi qu'une ligne de fracture existe quant au fondement à retenir selon la nature de la contribution salariale concernée : responsabilité contractuelle de l'employeur pour les contributions non créatrices de droit<sup>1953</sup>, rappel de salaire pour les cotisations sociales<sup>1954</sup>.

La difficulté essentielle tient dans la différence de délais de prescription applicables selon le fondement utilisé. Historiquement, la prescription est ainsi trentenaire pour les premières<sup>1955</sup>, quinquennale pour les secondes<sup>1956</sup>. Un temps résorbée par la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 qui a harmonisé les délais de droit commun sur celui de cinq ans<sup>1957</sup>, la distinction semble avoir ressurgi à la faveur des récentes réformes réalisées en la matière par la loi n°2013-504 du 14 juin 2013 et l'ordonnance n°207-1387 du 23 septembre 2017<sup>1958</sup>. D'une part, l'article L. 1471-1 du code du travail prévoit que toute action portant sur l'exécution du contrat se prescrit par deux ans. Une lecture littérale de cette disposition semble inviter à appliquer ce délai aux contributions non créatrices de droits à prestations. D'autre part, l'article L. 3245-1 dudit code prévoit que l'action en paiement du salaire se

---

<sup>1949</sup> En ce sens, voir : C. Radé, « "L'autonomie du droit du travail (la prescription abrégée de la créance de salaires)" : cent fois sur le métier », *Dr. Soc.*, 2018, p. 830 ; *Cass. Soc.*, 22 oct. 2014, n°13-16.936 et 13-17.209, *Bull. Civ.*, V, n°250 ; *D.* 2014, p. 2178 ; *Cass. Soc.*, 5 oct. 2017, n° 16-11.477 (inédit).

<sup>1950</sup> *Cass. Soc.*, 20 janv. 1971, n°70-40.060, *Bull. Civ.*, n°38.

<sup>1951</sup> Y. Saint-Jours, note sous *Cass. Soc.* 21 mai 1992, *JCP G* 1992, n°39, II, 21907.

<sup>1952</sup> Voir, *supra*, P1. T1.C1.S1. et P2. T1.C2.S2.§1.

<sup>1953</sup> *Cass. Soc.*, 31 oct. 2006, *op. cit.*

<sup>1954</sup> *Cass. Soc.*, 20 janv. 1971, *op. cit.*; *Cass. Soc.*, 22 oct. 2014, *op. cit.*; *Cass. Soc.*, 5 oct. 2017, *op. cit.*

<sup>1955</sup> *Cod. Civ.*, anc. art. 2262; *Cass. Soc.*, 31 oct. 2006, *op. cit.*

<sup>1956</sup> *Cod. Civ.*, anc. art. 2277; *Cass. Soc.*, 20 janv. 1971, *op. cit.*; *Cass. Soc.*, 22 oct. 2014, *op. cit.* ; *Cass. Soc.*, 5 oct. 2017, *op. cit.*

<sup>1957</sup> L'article L. 3245-1 du code du travail opérerait un renvoi explicite aux dispositions du code civil. D'abord, à l'article 2277 (action en paiement du salaire), avant de ne renvoyer plus qu'à l'article 2224 à compter de la réforme considérée.

<sup>1958</sup> Sur ces réformes, voir : C. Radé, « "L'autonomie du droit du travail (la prescription abrégée de la créance de salaires)" : cent fois sur le métier », *op. cit.*

prescrit par trois ans. La distinction est certes atténuée en raison d'un point de départ de prescription dit « glissant », chacun de ses délais commençant à compter du jour où le salarié a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant d'exercer l'action<sup>1959</sup>. Mais à ceci s'ajoute une autre divergence : la prescription des cotisations sociales est quant à elle de trois ans selon un délai préfix, sauf hypothèse de travail dissimulé, en vertu de l'article L. 244-3 du CSS. Peut-on se satisfaire d'une telle dichotomie au regard de l'imbrication des cotisations et des contributions sociales qui composent un tout lorsqu'elles deviennent créance sociale<sup>1960</sup> ? Cette divergence de délais impose une certaine agilité contentieuse au salarié qui devra adresser sa demande en temps utile, le cas échéant, soit à l'URSSAF soit à l'employeur. De manière prosaïque, une telle diversité incite à une multiplication des saisines, ce qui est facteur d'engorgement des juridictions sociales alors même que la réforme des délais considérés était motivée par le souci d'alléger le volume des affaires devant ces dernières<sup>1961</sup>.

**363.** La dichotomie des différents délais de prescription appelle nécessairement l'intervention du législateur afin d'opérer leur harmonisation. En ce sens, on doit rappeler que le passage à la prescription quinquennale de l'action en paiement du salaire réalisée par la loi n°71-586 du 16 juillet 1971 avait pour but accessoire d'unifier le régime du droit du travail et de la sécurité sociale, la prescription des cotisations étant alors de cinq ans<sup>1962</sup>. Dans cette perspective, il semble que ce soit le délai prévu à l'article L. 244-3 du CSS qui doit être retenu comme étalon de référence : trois ans en situation normale, cinq ans en cas de travail dissimulé. Il est toutefois permis de se demander s'il ne convient pas d'appliquer l'article 2224 du code civil et, partant, la prescription quinquennale.

---

<sup>1959</sup> Sur ce point, le code du travail reprend la règle de l'article 2224 du code civil tel que modifié par la loi du 17 juin 2008. Sur ce point de départ « glissant », voir : S. Amrani-Mekki, « Liberté, simplicité, efficacité, la nouvelle devise de la prescription ? À propos de la loi du 17 juin 2008 », *JCP G* 2008. I. 160. Certains auteurs parlent également de point de départ « flottant ». C. Brenneret, H. Lecuyer, « La réforme de la prescription », *JCP N* 2009, n° 1118. Ou encore de point de départ « subjectif ». S. Milleville, note sous Cass. Soc., 3 avr. 2009, n°17-15.568, *RDLF* 2019, chron. n°56.

<sup>1960</sup> Voir, *infra*, T2. C1. S1.

<sup>1961</sup> J.-M. Germain, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi*, Tome 1, n°847, *J. O. Déb. Parl., Assemblée nationale*, 27 mars 2013.

<sup>1962</sup> *CSS, anc. art. 133*. G.-H. Camerlynck, G. Lyon-Caen, J. Pélissier, *Droit du travail*, Dalloz, coll. « Précis », 12<sup>ème</sup> ed., 1984, p. 551. Pour mémoire, loi n°86-824 du 11 juillet 1986 a abaissé à trois ans le délai de prescription des cotisations sociales. Il ne ressort pas des travaux parlementaires que la modification de l'article L. 3245-1 du code du travail pour retenir une prescription triennale ait été motivée par un souci d'harmonisation contrairement au législateur de 1971.

Tout d'abord, il n'est pas certain que l'article L. 1471-1 du code du travail ait vocation à régir le sort des contributions sociales non créatrices de droits dans la mesure où il concerne les litiges « nés de l'exécution du contrat de travail ». Or, conformément au rôle de collecteur dévolu à l'employeur, le précompte constitue un mécanisme légal, son exercice étant simplement réalisé « à l'occasion » de l'exécution du contrat de travail<sup>1963</sup>. L'analyse doit donc être étendue au cas des cotisations sociales, dont la vieille antienne de la cotisation salariale, comme étant un salaire différé, doit être circonscrite à sa dimension politique ou symbolique<sup>1964</sup>. En effet, la survenance du fait générateur fait perdre aux sommes y afférentes la nature de salaire, comme le sous-entend déjà l'avocat général Mérillion au temps des ROP<sup>1965</sup>. Or, la prescription triennale ne concerne pas les créances qui n'ont pas la nature d'élément de rémunération<sup>1966</sup>. Cette différence de nature semble également faire obstacle à l'application de la règle *Accessorium sequitur principale*<sup>1967</sup> nonobstant la jurisprudence de la Cour de Cassation en la matière<sup>1968</sup>. En conséquence, l'article 2224 du code civil a bien vocation à s'appliquer aux cotisations et contributions sociales salariales.

**364.** Demeure l'hypothèse du paiement par le salarié des cotisations patronales. Il semble que l'action en remboursement de la part représentative des cotisations qu'il a versées à tort soit bien à analyser comme une demande de rappel de salaire soumise, par conséquent, à la prescription triennale<sup>1969</sup>. La réaction du salarié s'impose également lorsqu'il constate que ce ne sont pas tant ses droits de cotisant qui sont mis en cause que ses droits à prestations.

---

<sup>1963</sup> *Contra* : C. Radé, « "L'autonomie du droit du travail (la prescription abrégée de la créance de salaires)" : cent fois sur le métier », *op. cit.*

<sup>1964</sup> Voir, *supra*, P1. T1.C1.S1. et P2. T1.C2. S2. §1.

<sup>1965</sup> D. Mérillion, « Conclusions sur l'affaire sieur Bellamy », *op. cit.*

<sup>1966</sup> *Cass. Soc.*, 27 mars 2019, n° 17-21.014 et 17-21.028, *Bull. Civ.*, D. 2019. 705 (indemnité d'occupation du domicile) ; *Cass. Soc.* 7 juill. 1993, n° 89-44.759 (inédit, indemnité pour remboursement du coût d'une formation).

<sup>1967</sup> H. Roland, L. Boyer, *Adages du droit français*, *op. cit.*, n°1.

<sup>1968</sup> *Cass. Soc.*, 22 oct. 2014, *op. cit.*; *Cass. Soc.*, 5 oct. 2017, *op. cit.*

<sup>1969</sup> *Cass. Soc.* 2 déc. 2003, n°01-45.097, *Bull. Civ.*, V, n° 306 (cotisations patronales payées par le salarié); *D.* 2004, p. 253; *Dr. Soc.* 2004, p. 204, com. A. Jeammaud; *RJS* 2004/2, p. 115, obs. J. Duplat.

## 2. La réparation de la perte ou de la minoration des droits à prestations

**365.** Les techniques à la disposition du salarié au titre de sa relation de travail sont également mobilisables lorsqu'il entend obtenir réparation du préjudice constitué par la perte (pour absence d'affiliation) ou la minoration de ses droits à prestations (par absence ou faiblesse du versement) du fait de l'exercice défectueux du précompte par son employeur. La Cour de Cassation lui reconnaît le droit d'engager la responsabilité contractuelle de ce dernier sur le fondement de l'article 1231-1 du code civil, que ce soit pour l'indemnisation journalière maladie<sup>1970</sup>, la pension d'invalidité<sup>1971</sup> ou la pension de retraite<sup>1972</sup>. Si la Haute juridiction retient à cet égard une interprétation rigoureuse quant à l'obligation qui pèse sur l'employeur<sup>1973</sup>, encore faut-il que le salarié soit en mesure de prouver l'existence d'un préjudice conformément aux règles du droit commun<sup>1974</sup>. La temporalité de l'action diffère en pratique selon la nature de la prestation sociale considérée dans la mesure où la découverte, par le salarié, de la mauvaise exécution du précompte n'intervient ici que lors de sa demande de prestations. C'est ainsi que, pour la maladie et l'invalidité, cette découverte a lieu généralement alors que le salarié est toujours lié à son employeur par un contrat de travail ou peu de temps après la rupture de cette convention. En revanche, pour la retraite, la découverte du préjudice se réalise bien souvent plusieurs années après la fin de la relation de travail. L'enjeu concerne donc essentiellement la réparation du préjudice lié à la perte ou la minoration de la pension de retraite. Deux questions se posent s'agissant des pensions de vieillesse.

**366.** En premier lieu, à quoi correspond le préjudice ? La Haute juridiction a pu dire de manière explicite que « le manquement par l'employeur à son obligation de payer les cotisations retraite du salarié cause à ce dernier *un préjudice né et actuel résultant de la*

---

<sup>1970</sup> Cass. Soc. 22 oct. 1969, Bull. Civ., n°563.

<sup>1971</sup> Cass. Soc., 16 oct. 2002, n°00-44.183 (inédit).

<sup>1972</sup> Cass. Soc., 2 mars 2017, *op. cit.*

<sup>1973</sup> Cass. Soc., 16 mai 2018, n°16-27.318 (inédit), JCP S 2018, n°24, p. 44., com. O. Anfray, H. Baptiste. En l'espèce, le salarié victime du dommage né de son absence d'affiliation à l'AGIRC était le chef comptable de la société et donc le responsable en charge des déclarations fiscales et sociales à réaliser par cette dernière. Cass. Soc. 22 mars 2012, n°10-12.808 (inédit). Dans cette seconde espèce, l'employeur et le salarié avaient convenu dans une transaction du rachat, à titre de compensation du préjudice subi par ce dernier, de ses parts sociales dans la société.

<sup>1974</sup> Cass. Soc., 31 oct. 2012, n°11-18.765 (inédit). Il appartient, toutefois, à l'employeur de prouver qu'il a bien versé les cotisations à l'organisme concerné (Cass. Soc., 2 mars 2017, *op. cit.*).

*perte de ses droits aux prestations* correspondant aux cotisations non versées »<sup>1975</sup>. S'il on peut regretter que la formule ne soit pas systématiquement reprise en tant que telle par la Cour de Cassation<sup>1976</sup>, elle n'en demeure pas moins particulièrement éclairante : il s'agit ainsi de réparer la perte sèche de gains. Une place résiduelle est toutefois accordée à la notion de perte de chance lorsque la pension de retraite, serait-elle de base ou due au titre d'un régime de retraite complémentaire légalement obligatoire, reste tributaire d'une période d'assurance volontaire<sup>1977</sup>. Il s'agit alors de sanctionner le défaut d'information de l'employeur quant à la possibilité d'affiliation de l'intéressé et sur les conséquences, le cas échéant, sur ses droits à prestations. Cette situation qui concerne essentiellement le cas de l'expatriation<sup>1978</sup> n'est pas sans rappeler le contentieux existant en matière de protection complémentaire d'entreprise où la notion est couramment utilisée pour sanctionner un tel manquement de la part de l'employeur<sup>1979</sup>. Le recours à cette notion, pour la retraite de base et pour la retraite complémentaire légalement obligatoire, n'est toutefois pas opportun quand bien même elle serait réservée aux cas où le salarié dispose du choix de s'affilier ou non. Notion prétorienne, la perte de chance se définit comme la disparition actuelle et certaine d'une éventualité favorable<sup>1980</sup>. Se situant à mi-chemin entre un préjudice certain, donc réparable, et un dommage éventuel, la notion se différencie des gains manqués<sup>1981</sup>. Ce faisant, l'indemnisation doit « être mesurée à la chance perdue et ne peut être égale à l'avantage qu'aurait procuré cette chance si elle s'était réalisée »<sup>1982</sup>. En d'autres termes,

---

<sup>1975</sup> Nous soulignons. *Cass. Soc.* 28 mai 2015, n°13-26.942 (inédit) ; *Cass. Soc.* 7 juin 2007, n°05-45.211 (inédit) ; *Cass. Soc.* 27 janv. 2009, n°08-41.080 (inédit).

<sup>1976</sup> Voir, par exemple : *Cass. Soc.*, 18 déc. 1991, n°88-45.083, *Bull. Civ.*, V, n°598.

<sup>1977</sup> Sur cette notion, voir : M. Nussenbaum, « La perte de chance ou la question des aléas », *Contrats Concurrence Consommation* 2019, n°12, étude 10. Sur une critique de l'application de la notion au domaine de l'assurance en général, voir : J. Kullmann, « L'aléa, condition de l'assurance ? », *RCA* 2014, n°3, p. 14.

<sup>1978</sup> *Cass. Soc.*, 6 déc. 2017, n°16-13.813 (inédit) ; *Cass. Soc.* 11 déc. 2015, *op. cit.* ; *Cass. Soc.*, 25 janv. 2012, *op. cit.*

<sup>1979</sup> *Cass. Soc.*, 4 nov. 2016, n°15-24.148, inédit (non remise de la notice d'information), *RGDA* 2016, p. 619, note L. Mayaux ; *Cass. Soc.* 28 janv. 2014, n°12-20.662, inédit, (remise tardive de la notice d'information) ; *Cass. Civ.* 2<sup>ème</sup> 15 déc. 2011, n°10-23.889 (défaut d'information de l'exclusion de la garantie décès), *Bull. Civ.*, II, n°228 ; *Gaz. Pal.*, 2012, n°97, p. 38, obs. M. Périer ; *RCA* 2012, p. 31, obs. H. Groutel.

<sup>1980</sup> *Cass. Civ.*, 1<sup>ère</sup>, 21 nov. 2006, n°05-15.674, *Bull. Civ.*, I, n°498 ; *RDC* 2007, p. 266, note. D. Mazeaud ; *JCP G* 2007, n°8, p. 18, chron. P. Stoffel-Munck.

<sup>1981</sup> M. Nussenbaum, « La perte de chance ou la question des aléas », *op. cit.*

<sup>1982</sup> *Cass. Civ.* 1<sup>ère</sup>, 9 avr. 2002, n° 00-13.314, *Bull. Civ.*, I, n°116 ; *Lexbase Hebdo ed. PG* 2002, obs. D. Bakouche. En matière de protection complémentaire d'entreprise : *Cass. Soc.*, 4 nov. 2016, n° 15-24.148 (inédit) ; *RGDA* 2016, p. 12, obs. L. Mayau ; *Cass. Soc.*, 18 mai 2011, n° 09-42.741, *Bull. Civ.*, V,

elle ne saurait donner lieu à réparation intégrale, c'est-à-dire à hauteur de la perte de pension du fait de l'exercice défectueux du précompte par l'employeur. Bien que l'affiliation au régime français de sécurité sociale soit une option pour le salarié expatrié, on ne saurait traiter le sort de l'assuré volontaire de manière analogue au salarié bénéficiaire d'un système de garanties complémentaires. C'est pourquoi la Cour de Cassation va, en la matière, dans le sens d'une réparation intégrale du préjudice dans ce cas précis<sup>1983</sup>. On peut donc s'étonner de cette référence par la Haute juridiction à la notion considérée<sup>1984</sup>.

**367.** La seconde question qui intéresse le cas de la pension de vieillesse diminuée ou perdue du fait de l'employeur-collecteur est plus épineuse en ce qu'elle concerne les délais de prescription<sup>1985</sup>. Doit-on appliquer la prescription de droit commun ou bien celle qui est relative au rappel des salaires ? Le caractère indemnitaire de la somme à laquelle l'employeur est condamné à titre de réparation induit nécessairement l'application de l'article 2224 du code civil<sup>1986</sup>. Par ailleurs, les cotisations étant des créances périodiques, doit-on fixer le point de départ de la prescription lors de leur échéance normale ? Au regard du temps long d'une carrière professionnelle, une approche restrictive quant à la fixation du point de départ des délais pourrait conduire *de facto* à exonérer l'employeur de tout ou partie de la réparation du préjudice subi. La Cour de Cassation a rejeté cette proposition en considérant que le point de départ ne peut être fixé qu'au jour de la liquidation de sa pension de retraite. A cet égard, elle a eu recours à deux arguments complémentaires. D'une part, le salarié ne peut avoir une connaissance exacte de l'étendue du préjudice qu'à la date susvisée<sup>1987</sup>. D'autre part, le dommage n'est certain et actuel qu'au moment où

---

n°119 ; *D.* 2011, p. 1955, obs. M. Robineau ; *JCP S* 2011, n°42, p. 35, note S. Brissy ; *RGDA* 2011, p. 1057, note J. Kullmann ; *Dr. Ouvr.* 2011, p. 597, obs. A.-S., Ginon.

<sup>1983</sup> *Cass. Soc.*, 6 déc. 2017, *op. cit.*

<sup>1984</sup> Cette référence n'est, du reste, pas systématique. Voir, par exemple : *Cass. Soc.*, 19 juin 2013, *op. cit.* ; *Cass. Soc.*, 26 juin 2013, *op. cit.* ; *Cass. Soc.*, 26 sept. 2012, *op. cit.*

<sup>1985</sup> Pour une étude récente, voir : A.-S. Ginon, « Prescription extinctive issue de la loi du 17 juin 2008 et droits à la retraite », *RDT* 2019, p. 401.

<sup>1986</sup> *Cass. Soc.* 11 juill. 2018, n°17-12.605, (Publié au bulletin) ; *Gaz. Pal.* 2018, n°42, p. 63, com. M. Atindéhou-Laporte ; *JSL* 2018, n°461, p. 15. *Cass. Soc.* 27 janv. 2009, *op. cit.*

<sup>1987</sup> *Cass. Soc.*, 1<sup>er</sup> avr. 1997, n°94-43.381, *Bull. Civ.*, n°130 ; *Cass. Soc.*, 18 déc. 1991, n°88-45.083, *Bull. Civ.*, V, n°598. Il s'agit d'une conception subjective de la prescription de l'action, traduction de la règle *Contra non valentem agere non currit praescriptio*. Sur ce point, voir : J. Carbonnier, « La règle *contra non valentem agere* », *Rev. Crit. Légis. et jurisp.* 1937, p. 155.

l'assuré est en droit de prétendre à la liquidation de ses droits à pension<sup>1988</sup>. L'analyse de la Cour de Cassation s'est trouvée renforcée par loi du 17 juin 2008 qui institue une prescription quinquennale déclenchée à partir d'un point de départ « glissant »<sup>1989</sup>.

En définitive, le salarié dispose de différentes possibilités d'actions à l'égard de l'employeur-collecteur pour faire valoir ses droits de cotisant et de bénéficiaire. Si ces actions peuvent être menées tant durant la vie de son contrat travail que postérieurement à la rupture de celui-ci, elles sont réalisées nécessairement en réaction face à la survenance d'un exercice irrégulier du précompte, lequel est créateur d'un préjudice. Il apparaît nécessaire qu'une action corrective soit menée en amont ce qui, dans cette perspective, rend légitime la question du rôle du CSE en la matière.

### C. Les moyens d'action du CSE

**368.** La légitimité du CSE à sortir d'une position passive de destinataire de l'information relative à l'exercice du précompte pour embrasser un rôle plus actif semble acquise au regard de sa raison d'être. Doté de la personnalité morale, le CSE constitue plus que la somme des intérêts des salariés dont il assure l'expression : il est d'abord incarnation de la collectivité des travailleurs au sein de l'entreprise<sup>1990</sup>. De manière plus prosaïque, sa compétence résulte de la mission générale que le code du travail lui confie<sup>1991</sup>. Toutefois, en l'état du droit positif, le Comité peut seulement solliciter les sanctions afférentes à la violation de sa mission d'information et de consultation lorsque l'employeur prend une

---

<sup>1988</sup> *Cass. Soc.* 26 avr. 2006, n° 03-47.525, *Bull. Civ.*, V, n°146 ; *RDC* 2006, p. 1217, obs. J.-S., Borghetti ; *JCP S* 2006, n°25, p. 38, note D. Asquinazi-Bailleux ; *Cass. Soc.* 19 juin 2013, n° 12-13.684 (inédit). La Cour de Cassation privilégie une conception plus objective dans la mesure où elle se fonde sur une règle essentielle du droit de la responsabilité : la certitude du dommage. Sur ce point, voir : H. Boucard, « Responsabilité contractuelle » in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2018, mise à jour 2020.

<sup>1989</sup> Toutefois, la réforme a également introduit un délai-butoir de vingt ans (*Cod. Civ.*, art. 2232), ce qui a pu jeter un certain trouble quant à la possibilité de frapper de prescription l'action en responsabilité portant sur une exécution irrégulière du précompte se situant au-delà du délai considéré en partant de la date de liquidation de la retraite. La Cour de Cassation a dissipé tout doute en considérant que le point de départ du délai butoir devait être fixé au jour de la naissance du droit à indemnisation, à savoir lors de la liquidation de la pension de vieillesse. *Cass. Soc.*, 3 avr. 2019, n°17-15.568, (Publié au Bulletin) ; *RJS* 2019/6, p. 487 ; *JCP S* 2019, n°23, p. 43, Obs. D. Fallik Maynard ; *RTD Civ.* 019, p. 586, com. H. Barbier ; *D.* 2019, p. 1558 et p. 2339, note I. Ta ; *JCP E* 2019, n°46, p. 47, note A. Bugada ; *RDT* 2019, p. 401, note A.-S. Ginon ; *RDLF* 2019, chron. n°56, note S.. Milleville.

<sup>1990</sup> J. Barthélémy, « Collectivité du personnel et notion d'entreprise », *op. cit.*

<sup>1991</sup> Voir, *supra*, §2. B.

décision dans le cadre de son rapport à l'URSSAF<sup>1992</sup>. Ainsi, peut-il saisir en référé le Tribunal judiciaire pour obtenir la suspension du projet de décision de l'employeur<sup>1993</sup>. Bien évidemment les délais de procédure sont inconciliables avec ceux d'une procédure de contrôle tel que l'échantillonnage. Il est dès lors permis de s'interroger sur le caractère suspensif d'une telle demande à l'égard de l'URSSAF. Quoi qu'il en soit, la Cour de Cassation considère que « l'irrégularité affectant le déroulement de la procédure d'information-consultation permet seulement aux institutions représentatives du personnel d'obtenir la suspension de la procédure, si elle n'est pas terminée, ou à défaut, la réparation du préjudice subi à ce titre »<sup>1994</sup>. Enfin, le CSE peut s'estimer victime, en vertu de l'article L. 2317-1 du code du travail, d'un délit d'entrave pour violation de son droit d'information et de consultation<sup>1995</sup>.

**369.** Dans une démarche purement prospective, on peut se demander si le CSE ne devrait pas disposer d'un droit de veto s'agissant de certaines décisions de l'employeur dans le cadre de son rapport à l'URSSAF. On songe ici notamment à la mise en œuvre d'un contrôle par échantillonnage dans la mesure où celui-ci est porteur de risques pour l'intérêt des salariés. Cette figure juridique du veto possible du Comité connaît une esquisse en matière de cotisations sociales avec l'arrêté du 20 décembre 2002 relatif aux frais professionnels déductibles pour le calcul des cotisations de sécurité sociale. Cet arrêté prévoit ainsi en son article 9 la possibilité pour l'employeur d'opter pour une déduction forfaitaire spécifique s'agissant de certaines professions à condition que celle-ci soit prévue par un accord collectif ou que le CSE ait donné son accord. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un droit de veto puisqu'à défaut d'un tel accord il appartient à chaque salarié d'accepter ou non cette option. Cependant, cet article témoigne de la nécessité d'une certaine protection collective des salariés dès lors qu'un choix de l'employeur peut avoir des répercussions notables sur leur rémunération et le calcul de leurs cotisations. Il nous semble néanmoins possible de plaider en faveur d'un véritable droit de veto au profit

---

<sup>1992</sup> *Ibidem*.

<sup>1993</sup> D'une manière générale, voir : M. Cohen, L. Milet, *Le droit des comités sociaux et économiques et des comités de groupe*, *op. cit.* p. 783.

<sup>1994</sup> *Cass. Soc.*, 8 nov. 2017, n° 16-15.584, *Bull. Civ.*, V, n°190; *JCP S* 2017, n°51, p. 20, note. L. Cailloux-Meurice ; *JSL* 2018, n°445, p. 26 ; *RDT* 2018, p. 139, note M. Véricel ; *Cass. Soc.*, 20 sept. 2017, n° 15-25.783 (inédit).

<sup>1995</sup> *Cass. Crim.*, 16 oct. 2001, n° 01-80.152 (inédit); *Cass. Crim.*, 15 mai 2007, n°06-84.318, *Bull. Civ.*, V, n°126. Sur le délit d'entrave, voir : M. Cohen, L. Milet, *Le droit des comités sociaux et économiques et des comités de groupe*, *op. cit.* p. 1445.



du Comité dans la mesure où un contrôle par échantillonnage représente un plus grand risque pour la collectivité des salariés que ce mode de déduction spécifique des frais professionnels. La réponse est, d'une manière générale, certainement liée au dimensionnement du CSE et donc à la taille des effectifs de l'entreprise. En tout état de cause, elle semble être affaire de politique sociale.

## Conclusion du Chapitre 2

370. Afin de mener à bien sa mission de collecteur confiée par le système du recouvrement social, l'employeur se voit conférer l'usage d'un mécanisme lui permettant d'appréhender un élément patrimonial appartenant à autrui. Ayant une finalité extérieure au rapport d'emploi, le précompte n'est pas de libre exercice pour l'employeur-collecteur qui ne peut donc en user comme s'il s'agissait d'une prérogative dont il a la titularité. Cette finalité interdit également au salarié toute résistance face au précompte lorsqu'il est réalisé de manière régulière. Mécanisme aux effets redoutables, il n'est pas pour autant complètement détachable des règles ordonnant la relation de travail. C'est ainsi qu'il nécessite parfois le renfort de ces dernières afin de vaincre toute résistance illégitime du salarié. De même, les règles de droit du travail sont-elles mobilisables au soutien du contrôle de l'exercice du précompte par le salarié voire même par la représentation du personnel. Les règles considérées permettent également une réaction par le salarié cotisant si d'aventure il constate un exercice irrégulier du précompte.

## Conclusion du titre 1

**371.** Le précompte occupe une place déterminante dans la chaîne du recouvrement puisqu'il donne lieu à la réalisation du précompte-acte, lequel présuppose le précompte-comptabilité et intervient avant le paiement de la créance sociale. En conséquence, il est nécessaire que l'employeur ne dispose en la matière d'aucune latitude quant à l'étendue matérielle de la réalisation de ces opérations. C'est pourquoi l'avènement du précompte comme mécanisme légal lui fait perdre le caractère de prérogative qui pouvait être le sien dans les expériences de la prévoyance libre ayant servi de référence aux autorités publiques lors de l'élaboration des premières lois d'Assurance sociale. Cependant, cette absence de pouvoir de l'employeur-collecteur se retrouve également s'agissant de la périodicité du paiement de la créance sociale. L'employeur ne doit pas uniquement précompter la somme correspondant aux cotisations et aux contributions sociales. Il doit, d'une manière générale, mener à bien sa mission de collecteur en temps utile. Pourtant, l'URSSAF n'a pas vocation à exercer son emprise sur le déroulement du recouvrement social dans la mesure où l'équilibre du système repose sur l'économie de moyens. Comment dès lors s'assurer de la bonne tenue dudit recouvrement ? Il apparaît que celui-ci repose sur l'exécution spontanée de son rôle par l'employeur-collecteur.

## **Titre 2 Un système du recouvrement fondé sur l'exécution spontanée du collecteur-interlocuteur**

372. Le système du recouvrement social est basé sur la technique cardinale de la déclaration contrôlée renforcée. Cette technique a pour corollaire l'institution d'un collecteur tiers à l'administration sociale, en l'occurrence l'employeur, lequel se voit confier un certain nombre d'opérations appartenant à la chaîne du recouvrement social. Ainsi, doit-il notamment accomplir la liquidation de la créance sociale avant de réaliser son paiement. Autrement dit, le collecteur doit procéder à son « auto-taxation »<sup>1996</sup>. Cette initiative, qui incombe à l'employeur, ne lui laisse pas pour autant le choix d'exercer ou non son rôle selon les moyens qui lui semblent opportuns pour y parvenir. L'auto-taxation de l'employeur implique que celui-ci ne peut pas rester dans une position passive, attendant la décision d'assujettissement de l'URSSAF qui le rendrait redevable des cotisations et des contributions sociales. Il le devient par la simple réunion de conditions légales en l'absence même de toute décision émanant de l'administration sociale. En effet, en matière sociale, la dette de cotisations est caractérisée par son autonomie vis-à-vis de l'URSSAF. C'est cette autonomie qui impose à l'employeur de prendre l'initiative du processus du recouvrement des contributions sociales. La technique de la *déclaration contrôlée renforcée*<sup>1997</sup> implique donc l'institution d'un employeur-collecteur procédant à l'autoliquidation puis au paiement des cotisations sociales. Plus précisément, l'autonomie de la dette de cotisations recouvre deux techniques distinctes qui font de l'employeur-collecteur l'initiateur du recouvrement. Ainsi concerne-t-elle en premier lieu la naissance de la dette, c'est-à-dire son fait générateur (**Chapitre 1**). Plus significative encore est l'automaticité de l'exigibilité du versement des cotisations (**Chapitre 2**).

---

<sup>1996</sup> A. Getting, « Le recouvrement des cotisations sociales », *op. cit.*

<sup>1997</sup> Sur cette technique, voir, *supra*, P1.T2.C2.S2.

## Chapitre 1 Le fait générateur de la créance sociale, condition d'assujettissement

**373.** La créance sociale est constituée par des cotisations et des contributions assises sur les revenus du travail<sup>1998</sup>. Son fait générateur réside dès lors nécessairement soit dans l'activité salariée, c'est-à-dire dans la période d'emploi, soit dans la rémunération qui en découle. Les autorités publiques ont toutefois hésité entre ces deux événements de telle sorte qu'il convient de procéder à son identification (**Section 1**). En retour, le fait générateur revêt une dimension heuristique en ce qu'il permet d'identifier à la fois le contenu de la créance sociale ainsi que les personnes qui sont tenues à son paiement (**Section 2**).

### Section 1 L'identification du fait générateur des cotisations et des contributions sociales

**374.** L'identification du fait générateur des cotisations et des contributions sociales a pu faire autrefois l'objet de débats en raison de leur prélèvement sur le revenu du travail. Pour l'essentiel, il s'agissait de savoir ce qui, du versement de la rémunération ou « du travail accompli » (c'est-à-dire de l'exécution de la prestation de travail), constituait la date précise de naissance de la dette de cotisations<sup>1999</sup>. Tranchée un temps par le décret du 25 janvier 1961<sup>2000</sup> en faveur de la première conception, la controverse semblait close<sup>2001</sup>.

---

<sup>1998</sup> Voir, *supra*, P1.T1.C1. S2.

<sup>1999</sup> La Cour de Cassation retenait comme fait générateur le travail accompli même si sa seconde section a pu se montrer un peu plus obscure sur ce point. Voir, respectivement : *Cass. Soc.*, 23 févr. 1952, *Bull. Civ. III*, n°173 ; *Cass. 2<sup>ème</sup> sect.*, 13 juin 1958, *D.* 1958, pp. 636-637, obs. J.-P. Brunet. Pour une vue synthétique des conceptions en discussion, voir J.-J. Dupeyroux, note sous *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 30 oct. 1963, *D.*, 1964, p. 117 ; *D.*, 1961, p. 566.

<sup>2000</sup> *D. n°61-100*, 25 janv. 1961, (*J.O.* 29 janv.). Celui-ci prévoyait en son article 1<sup>er</sup> que « Les cotisations dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales, à raison des rémunérations ou gains perçus par les travailleurs salariés ou assimilés pendant un mois civil déterminé doivent être versées dans les quinze premiers jours du mois suivant [...] ». Nous soulignons.

<sup>2001</sup> La Cour de Cassation a fait preuve toutefois d'une certaine réticence quant à la lecture offerte par le décret dans les années qui suivirent son adoption. Ainsi continua-t-elle d'appliquer son ancienne jurisprudence relative au travail accompli comme fait générateur de la cotisation en se gardant, à l'occasion d'affaires nées antérieurement à la publication du décret considéré, de statuer à la lecture de ce nouveau texte (*Cass. Civ.*, 2<sup>ème</sup> *sect.*, 30 oct. 1963, *D.* 1964, p. 117, note J.-J. Dupeyroux). Cette position

Ainsi, était-il clairement établi que le fait générateur résidait en principe dans le versement de la rémunération. Ce n'était dès lors plus que par exception qu'était retenue la conception de la période de travail accompli comme fait générateur. Un récent décret, pris en date du 18 novembre 2016<sup>2002</sup>, auquel fait écho la nouvelle version de l'article L. 242-1 du CSS<sup>2003</sup>, a toutefois opéré un retournement complet du droit positif puisque, désormais, c'est la période d'emploi à laquelle les rémunérations se rattachent qui constitue ledit fait générateur. Ce faisant, cette réforme offre l'unité de conception du fait générateur en retenant celle du travail accompli (§2), ce qui est assurément un gage de simplicité. L'ancienne articulation entre les deux conceptions du fait générateur n'appartient pas pour autant entièrement au passé, ne serait-ce que par le contentieux né sous son empire ou par la pérennité de certains de ses traits, ce qui commande son étude (§1).

## **1§ L'ancienne articulation entre les deux conceptions du fait générateur**

**375.** Le choix entre les deux conceptions du fait générateur des cotisations sociales entraîne des conséquences très concrètes s'agissant du taux ou du plafond applicable notamment en matière de régularisation annuelle des cotisations<sup>2004</sup>. Mais c'est surtout à propos du calcul des délais de paiement de ladite cotisation, c'est-à-dire de la détermination de sa date d'exigibilité<sup>2005</sup>, et par voie de conséquence du calcul des majorations de retard, que la question s'est révélée être la plus délicate. Le décret du 25

---

était bien évidemment intenable s'agissant de contentieux nés postérieurement à la publication du décret de 1961 de telle sorte que la Cour a par la suite fait sienne la conception signifiée par celui-ci (*Cass. Soc., 19 janv. 1966, n° 63-11.775, Bull. Civ. IV, n° 73*).

<sup>2002</sup> *D. n° 2016-1567, 21 nov. 2016, art.3*. La première version de l'article faisant écho à l'évolution considérée est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

<sup>2003</sup> *LFSS, n° 2016-1827, 23 déc. 2016, art. 13*. La nouvelle version de l'article entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

<sup>2004</sup> Le déplafonnement de la plupart des cotisations sociales, à l'exclusion d'une partie de celle d'assurance vieillesse, a rendu désuet l'enjeu de l'identification du fait générateur vis-à-vis de ce mécanisme alors que celui-ci représentait l'un des traits saillants du débat lors des années qui suivirent l'institution de la Sécurité sociale. Le mouvement de déplafonnement a été amorcé par l'ordonnance n°706 du 21 août 1967 et le décret n°67-803 du 20 septembre 1967. Ceci n'a pas sonné pour autant le glas des Plafonds de Sécurité Sociale (PSS), lesquels sont exprimés en années, en mois, par quinzaines ou en jours. Outre, l'usage traditionnel qui persiste en matière de cotisation vieillesse, cet outil est notamment utilisé dans le cadre AGIRC-ARRCO pour déterminer les bases de calcul des contributions ou, encore, en matière d'exonération fisco-sociales.

<sup>2005</sup> En d'autres termes, de l'identification de sa date d'exigibilité. Sur ce point, Voir, *infra*, C2. S1.

janvier 1961 faisait alors clairement du versement de la rémunération le fait générateur des cotisations sociales (A) à l'exclusion de toute autre conception. Pourtant, les besoins de la pratique ont poussé l'Administration et la Cour de Cassation à nuancer cette solution pour retenir, dans certaines hypothèses particulières, une conception du fait générateur fondé sur le travail accompli (B). Enfin, en marge de ces deux conceptions, on doit noter l'influence résiduelle de l'élément substantiel du fait générateur de l'impôt sur le revenu (C).

### A. Le versement de la rémunération, fait générateur de la créance sociale

376. Il résultait de l'ancien article L. 242-1 du CSS que le fait générateur des cotisations sociales réside en principe dans le versement de sa rémunération au travailleur. Cette disposition précisait en effet que « Pour le calcul des cotisations de sécurité sociale, sont considérées comme rémunérations toutes les sommes *versées* aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail [...] »<sup>2006</sup>. Par versement de la rémunération, il fallait ainsi entendre celui effectivement réalisé<sup>2007</sup>. Or, une telle acception présentait le risque d'être aisément contournée par un employeur mal avisé qui aurait pu profiter de l'inexécution de son obligation de paiement du salaire pour échapper aux cotisations sociales. La formulation de l'ancien article L. 242-1 du CSS semblait inviter, dans une première lecture, à une telle conception restrictive du fait générateur. Or, la disposition originaire du CSS faisait également mention explicite de la rémunération due<sup>2008</sup>. Trop

---

<sup>2006</sup> Nous soulignons. Il est vrai toutefois que cet article a pour objet premier de déterminer l'assiette des cotisations, la définition de leur fait générateur n'y apparaît qu'en creux. Quoi qu'il en soit, sur le fondement de cet article la Cour de Cassation a très clairement établi cet évènement comme le fait générateur de la cotisation sociale. *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 25 mai 2004, n°02-31.083 ; Bull. Civ., 2004, II, n°236 ; RJS, 8-9/04, n°958*. B. Auparavant, la Cour fondait la naissance de la cotisation sur la combinaison dudit article L.242-1 avec l'article R. 243-6 du même code relatif quant à lui à l'exigibilité de la dette. *Cass. Soc., 25 nov. 1992, Bull. Civ., V, n° 575, p. 363; Cass. Soc., 11 oct. 1990, RJS 1990, n°1022, p.667*. Ce souci ancien de combiner de la sorte ces deux dispositions trouve son origine dans le décret de 1961 qui, en traitant de l'exigibilité des cotisations, règle également la question de leur fait générateur. V. note précédente. Cette règle apparaît désormais comme étant suffisamment établie pour qu'elle puisse s'émanciper d'un signifiant autre que l'article L. 242-1. La position de la Cour de Cassation nous semble ainsi aller dans le sens de la clarté.

<sup>2007</sup> Nonobstant, au demeurant, l'identité du salarié concerné La Cour de Cassation considère, en effet, que le versement d'une rémunération à un salarié ne pouvant plus être identifié donne lieu à assujettissement dès lors que l'emploi de ce dernier est certain. *Cass. Soc., 21 janv. 1981, n° 79-14.895, Bull. Civ. V, p. 34*. Cette position ne semble pas avoir été remis en cause par le changement de conception.

<sup>2008</sup> Créée par l'article 6 de la loi n° 54-301 du 20 mars 1954 afin de tarir le contentieux relatif à la définition de l'assiette des cotisations, cette disposition qui figurait à l'ancien article 120 du code de la sécurité sociale était ainsi formulée de la façon suivante : « Pour le calcul des cotisations des assurances

évocatrice de la conception du travail accompli comme fait générateur de la cotisation, celle-ci fut supprimée à la faveur du décret de 1961<sup>2009</sup>. La Cour de Cassation avait toutefois repris à son compte l'idée d'une rémunération due comme fait générateur de la cotisation sociale puisqu'elle considérait l'URSSAF est fondée à réclamer des cotisations sur des salaires non versés, mais dus en application d'une convention collective<sup>2010</sup>. Sur le plan technique, il y a coïncidence ici entre la naissance de la dette de cotisations et la date normale du paiement de la rémunération. Cette coïncidence n'est pas systématique lorsqu'il y a versement effectif de la rémunération puisqu'il existe des situations où le versement de celle-ci ne résulte pas de l'exécution d'une obligation de droit du travail<sup>2011</sup>. Surtout, dans ce cas, ledit versement occulte-t-il cette obligation bien qu'il constitue le paiement de la dette de salaire au travailleur<sup>2012</sup>. La Cour assurait, de la sorte, l'articulation correcte entre le versement effectif de la rémunération et l'obligation de droit du travail qui en est à l'origine. Ainsi que le résumait Jean-Jacques Dupeyroux, l'employeur ne doit « point tirer avantage, dans ses rapports avec la sécurité sociale, de sa propre négligence vis-à-vis de ses salariés »<sup>2013</sup>. La position de la Cour de Cassation devait, en d'autres termes, se lire de la manière suivante : le versement de la rémunération constitue le fait générateur de la cotisation sociale, que celui-ci soit effectif ou dû. La notion de versement

---

sociales, des accidents du travail et des allocations familiales, sont considérées comme rémunérations toutes les sommes versées *ou dues* aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail [...]». Nous soulignons. Sur la controverse relative à la définition de l'assiette de cotisation à l'origine de cette disposition, voir notamment : C. Andrieu-Filliol, R. Lacoste, *Code Annoté de la Sécurité sociale*, Sirey, 1958, p. 53.

<sup>2009</sup> Suppression réalisée par l'article 19 du décret du 25 janvier 1961. Sur ce point, voir J.-P. Brunet, *op. cit.* Du reste, on comprend mal comment les juges et la doctrine ont pu s'interroger sur la détermination de la naissance de la cotisation sociale jusqu'au décret de 1961 compte tenu de l'ancienneté de l'article 120 de l'ancien CSS si cette notion de « rémunération due » n'était pas en elle-même génératrice de confusion. La discussion semble également trouver sa source dans la confusion opérée par la doctrine de l'époque entre le fait générateur et l'exigibilité de la cotisation sociale. J.-J. Dupeyroux, note, *D.* 1964, *op. cit.*

<sup>2010</sup> *Cass. Soc.*, 8 juin 1988, n°85-18.056, *Bull. Civ.*, V, n°344 ; *JCP*, 1989, 21227, obs. G. Vachet ; *Cass. Soc.*, 21 juill. 1986, *D.*1987, somm. P.31, obs. X. Prétot ; *Cass. Soc.*, 1<sup>er</sup> février 1996, *Bull. Civ.* V, n°40.

<sup>2011</sup> Tel est le cas lorsque l'employeur verse une somme d'argent au salarié ou procure à ce dernier un avantage en nature à titre gratuit. Dans cette hypothèse, il n'existe même pas de dette de rémunération. Pour une critique de l'idée d'intention libérale dans l'octroi de tels sommes et avantages au salarié, voir P.-E. Berthier, *La récompense en droit du travail*, L.G.D.J., 2015, pp. 48-50 ; pp. 396-400.

<sup>2012</sup> Ceci est particulièrement vrai avec les entreprises qui pratiquent le décalage de paie et pour lesquelles, d'ailleurs, l'identification du fait générateur historiquement s'est révélé être des plus délicates. *Traité de de sécurité sociale*, tome 1, Fédération nationale des organismes de sécurité sociale, éd. 1967, Titre 3, chap. 1, p. 7.

<sup>2013</sup> J.-J. Dupeyroux, note sous *Cass. Civ.*, 2<sup>ème</sup>, 30 oct. 1963, *op. cit.*



dû apparaît dès lors comme un mécanisme subsidiaire<sup>2014</sup> destiné à assurer la bonne exécution de l'obligation de l'employeur à l'égard de l'organisme de recouvrement en cas de défaillance de sa part dans l'exécution de son obligation de paiement à l'endroit du salarié<sup>2015</sup>. Elle ne saurait être, en conséquence, réduite au seul cas d'accords collectifs non respectés par l'employeur et embrasse, au contraire, toute hypothèse d'inexécution de l'obligation de paiement par ce dernier<sup>2016</sup>. Bien qu'attachée à la conception du versement effectif comme fait générateur, cette technique subsidiaire est néanmoins absorbée, aujourd'hui, par celle du travail accompli en raison de sa fonction neutralisante des effets de l'inexécution de l'obligation de droit du travail de l'employeur.

## **B. Le travail accompli comme fait générateur, une conception réduite à des hypothèses particulières**

377. Il n'est guère surprenant que des nécessités d'ordre pratique aient conduit tant l'administration sociale que la Cour de Cassation à opter en faveur de la conception du travail accompli dans certaines hypothèses particulières. Toutefois, ces hypothèses ne sont pas de même ampleur et l'usage de ladite conception à leur endroit ne répond pas à la même logique. Ainsi, les premières se révèlent-elles essentiellement comme des

---

<sup>2014</sup> Ainsi, c'est à tort que l'on a pu considérer, à la suite de J.-J. Dupeyroux, qu'il existait à côté de la conception du versement de la rémunération et de celle du travail accompli, une troisième conception : celle de la coïncidence de la date de naissance de la dette de cotisation avec la date d'exigibilité du salaire. Cette dernière apparaît plutôt comme un mécanisme attaché à la théorie du versement effectif de la cotisation (et donc non pas comme une « conception » à part entière) destinée à éviter toute tentation de fraude par l'employeur. Sur l'exposé de ces conceptions, voir : J.-J. Dupeyroux, note sous Cass. Civ., 2<sup>ème</sup>, 30 oct. 1963.

<sup>2015</sup> Ce caractère subsidiaire est également attesté par le régime du rappel de salaire qui correspond à l'exécution avec retard de l'obligation de paiement du salaire par l'employeur. En effet, ici c'est la date du versement effectif bien que réalisé avec retard qui va être retenue. *Cass. Soc.*, 23 avr. 1976, n° 74-14.187, *Bull. Civ.* n° 233. La différence de fait générateur de la cotisation tient donc au comportement de l'employeur dont l'inaction dans le rapport à son salarié ne doit pas rejaillir dans sa relation à l'organisme de recouvrement. Sur le régime du paiement du salaire avec retard dans les relations entre employeur et salarié, voir notamment : *Cass. Soc.*, 20 juin 2006, n° 05-40.662, *Bull. Civ.*, V, n°217 ; *RDT* 2006, p. 252, note G. Pignarre.

<sup>2016</sup> La même logique est à l'œuvre, par exemple, s'agissant de la règle signifiée par l'article R. 242-1 al.6 du CSS selon laquelle le montant de la rémunération à retenir ne peut être inférieur au SMIC. En effet, dans les deux cas il s'agit d'un plancher imposé à l'employeur, bien que différents quant à leur nature, l'un étant conventionnel, l'autre réglementaire. Il en va de même à propos d'éléments de rémunération accordés en vertu d'un usage (*Cass. Civ.* ; 2<sup>ème</sup> section, 4 déc. 1952, *Gaz. Pal.*, 1953.125). Sur les éléments de rémunération à prendre en compte dans la comparaison de la rémunération octroyée à un salarié avec le SMIC : J. Pélissier, G. Auzero, E. Dockes, *Droit du travail*, Dalloz, coll. Précis, 2015, 29<sup>ème</sup> ed., pp. 960-962.

aménagements mineurs s’inscrivant dans une logique de bonne gestion du recouvrement (1). Mais c’est surtout le droit des entreprises en difficulté qui est venu percuter l’édifice instauré par le décret de 1961. La Cour de Cassation a ici eu recours à la conception du travail accompli afin de sauvegarder le patrimoine de l’entreprise en difficulté (2).

## 1. Une conception mobilisée dans une logique de bonne gestion du recouvrement

378. Le recours à la conception du travail accompli dans une logique de bonne gestion du recouvrement concernait avant tout le cas des entreprises pratiquant de manière régulière<sup>2017</sup> le paiement de la rémunération par acomptes<sup>2018</sup>. Admise avant le décret du 25 janvier 1961 par la Cour de Cassation<sup>2019</sup>, cette position ne semblait pas pouvoir survivre au choix opéré par le pouvoir réglementaire en faveur de la conception du versement effectif<sup>2020</sup>. Pourtant, la Cour de Cassation a opéré, de manière pragmatique, une distinction en ne retenant la conception du décret que s’agissant du taux et du plafond applicable<sup>2021</sup>. En revanche, elle conservait celle du travail accompli en matière de calcul des délais de paiement, l’idée sous-jacente étant, dans ce second cas, que la dette de cotisation ne peut être exigible avant d’être connue. Comme l’explique Jean-Jacques. Dupeyroux, « il faut donc attendre la régularisation mensuelle qui fixe le montant exact de la dette de l’employeur vis-à-vis du salarié avant de poser le problème de sa dette vis-à-vis de la Sécurité sociale »<sup>2022</sup>. Ainsi, faisait-on comme si le versement du solde régularisé valait un seul salaire mensuel, la dette de cotisation partant à compter de cette date. C’est

---

<sup>2017</sup> L’administration exigeait ainsi que la pratique du précompte fasse l’objet d’une information à l’égard de l’URSSAF en amont et qu’elle soit régulière dans le temps. Lorsque l’acompte s’accompagnait d’une modification de la périodicité habituelle de la paie, la date d’exigibilité des cotisations devenait fonction de celle du versement de l’acompte. *Instr. ACOSS n° 84-5, 29 nov. 1984*. Toutefois, il ne s’agit pas d’une circulaire opposable.

<sup>2018</sup> La notion d’acompte a une portée précise : il s’agit d’un paiement partiel anticipé d’une dette certaine, mais non exigible. En d’autres termes, si le paiement fractionné correspond à un travail accompli, il est réalisé avant l’échéance normale de paiement du salaire mensuel. L’acompte se distingue ainsi de la simple avance sur salaire qui s’analyse comme un prêt consenti par l’employeur (Cas. Soc., 4 avr. 2006, *JCP S*, 2006, 1410).

<sup>2019</sup> *Cass Civ., 2<sup>ème</sup>, 30 oct. 1963, op. cit.* L’arrêt a été au regard du droit antérieur au décret du 25 janvier 1961.

<sup>2020</sup> J.-J. Dupeyroux, note sous *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 30 oct. 1963, op. cit.*

<sup>2021</sup> Le nouveau taux s’applique ainsi à la date du versement de l’acompte. *Cass. Soc., 18 févr. 1999, n°97-14.422, Bull. Civ. V, n° 82*. L’administration allait dans le même sens. *Circ. 135 S.S., 22 déc. 1961*.

<sup>2022</sup> C’est l’auteur qui souligne. J.-J. Dupeyroux, note sous *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 30 oct. 1963, op.cit.*

qu'une stricte application du décret aurait été source de difficultés aussi bien pour l'employeur que pour l'administration sociale. Le premier se serait retrouvé à devoir effectuer plusieurs opérations de même nature à intervalles resserrés pour des montants peu élevés tandis que la seconde aurait été contrainte de régulariser mensuellement la situation de l'employeur. En définitive, quand bien même la solution retenue n'est pas rigoureuse sur le plan juridique, elle s'est révélée être des plus opportunes en pratique.

379. Bien plus marginale était l'hypothèse des commissions versées aux VRP au moment de la prise de commande et dont les cotisations afférentes étaient dues au titre de la période au cours de laquelle cet élément de rémunération avait été versé<sup>2023</sup>. Il s'agissait ici aussi d'économiser, tant pour l'employeur que pour l'administration, la réalisation d'opérations liées au calcul et au paiement de cotisations portant sur un élément de rémunération volatile, l'annulation de commandes étant chose courante en pratique<sup>2024</sup>. On peut se demander si cette solution n'aurait pas pu être étendue à des configurations d'emploi où l'intensité du lien de subordination<sup>2025</sup>, sans être similaire à celui qui existe entre l'employeur et le VRP<sup>2026</sup>, n'en présente pas moins une certaine aspérité. On songe aux cas où le salarié est en contact de tiers qui peuvent lui octroyer directement un avantage sans qu'il ne transite entre les mains de l'employeur, lequel reste néanmoins tenu de l'intégrer dans l'assiette des cotisations sociales. La conception du travail accompli s'avère particulièrement utile ici puisqu'elle nécessite de prendre pour référence une période d'emploi mensuelle afin d'asseoir les cotisations sociales sur les rémunérations qui s'y rapportent. Ce faisant, elle laisse à l'employeur le temps suffisant pour centraliser les informations relatives aux différents éléments de rémunération afin de les intégrer dans

---

<sup>2023</sup> M. Del Sol, « Fasc. 641 : Régime général : cotisations et contributions de sécurité sociale-Versement » in *JCL Protection sociale*, LexisNexis, 2019.

<sup>2024</sup> Ceci d'autant plus que si le VRP a affaire à un consommateur, ce dernier dispose d'un délai de rétractation aujourd'hui porté à 14 jours par l'article L. 221-18 du code de la consommation puisque la commande fait suite à un démarchage de sa part.

<sup>2025</sup> Le lien de subordination est, selon la célèbre formule employée par la Cour de Cassation dans son arrêt *Société générale*, « caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné ». *Cass. Soc.*, 13 nov. 1996, n°94-13.187, *Bull. Civ.*, V, n°275 ; *Dr. soc.* 1996, p. 1067, note J.-J. Dupeyroux ; *JCP E* 1997, éd. II. 911, note J. Barthélémy ; E. Dockes, A. Jammaud, A. Lyon-Caen, J. Pélissier, *Grands arrêts du droit du travail*, Dalloz, 2007, n°2.

<sup>2026</sup> Ce lien de subordination est particulièrement ténu, le contrat du VRP étant qualifié de contrat de travail par détermination de la loi (*Cod. Trav.*, art. L. 7313-1). En effet, cet agent jouit d'une large autonomie dans l'organisation de son travail, ce qui rend difficile la caractérisation dudit lien, pourtant indispensable pour établir la qualification de contrat de travail. On parle à cet égard de « forçage » de la qualification de contrat de travail. J. Pélissier, G. Auzero, E. Dockes, *Droit du travail*, *op. cit.*, p. 332.

l'assiette des cotisations sociales dans les délais impartis<sup>2027</sup>. Surtout, le besoin de prendre en compte le versement tardif de certains éléments de rémunération constitue l'un des motifs avancés par les autorités publiques à l'appui du changement récent opéré en faveur de la conception du travail accompli<sup>2028</sup>. Sans que l'hypothèse d'une rémunération versée par un tiers soit expressément visée par ces dernières, l'adoption de cette conception traduit bien une nécessité pratique. C'est pour une tout autre raison que celle-ci est mobilisée lorsque l'entreprise est en difficulté.

## **2. Une conception mobilisée afin de sauvegarder le patrimoine de l'entreprise en difficulté**

**380.** Une entreprise est dite en difficulté lorsqu'elle se trouve en état de cessation des paiements ou face à des difficultés financières insurmontables<sup>2029</sup>, c'est-à-dire qu'elle n'est plus en mesure de procéder à l'exécution de ses obligations envers son ou ses créanciers. Selon le niveau de dégradation de sa trésorerie, l'entreprise concernée est alors saisie dans l'une des procédures dites « collectives »<sup>2030</sup> destinées à l'apurement de son passif<sup>2031</sup>.

---

<sup>2027</sup> Sur l'articulation entre fait générateur et date d'exigibilité, voir *infra*, Chapitre suivant.

<sup>2028</sup> Voir, *infra*, §2.

<sup>2029</sup> La cessation des paiements se définit selon l'article L. 631-1 al. 1<sup>er</sup> du code de commerce comme « l'impossibilité de faire face à son passif exigible avec son actif disponible [...] ». Signifiant en d'autres termes la crise de trésorerie de l'entreprise débitrice, elle est la condition nécessaire pour l'ouverture du redressement ou de la liquidation judiciaire. Notion traditionnelle du droit des entreprises en difficulté, elle sert également de référence dans le cadre de la procédure de sauvegarde dont le but est d'éviter cet état lorsque l'entreprise se trouve face à des difficultés insurmontables. Ce qui fait dire à certains auteurs que la notion de cessation des paiements reste la clé de voûte du système français des entreprises en difficulté. J. Vallansan, « Que reste-t-il de la cessation des paiements ? », *Rev. Proc. Coll.* 2012, dossier 13 ; G. Teboul, « La cessation des paiements : un critère malmené, mais vivace », *Rev. Proc. Coll.* Mars 2015, étude 6.

<sup>2030</sup> Présentés de manière simple, il existe trois types de procédures collectives (la sauvegarde, le redressement et la liquidation judiciaire) pouvant elles-mêmes donner lieu à des applications particulières. Le droit des entreprises en difficulté ne s'y réduit pas pour autant, lesdites procédures coexistant avec une série de mesures éparées et préventives destinées à anticiper l'apparition d'éventuelles difficultés. Sur le contenu de ces procédures et leur articulation voir notamment A. Jacquemont, R. Vabres, *Droit des entreprises en difficulté*, LexiNexis, 9<sup>ème</sup> ed., 2015, p.6 sq., p. 219 sq. et p. 499 sq.

<sup>2031</sup> Sur ce point le propos est volontairement réducteur, ces procédures ayant également pour objet la survie de l'entreprise en difficulté. En effet, né d'un droit de la faillite destiné uniquement à assurer le paiement des créanciers ainsi que la sanction du débiteur défaillant, ce segment du droit a évolué vers une prise en compte grandissante de l'intérêt de ce dernier. F. Derrida, P. Godé, J.-P. Sortais, *Redressement et liquidation judiciaires des entreprises*, Dalloz, 3<sup>ème</sup> ed., 1991, n°1 à 24 ; P.-M. Le Corre, « 1807-2007, 200 ans pour passer du droit de la faillite du débiteur au droit de sauvegarde de l'entreprise », *Gaz. Proc. coll.* 2007, p. 3 ; J.-L. Vallens, « Bicentenaire du Code de commerce : le droit des faillites de 1807 à aujourd'hui », *D.* 2007, p. 669. Pour une analyse plus récente du droit des entreprises en difficulté à la

Celles-ci ont pour point commun d'être déclenchées à la suite d'un jugement d'ouverture prononcé par le tribunal compétent *ratione personae*<sup>2032</sup>. Ce jugement a, en principe, pour premier effet de faire peser automatiquement un moratoire sur le paiement des dettes de l'entreprise en vertu de l'article L. 622-7 du code de commerce, emportant de « plein droit » l'interdiction de paiement des créanciers par le débiteur. Les autres conséquences pour les créanciers n'en sont pas moins sévères : interdiction des inscriptions des sûretés réelles<sup>2033</sup>, arrêt des poursuites individuelles contre le débiteur<sup>2034</sup> et du cours des intérêts<sup>2035</sup>. Surtout, ils doivent, pour obtenir le paiement de leur créance, déclarer celle-ci auprès du mandataire judiciaire dans un certain délai sous peine de forclusion et attendre l'adoption du plan de sauvegarde ou de redressement voire même la réalisation des actifs du débiteur en cas de liquidation judiciaire. L'importance du jugement apparaît donc considérable d'autant plus qu'une césure s'opère parmi les créances entre celles qui, nées antérieurement ou postérieurement à celui-ci, sont soumises à l'interdiction de paiement et certaines créances postérieures privilégiées. En effet, ces dernières bénéficient par exception d'un traitement préférentiel, sous réserve d'être nées régulièrement et surtout d'être « inhérentes à la procédure collective »<sup>2036</sup>, en ce qu'elles sont payées à leur échéance ou par privilège à toutes les autres créances en cas d'insuffisance de fonds

---

suite sa dernière réforme d'ampleur (résultant de l'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014) : P.-M. Le Corre, « Premiers regards sur l'ordonnance du 12 mars 2014 réformant le droit des entreprises en difficulté », *D.* 2014 p. 733.

<sup>2032</sup> C'est-à-dire en fonction de l'activité de l'entreprise en difficulté (art. L. 621-2 C. com) : Tribunal de Commerce pour les débiteurs exerçant une activité commerciale ou artisanale, Tribunal Judiciaire pour tous les autres comme, par exemple, les agriculteurs.

<sup>2033</sup> Art. L. 622-30 C. com. Sur son domaine d'application et ses exceptions : C. Saint-Alary-Houin, *Droit des entreprises en difficulté*, LGDJ, coll. « Domat », 9<sup>ème</sup> ed., 2014, p. 439 sq.

<sup>2034</sup> Au sens large, cette règle concernant tout autant les actions en justice (art. L. 622-21 I C. com) que les procédures d'exécution et de distribution (art. L. 622-21 II C. com). P.-M. Le Corre, « La règle de l'interdiction des paiements au lendemain de l'ordonnance du 18 déc. 2008 », *Gaz. Proc. Coll.* Mars 2009, p. 25.

<sup>2035</sup> Art. L. 622-28 C. com. Sur la portée, large, de cette règle : Cass. Com., 7 fév. 1989 : *JCP E* 1989, II, 15591, n°13, obs. M. Cabrillac.

<sup>2036</sup> Aux termes exacts de l'article L. 622-17 I du code de commerce sont ainsi privilégiées les créances qui sont nées « pour les besoins du déroulement de la procédure et celles qui sont nées en contrepartie d'une prestation fournie au débiteur pendant cette période ». L'expression englobante « inhérente à la procédure », est proposée par Messieurs Jacquemont et Vabres afin de souligner la finalité du traitement préférentiel de ces créances, à savoir favoriser la sauvegarde ou le redressement de l'entreprise. A. Jacquemont, R. Vabres, *op. cit.* p. 283. On les dénomme parfois également « créances de procédure ». D. Ronet-Yague, *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté. Vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique*, PUAM, 2012, T1, p. 281 sq.

disponibles<sup>2037</sup>. Tout l'enjeu va donc être, selon que l'on se place du côté du débiteur ou de celui de tel ou tel type de créancier, de voir le fait générateur de la créance imputé sur l'une ou l'autre période considérée<sup>2038</sup>.

**381.** Rapporté au cas des cotisations sociales, on saisit mieux l'intérêt de retenir comme fait générateur le versement de la rémunération ou la période de travail accompli lorsqu'un jugement d'ouverture est prononcé. Dans le premier cas, les cotisations sont qualifiées de créances postérieures, ce qui a pour conséquence de faire de l'URSSAF un créancier privilégié bénéficiant du paiement immédiat ou, le cas échéant, du droit de privilège et d'amenuiser d'autant le patrimoine de l'entreprise<sup>2039</sup>. En effet, la Cour de Cassation considère que de telles créances sont inhérentes à la procédure collective<sup>2040</sup> et revêtent nécessairement la qualité de créances privilégiées<sup>2041</sup>. A l'inverse, prendre pour date de naissance la période de travail s'y rapportant, permet de faire entrer les cotisations sociales dans la catégorie des créances antérieures et, partant, apporte de sévères

---

<sup>2037</sup> Il existe toutefois un ordre de classement à respecter que ce soit entre ces créances postérieures ou avec d'autres types de créances telles que celles des salaires bénéficiant du super-privilège. A noter également, qu'en cas de liquidation judiciaire, l'ordre des créances est bien plus complexe à établir et le droit de priorité évoqué ci-dessus se trouve concurrencé par d'autres créances jouissant elles aussi d'un privilège. F. Perochon, *Entreprises en difficulté*, LGDJ, 8<sup>ème</sup> ed., 2014, n° 311.

<sup>2038</sup> Certains auteurs considèrent que l'intérêt pratique de la distinction entre créances antérieures et créances postérieures est réduit à la déclaration des créances depuis la réforme législative de 2005 qui a opéré une sélection plus stricte en faveur des créances en lien avec la procédure. A. Jacquemont, R. Vabres, *op. cit.* p. 283. On peut toutefois nuancer ce propos, sans pour autant aller jusqu'à affirmer qu'elle reste un « enjeu fondamental » comme pouvait le faire la doctrine avant ladite réforme, dans la mesure où le critère du lien nécessaire avec la procédure fait l'objet d'une conception large par la Cour de Cassation. V. nota. : *Cass. Com., 15 oct. 2013, JCP E 2014, 1020, n°13, obs. Ph. Pétel.* Conception qui fait l'objet d'une certaine hostilité d'une grande partie de la doctrine qui préfère réserver cette qualification aux créances qu'elle considère « utiles » à la procédure. En ce sens, F. Perochon, O. Bonhomme, *Entreprises en difficulté, instruments de crédit et de paiement*, LGDJ, 8<sup>ème</sup> ed., 2014, n° 311 sq. Pour une illustration de l'importance de la distinction avant la réforme : F. Baron, « La date de naissance des créances contractuelles à l'épreuve du droit des procédures collectives », *RTD com.* 2001, p. 2, n°4.

<sup>2039</sup> Nous utilisons sciemment le terme d'entreprise et non celui d'employeur à ce stade de nos propos en raison de la terminologie employée par le droit des procédures collectives bien que ce terme soit porteur de confusions.

<sup>2040</sup> *Cass. Com., 15 juin 2011 ; JCP E 2011, 1596, n°12, obs. Ph. Pétel ; Cass. Com. 17 sept. 2013, n° 12-10.261 (inédit).*

<sup>2041</sup> A l'instar d'autres créances de procédure, la créance de cotisations sociales doit respecter un certain ordre de classement, bien moins avantageux lors d'une liquidation judiciaire (4<sup>ème</sup> place du 7<sup>ème</sup> rang, *comb. art. L.641-13 C. Com. et art. 2232-2 C. civ.*) qu'en cas de procédure de redressement ou de sauvegarde (4<sup>ème</sup> place du 1<sup>er</sup> rang, *comb. Art. L. 622-17 III C. com et art. 2232-2 C. civ.*). D'aucuns remarquent à cet égard que le privilège général mobilier des organismes de sécurité sociale « ne brille pas par sa force ». P.-M. Le Corre « Cotisations sociales de retraite due par un professionnel libéral et super-privilège des salaires », *LPA*, 13 mars 2012, p. 7. V. également : D. Ronet-Yague, *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté. Vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique, op. cit.* p. 235 sq. ; F. Kessler, D. Liault, « Régime général : cotisations et contributions sociales – Recouvrement », *Jurisclasseur Protection sociale, Fasc. 642, n° 210 et 211.*

restrictions quant à leur paiement. Bien que la Cour de Cassation se soit très tôt prononcée dans le sens de cette dernière conception<sup>2042</sup>, la controverse fut relancée tant par certaines juridictions du fond que par la doctrine à l'occasion de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 réformant en profondeur les procédures collectives<sup>2043</sup>. La Cour a toutefois réitéré sa position en faveur de la préservation du patrimoine de l'entreprise dans un arrêt rendu en date du 8 novembre 1988<sup>2044</sup> mettant alors un terme au débat. Ainsi, quand bien même les cotisations deviennent exigibles après le jugement d'ouverture, celles-ci sont considérées avoir pris naissance par l'accomplissement de la prestation de travail à laquelle elles se rapportent. La conséquence est alors assez rigoureuse pour l'URSSAF qui ne peut plus poursuivre son recouvrement et doit, pour en obtenir le paiement, déclarer sa créance à égalité avec les autres créanciers<sup>2045</sup>. Ceci est d'autant plus vrai que le seul prononcé d'un jugement d'ouverture d'une procédure collective supprime de plein droit (sauf si le passif déclaré résulte d'une infraction de travail dissimulé) les pénalités, majorations de retard et frais de poursuite dus par le redevable en vertu de l'article L. 243-5 du code de la sécurité sociale<sup>2046</sup>. Autrement dit, confrontée à une entreprise en difficulté faisant l'objet d'une procédure collective, l'URSSAF voit le recouvrement immédiat des cotisations sociales sacrifié sur l'autel de la discipline collective des créanciers et le paiement de celles-ci systématiquement incomplet<sup>2047</sup>. Quoi qu'il en soit, la règle d'identification du fait générateur retenue ici par la Cour de Cassation concerne aussi bien les cotisations sociales, patronales et salariales, que les autres contributions assises sur le revenu du travail.

---

<sup>2042</sup> *Cass. Com.*, 5 févr. 1969, *Bull. Civ.*, IV, N°44, p.46; V. A. Pirovano, « La situation de la Sécurité sociale en cas de règlement judiciaire et de liquidation judiciaire des biens de l'entreprise », *Dr. Soc.*, 1978, n°spéc., p. 140 ; D. Ronnet-Yague, *op. cit.* p.147 n° 148.

<sup>2043</sup> J. Pagès, « Communication » in « Autour de l'application de la loi du 25 janvier 1985 sur le redressement judiciaire », séminaire Saint-Etienne, 9 juin 1989, *LPA*, 13 avr. 1990, n°45, p.13.

<sup>2044</sup> *Cass. Com.*, 8 nov. 1988, *Bull. Civ.* IV, n°296, p. 200, *JCP E* 1989, II, 15648, note M. Cabrillac et D. Vivant; *Rev. proc. coll.* 1989.227 et 1990.235, obs. Saint-Alary-Houin; *RTD com.* 1989.138, obs. Martin-Serf; *D.* 1988, IR, p. 286, *RJS* 2/89, n°188, p. 98. Depuis lors la Cour n'a pas démenti sa solution. V, par ex : *Cass. Com.*, 18 fév. 1992, *RJDA*, 6/92, n°634, p. 504 ; *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 31 mai 2005, n°04-30.082 (inédit). Il en va de même pour toute cotisation ou contribution prenant en référence l'assiette des cotisations sociales de l'article L. 242-1 du CSS. Tel est le cas, par exemple, de la CSG : *Cass. Com.*, 15 juin 2011, n°10-18.726, *Bull. Civ.*, IV, n°99.

<sup>2045</sup> *Cass. Com.*, 5 avr. 1994, n° 90-17.597, *Bull. Civ.* IV, n° 141.

<sup>2046</sup> A cela s'ajoute également une reprise des poursuites individuelles à l'encontre du débiteur strictement limité par l'article L. 643-11 du CSS à quelques cas, après la clôture de la liquidation judiciaire pour insuffisance d'actifs. D. Roneyt-Yague, *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté. Vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique*, *op. cit.* p. 237.

<sup>2047</sup> *Ibidem*, pp. 12 ; 296.

382. Comment expliquer le choix opéré en la matière par la Cour de Cassation autrement que par la collision du droit de la sécurité sociale avec le droit des entreprises en difficulté ? On peine ainsi à trouver une autre raison que celle de faire primer la survie de l'entreprise sur le recouvrement des cotisations sociales. Au sein du discours législatif, il n'y a guère d'éléments permettant d'argumenter davantage dans le sens du travail accompli comme fait générateur des cotisations que dans celui du versement de la rémunération. Une partie de la doctrine tente pourtant de justifier la position adoptée par des arguments d'ordre textuel. Ainsi, l'ancien article L. 242-1 du code de la sécurité sociale en déterminant l'assiette des cotisations comme l'ensemble des « sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail » ferait clairement référence à cette conception. Partant, retenir le versement de la rémunération comme fait générateur de la cotisation reviendrait à opérer confusion entre ce dernier et l'exigibilité des cotisations signifiée par l'article R. 243-6 dudit code<sup>2048</sup>. En effet, cet article fait du versement de la rémunération le point de départ des délais d'exigibilité des cotisations déterminés en fonction du nombre de salariés. En d'autres termes, il faudrait se garder de toute combinaison des articles L. 242-1 et R. 243-6 précités, chacun de ces articles signifiant des règles distinctes, comme le faisait pourtant la Cour de Cassation s'agissant du recouvrement normal des cotisations. A suivre cette analyse, on comprend mal d'ailleurs pourquoi il ne faudrait pas étendre la solution retenue ici à toute situation et, ainsi, l'ériger en règle générale. Or, comme il a déjà été mentionné plus haut, l'article L. 242-1 considéré est également porteur de la conception du versement de la rémunération comme fait générateur de la cotisation. A cet égard, la Cour de Cassation a réaffirmé cette conception dans un arrêt du 25 mai 2004 en ne fondant sa solution que sur le seul article L. 242-1 du code de la sécurité sociale sans référence à l'article R. 243-6 dudit code<sup>2049</sup>. Il est vrai qu'elle s'est, par la suite, de nouveau fondée sur la combinaison de ces articles, ce qui tend à obscurcir sa position<sup>2050</sup>. Toutefois, le raisonnement retenu par la Cour dans son arrêt de 2004 nous semble opportun en ce qu'il s'émancipe de toute référence à l'article R. 243-6 et, partant, évite toute confusion vis-à-vis de la règle de l'exigibilité des cotisations qu'il contient. Au demeurant, quand bien même la Cour de Cassation se fonderait à nouveau sur la combinaison des articles précités, il pourrait être soutenu que ceci ne traduit

---

<sup>2048</sup> G. Vachet, « Le paiement des cotisations sociales », *Dr. Soc.* 1993, p. 561.

<sup>2049</sup> *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 25 mai 2004, op. cit.*

<sup>2050</sup> *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 25 avr. 2013, n°12-19.144, Bull. Civ. 2013, II, n° 85 ; RJS 2013, n°8, p. 563.*



en rien la confusion suspectée ci-dessus, mais que, plus subtilement, l'article R. 243-6 tout en signifiant une règle relative à l'exigibilité présuppose également de manière implicite le versement de la rémunération comme fait générateur des cotisations.

**383.** L'argument textuel écarté, la volonté de préserver le patrimoine de l'entreprise apparaît dès lors bien comme la raison de la soumission du recouvrement social à la survie de celle-ci<sup>2051</sup>. L'exemple le plus illustratif du motif de ce choix réside dans le sort réservé aux cotisations assises sur les indemnités de congés payés pris pendant la période d'observation. La règle d'identification dégagée par la Cour de Cassation devrait en toute logique s'appliquer sans distinction à l'ensemble des éléments de rémunération composant l'assiette des cotisations sociales. En conséquence, les cotisations assises sur cette indemnité qui, malgré le terme retenu a bien la nature de salaire, devraient être considérées comme des créances postérieures. Or, la Cour estime qu'il s'agit là d'un élément de rémunération différé issu du travail salarié se rapportant à une période de référence qui doit être articulée avec la procédure collective<sup>2052</sup>. Selon elle, les droits à congés s'acquérant de manière progressive, ceux qui sont ouverts antérieurement au jugement d'ouverture et les cotisations y afférentes entrent dans la catégorie des créances antérieures. Il faut dès lors répartir *pro rata temporis* les congés selon qu'ils ont été acquis avant ou après le jugement d'ouverture. Pourtant comme le remarque Madame Ronet-Yague, « si le droit aux congés payés trouve sa source dans le travail accompli par le salarié, il n'y a de créance qu'au moment où ce dernier prend son congé »<sup>2053</sup>. Et celle-ci de préciser que la solution ainsi retenue par les hauts magistrats entre en contradiction avec le fait générateur retenu dans d'autres litiges tels que celui relatif à l'indemnité compensatrice de congés payés. A la suite de Monsieur Pétel<sup>2054</sup>, cette auteure parvient finalement à la conclusion que la *ratio decedendi* de la Cour « réside dans le dessein de ne pas voir s'amoinrir les réserves de l'entreprise par un accroissement du passif à payer prioritairement »<sup>2055</sup>.

---

<sup>2051</sup> En ce sens, voir, par exemple, M-J. Campana, « Effets du jugement d'ouverture à l'égard des créanciers », *Rev. Proc. Coll.*, n°1, 1988, p. 58.

<sup>2052</sup> *Cass. Com.*, 3 avr. 1984, *Bull. Civ.* IV, n°124.

<sup>2053</sup> D. Ronet-Yagues, *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté. Vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique*, *op. cit.*, p. 153.

<sup>2054</sup> Ph. Pétel, obs. sous *Cass. Soc.*, 21 nov. 1989, *JCP E* 1990 in chron. 15832, p. 502, n°17.

<sup>2055</sup> D. Ronet-Yagues, *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté. Vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique*, *op.cit.* p. 154.

384. Est-ce à dire qu'il y aurait, comme s'interrogeait naguère J.-J. Dupeyroux à propos d'une contradiction apparente de l'identification du fait générateur entre les chambres de la Cour de Cassation, une relativité du concept<sup>2056</sup> ? Une première impulsion nous incline en ce sens au regard des propos qui viennent d'être développés. Cependant, appréhendée sous l'angle de l'initiative de l'employeur-collecteur dans le recouvrement social, on remarque que la règle d'exception retenue ici s'articule bien avec la réduction de l'autonomie de ce dernier en période de difficulté. En effet, il n'est pas seulement difficile pour ce dernier de faire face à son créancier social en tant que débiteur de ses propres cotisations sociales. Il lui est également impossible d'assurer normalement sa mission de collecteur. C'est que la période d'observation qui s'ouvre avec le jugement entraîne une réduction du pouvoir de gestion de l'employeur plus ou moins conséquente selon la procédure collective suivie. Cette perte d'autonomie se manifeste en premier lieu par l'interdiction de paiement des créances antérieures qui lui est faite et leur règlement par l'adoption du plan ou par la réalisation des actifs. Elle se mesure également à l'intervention de tiers désignés par le juge-commissaire en complément ou en substitution de l'employeur dans l'accomplissement des actes de gestion de l'entreprise qui intéressent notamment les créances postérieures. Si l'employeur garde en principe l'entier pouvoir de gestion en procédure de sauvegarde, il en est complètement destitué en cas de liquidation judiciaire. Quant à la procédure de redressement, le juge-commissaire peut décider d'octroyer la totalité ou une partie de ce pouvoir à un administrateur judiciaire. Autrement dit, si la réduction du pouvoir de gestion de l'employeur, c'est-à-dire son rôle de collecteur, est à géométrie variable s'agissant du paiement de cotisations postérieures, celui-ci est toujours suspendu s'agissant des cotisations antérieures. Partant, faire entrer une masse plus conséquente de cotisations dans la catégorie des créances à la faveur de la conception du travail accompli, accompagne d'autant la réduction du périmètre de l'initiative de l'employeur-collecteur. En tout état de cause, la nécessité de recourir à la conception du travail accompli illustre les limites de la conception du versement de la rémunération. Nonobstant, la conception retenue, il s'est avéré nécessaire de recourir à une technique complémentaire inspirée du droit fiscal.

---

<sup>2056</sup> J.-J. Dupeyroux, note sous Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 30 oct. 1963, *op. cit.*

### C. L'influence résiduelle de l'élément substantiel du fait générateur de l'impôt sur le revenu

385. Créance périodique, l'impôt sur le revenu voit son fait générateur composé d'un élément substantiel, le fait imposable, et d'un élément temporel<sup>2057</sup>. Le premier, élément repose sur la notion de mise à disposition ou de la disponibilité, technique clef déterminant si une somme ou un avantage quelconque entre ou non dans l'assiette de cette imposition<sup>2058</sup>. Signifiée par l'article 12 du CGI, elle désigne la possibilité pour un contribuable de faire libre usage d'un revenu ou d'un gain sur lequel il dispose d'un « pouvoir conscient d'appréhension matérielle »<sup>2059</sup>, ce qui la distingue au demeurant de la technique civiliste du même nom<sup>2060</sup>. Sous-tendue par une logique comptable d'encaissement entre les sommes effectivement perçues et les dépenses effectivement payées, la notion entretient un rapport à sens unique avec celle de perception qu'elle englobe. Si la perception de revenus ou de gains présume, en effet, de leur disponibilité<sup>2061</sup>, l'absence d'encaissement de sommes ne les rend pas pour autant indisponibles lorsqu'elle résulte de la volonté du contribuable<sup>2062</sup>. A l'inverse, il est possible que la perception d'une somme ne soit pas synonyme de disponibilité lorsqu'il n'a pas été réalisé entre les mains du contribuable pourtant normalement bénéficiaire de celle-ci<sup>2063</sup>.

---

<sup>2057</sup> C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, L'Harmattan, coll. « Finances publiques », 2007, p.70.

<sup>2058</sup> Il doit également être fait mention de la notion d'acquisition qui va être mobilisée, par exception, dans certaines hypothèses marginales. La simple acquisition d'un bien qui reste indisponible va ainsi donner lieu à imposition de la valeur en capital qu'il représente essentiellement en cas de plus-values immobilières en vertu de l'article 39 *duodecies* du CGI.

<sup>2059</sup> P. Losappio, *Essai sur les difficultés d'application du droit fiscal français : la vraisemblance et l'équité*, LGDJ, « coll. Bibliothèque de science financière », tome XVII, 1994, n°689.

<sup>2060</sup> En droit civil, le pouvoir de disposer d'un bien caractérise la possibilité, par un acte juridique, d'aliéner partiellement ou totalement une chose, prise dans sa valeur en capital au moment de l'acte (conception classique) ou susceptible de l'affecter à l'avenir (conception moderne dite « économique »). C. Brenner, « Acte juridique » in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2013, n° 238 sq ; J. Carbonnier, *Droit civil. Introduction*, PUF, 2002, 27<sup>ème</sup> éd., n°103 et n°167. Ce pouvoir est classiquement considéré comme l'émanation du démembrement du droit de propriété qu'est l'*abusus*. A. Sériaux « Propriété » in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2016, n° 82 sq.

<sup>2061</sup> E. Kornprobst, « Caractère du revenu imposable », *J.-CL. Fiscal, ID*, fasc. 66, 2014, n°18.

<sup>2062</sup> Le cas le plus topique étant celui de l'absence d'encaissement par le contribuable d'un chèque qui lui a été remis. Les sommes inscrites sur ce moyen de paiement sont considérées comme disponibles (*CE, 21 juill. 1972*, n° 78895, *DF* 1973, n°10, c.361, concl. G.-W. Schmeltz).

<sup>2063</sup> C'est l'hypothèse d'un mandataire qui détourne frauduleusement des sommes tout en réalisant des écritures comptables fictives au nom de ses mandants (*CE 17 mai 1991*, n°70910, *Mme Ainciart*, *DF* 1991, n°39, c. 1704, concl. contr. J. Arrichi De Casanova ; C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, L'Harmattan, coll. « Finances publiques », 2007, p.70).

En matière de contributions sociales, on ne trouve trace de la notion de disponibilité dans les textes que de manière résiduelle. On en veut pour preuve l'absence de référence de l'article L. 242-1 du CSS, pour ne retenir que les cotisations sociales, au caractère disponible de la rémunération versée par l'employeur. Ceci peut s'expliquer par le rôle central que joue la technique à l'égard de l'impôt sur le revenu (1). Bien que sa présence soit tenue en matière sociale, elle n'en demeure pas moins réelle. Ainsi, va-t-on la rencontrer en usage, de manière restreinte, dans le cadre des différents dispositifs de partage de la valeur ajoutée de l'entreprise (2) ainsi que comme technique subsidiaire permettant d'établir l'existence d'un avantage patronal (3).

### 1. Le rôle central de la disponibilité en matière d'impôt sur le revenu

386. Bien qu'un temps en retrait<sup>2064</sup> et au besoin complétée par la notion de réalisation<sup>2065</sup>, la notion de disponibilité a permis d'unifier la structure du fait imposable. Historiquement, l'impôt sur le revenu est un impôt mixte organisé en catégories de revenus, les cédules, auxquelles on applique un taux d'imposition spécifique et proportionnel avant de les regrouper pour leur appliquer un taux progressif sur le revenu global ainsi reconstitué<sup>2066</sup>. A cette structuration de l'impôt a été substitué, depuis la réforme de 1948, un impôt global bien que toute catégorisation des revenus n'ait pas

---

<sup>2064</sup> La notion va être mobilisée de manière croissante à partir de l'arrêt du Conseil d'État du 12 juillet 1932 (*CE, Plén., 12 juill. 1932, Ministre des finances c/X., DP, 1932.III.47*, note L. Troabas).

<sup>2065</sup> Signifiée elle aussi par l'article 12 du CGI, elle intervient en substitution de la technique de la mise à disposition s'agissant des BIC, des BA réels et des BNC sur option en raison de la nature de ces catégories de revenus. La technique de la réalisation (sous-entendue, des bénéfices) repose sur la logique d'une comptabilité commerciale d'engagement des créances acquises et des charges engagées. E. Kornprobst, *op. cit.* n°18. C'est ainsi la théorie dite du bilan qui est historiquement à l'œuvre et qui se retrouve encore aujourd'hui notamment à travers l'article 38 du CGI (son régime a été récemment en partie mis en cause par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finance rectificative pour 2010): le résultat établi chaque année lors de la clôture de la période d'imposition à partir de la différence entre les créances acquises et les dettes certaines permet de déterminer le bénéfice net et, partant, la matière imposable. J. Grosclaude, P. Marchessou, *Procédures fiscales, Dalloz, coll. « Cours », 8<sup>ème</sup> ed., 2016*, p. 121. Ce qui importe, en principe, c'est donc la date d'exécution des opérations, l'article 38-2 *bis* du CGI retenant une fixation différente selon qu'il s'agisse d'une vente ou d'une prestation de service. D. Gutman, « La naissance des créances en droit fiscal », *LPA*, 2004, n° 224 p. 35. En d'autres termes, peu importe que pour une prestation réalisée lors de l'année fiscale de référence le paiement intervienne en N+1 de l'année considérée : ici la créance est acquise pour l'auteur de la prestation lors de l'année considérée, celui-ci réalisant donc un « bénéfice ».

<sup>2066</sup> C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt, op.cit.* pp. 63-66. Voir également, H. Isaïa, J. Spindler, *op. cit.* pp. 18-22.

disparu<sup>2067</sup>. Antérieure à ladite réforme, c'est pourtant la notion de disponibilité qui a permis sur le plan technique de faire de l'impôt sur le revenu une véritable imposition synthétique puisque, en dehors de certaines hypothèses spécifiques<sup>2068</sup>, elle permet de saisir aussi bien des revenus du travail que ceux du capital moyennant certains ajustements<sup>2069</sup> résultant de leurs caractéristiques respectives<sup>2070</sup>. La mise à disposition est donc une technique unitaire propre à une imposition caractérisée par la diversité des éléments susceptibles d'entrer dans son assiette, ce qui explique qu'elle soit *a priori* difficilement transposable en tant que telle à d'autres prélèvements obligatoires qui, eux, ne vont cibler qu'une catégorie de revenus. Les contributions sociales ne visant que les revenus du travail, il semblerait logique de ne pas retrouver cette technique en matière sociale et, plus précisément encore, le couple qu'elle forme avec la notion de perception.

## **2. L'usage restreint de la disponibilité des revenus en matière de partage de la valeur ajoutée de l'entreprise**

**387.** La rémunération du travail, loin de se réduire au seul salaire, adopte de nos jours une structuration généralement complexe sous le double effet de l'action du législateur et de la politique salariale menée par le patronat<sup>2071</sup>. Ainsi, y retrouve-t-on des éléments de

---

<sup>2067</sup> Essentiellement pour permettre la personnalisation de l'impôt dans le double objectif de justice sociale et de précision dans l'évaluation de l'assiette. J. Grosclaude, P. Marchessou, *Procédures fiscales*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>2068</sup> C'est-à-dire celles pour lesquelles sont utilisées respectivement les techniques de l'acquisition et de la réalisation. C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, *op.cit.* pp. 63-66.

<sup>2069</sup> Ajustements qui sont pour l'essentiel le fruit d'une jurisprudence active de la part du Conseil d'État. Pour le détail des situations dans lesquelles elle se déploie, voir E. Kornprobst, *op. cit.* n°11 sq.

<sup>2070</sup> Certes, la technique a été mobilisée de concert avec la notion même de revenu dont le point de départ de l'évolution vers une conception plus extensive se situe à une époque contemporaine de celle de l'émergence de ladite technique. C'est en effet à compter de l'arrêt du 15 février 1923 (*D.* 1923.3.9) que le Conseil d'État va étendre la notion de revenu à des gains et des bénéfices qui jusqu'alors échappaient au périmètre de l'impôt avant que le législateur ne fasse de même. Cette notion est aujourd'hui à distance de la définition classique dite de la « source » d'origine civiliste signifiée par l'article 547 et suivants du code civil (où le revenu est le fruit régulier d'une source permanente) sans pour autant épouser la conception de « l'enrichissement » empreinte à la science économique (où le revenu est ici celui que le contribuable peut dépenser sans s'appauvrir), ce qui fait dire que la définition du revenu qui en résulte est essentiellement pragmatique. J. Grosclaude, P. Marchessou, *Procédures fiscales*, *op. cit.*, pp. 85-88. En regardant de plus près le corpus jurisprudentiel de la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle relatif à l'extension de la notion de revenu, il est permis de se demander si ce n'est pas l'idée de la disponibilité qui est à l'œuvre dans cette évolution : ce qui compte, ce n'est ainsi pas tant que le gain soit périodique ou non, mais qu'il soit dans la main du contribuable peu important sa forme ou sa source. Voir, par exemple, l'arrêt rendu par le Conseil d'État en date du 20 octobre 1941, *RSLF* 1940-46, p. 16, note Chrétien.

<sup>2071</sup> Voir, *supra*, P1. T1. C1. S1.

rémunération qui se situent à la « périphérie » du salaire<sup>2072</sup> et qui peuvent se voir comme des « compléments » de celui-ci<sup>2073</sup>. Parmi ces « compléments de salaire », figurent notamment les revenus issus des différents mécanismes de partage de la valeur ajoutée de l'entreprise. Ceux-ci regroupent, d'une part, l'épargne salariale *lato sensu*<sup>2074</sup> et, d'autre part, les dispositifs d'actionnariat salarié<sup>2075</sup>. Or, ces mécanismes offrent au salarié des revenus de nature hybride en ce qu'ils sont issus de la capitalisation de sommes ou de valeurs octroyées par l'employeur dans le cadre de leur relation de travail. En tant que dispositifs générateurs de revenus du patrimoine, ceux-ci sont naturellement enclins à recevoir application de tout ou partie de la technique de la disponibilité. Toutefois, elle n'y occupe pas la place à laquelle on pourrait s'attendre.

**388.** En toute logique, devrait entrer dans l'assiette des cotisations sociales tout avantage patronal octroyé dans le cadre de ces dispositifs dès lors que les sommes<sup>2076</sup> ou les titres<sup>2077</sup> correspondants deviennent disponibles pour le salarié, le cas échéant,

---

<sup>2072</sup> G. Auzero, D. Baugard, E. Dockes, *Droit du travail*, *op.cit.* pp. 1120-121.

<sup>2073</sup> J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*, pp. 878-879.

<sup>2074</sup> L'épargne salariale recoupe trois dispositifs différents que sont l'intéressement, la participation aux résultats de l'entreprise et les plans d'épargne (PEE, PEI, PERCO). Tous ne sont pas obligatoires (l'intéressement et l'épargne salariale sont facultatifs). En revanche, tous font partie des thèmes de la négociation obligatoire au niveau de l'entreprise (*Cod. Trav.*, art. L. 2242-1, 1<sup>o</sup>) depuis la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale. Ces dispositifs ne sont pas simplement juxtaposés les uns aux autres, mais font l'objet d'une coordination qui se manifeste sur le plan formel par le regroupement des dispositions les ordonnant dans un même livre du code du travail (Livre II, Troisième Partie) et l'existence de dispositions communes. Surtout, les plans d'épargne sont principalement alimentés par le versement des sommes issues de la participation et de l'intéressement bien qu'ils aient connu une diversification des ressources au fil des réformes successives (par exemple, avec un abondement patronal désormais plafonné à 8% du PASS ou encore avec le transfert des sommes d'un compte-épargne temps). Cette articulation peut sembler moins nette aujourd'hui avec la possibilité offerte au salarié de disposer immédiatement des sommes correspondant à la réserve spéciale de participation (*Cod. trav.*, art. L.3325-2) ou de les débloquer pour tout ou partie de manière anticipée dans certains cas (*Cod. trav.*, art. R.3324-22). Toutefois, que ce soit pour les sommes issues de l'intéressement ou de la participation, l'exonération fiscale en matière d'IR demeure soumise au réinvestissement de celles-ci dans un plan d'épargne. Ceci constitue une incitation forte à l'égard du bénéficiaire assurant, par la même, la cohérence de l'ensemble des mécanismes considérés. R. Vatinet, « La loi en faveur des revenus du travail », *JCP S*, 2008, p. 1644.

<sup>2075</sup> L'actionnariat salarié prend aujourd'hui la forme de trois dispositifs principaux que sont : les options de souscription ou d'achat d'actions dites « stock-options » (qui permettent aux salariés de souscrire ou d'acheter des actions de l'entreprise à des conditions avantageuses), les attributions gratuites d'actions et, dans une moindre mesure, les augmentations de capital réservées aux adhérents de plans d'épargne. Hormis ce dernier cas, les dispositifs sont régis essentiellement par le code de commerce. Sur l'institution et le fonctionnement des mécanismes y afférent au sein de l'entreprise, J.- B. Cottin, « Actionnariat des salariés », *JCL, Travail*, Fasc. 27-25, 2009.

<sup>2076</sup> Ces avantages sont des plus divers : primes issues de l'intéressement facultatif, sommes attribuées en vertu de la répartition de la réserve spéciale de participation, abondement patronal aux plans d'épargne, supplément d'intéressement ou de participation. J.-B. Cottin, « Actionnariat des salariés », *op. cit.*

<sup>2077</sup> C'est-à-dire le bénéfice d'actions.

augmentés du montant de la plus-value réalisée par ce dernier. Tel n'a pas été le choix opéré par le législateur, et ce, dès l'ordonnance n°59-126 du 7 janvier 1959 par laquelle il a, pour la première fois, instauré un dispositif d'épargne salariale par la création d'un régime facultatif d'intéressement. En effet, l'avantage patronal est exclu de l'assiette des cotisations, ce à quoi s'ajoute la possibilité d'en déduire le montant pour les assiettes de certaines impositions fiscales ou de l'exonérer pour d'autres<sup>2078</sup>. L'orientation prise dans cette ordonnance va marquer durablement la construction des mécanismes de partage de la valeur ajoutée<sup>2079</sup>. C'est ainsi que, dans chaque loi ultérieure créant ou modifiant un dispositif de cette nature, va-t-on retrouver, d'une part, l'exclusion d'assiette des cotisations sociales et, d'autre part, la déductibilité ou l'exonération fiscale<sup>2080</sup>. L'objectif est ici dès le départ clairement affiché<sup>2081</sup> : il s'agit d'inciter les employeurs à recourir à ce type de mécanisme afin de promouvoir le financement des entreprises françaises par des capitaux nationaux non volatiles et la constitution d'une épargne salariale<sup>2082</sup>. Toutefois, le législateur, conscient d'avoir créé de la sorte des niches sociales et fiscales, va rationaliser les dispositifs existants et instituer différentes contributions venant frapper tant l'avantage patronal initial que les gains perçus par le salarié<sup>2083</sup>. Ceci a pour résultat de faire du régime social et fiscal des dispositifs salariaux de partage de la valeur ajoutée un ensemble

---

<sup>2078</sup> *Ord. n° 59-126, 7 janv. 1959, art. 10.*

<sup>2079</sup> Ceci vaut également pour ceux qui organisent l'attribution gratuite d'actions ou de stock-options. En effet, l'ordonnance de 1959 prévoyait déjà la possibilité d'une forme d'actionnariat salarié à travers une modalité particulière d'intéressement : la participation au capital. *Ord. n° 59-126, 7 janv. 1959, art. 1.* Le mécanisme consistait en une distribution gratuite d'actions à la suite d'une incorporation des bénéfices au capital aboutissant à la création de nouveaux titres. Il sera supprimé par l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986. Sur ce point, voir J. Chérioux, *Le développement de l'actionnariat salarié, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales*, Sénat, n° 500, 29 septembre 1999.

<sup>2080</sup> Bien évidemment selon des périmètres variables en fonction des dispositifs et des époques. D'une façon générale, voir J. Chérioux, *Idem*.

<sup>2081</sup> L'intention du législateur apparaît de manière très nette à travers l'exposé des motifs de l'ordonnance du 17 août 1967 relative aux plans d'épargne d'entreprise. *Ord. n°67-694, 17 août 1967, Exposé des motifs (JO du 18 août, page 08290).*

<sup>2082</sup> Une tendance plus récente consiste à dynamiser le pouvoir d'achat notamment par la possibilité de recourir à des débloquages anticipés des sommes investies sans perdre le bénéfice des avantages fisco-sociaux qui leur sont attachés. R. Vatinet, « Épargne salariale - Développement de la participation des salariés (L. n° 2006-1770, 30 déc. 2006, Titre I) », *JCP S*, n° 1-2, 9 Janv. 2007, p. 1001 ; A. Allouache, I. Vacarie, « La composition et la charge de la rémunération », *Dr. soc.*, 2009, p. 1025.

<sup>2083</sup> C'est le cas récemment avec la création du forfait social par la LFSS pour 2009 (*L. n° 2008-1330, 17 déc. 2008, art. 13*). La première réaction notable du législateur réside dans la création de la CSG par la loi du 22 juillet 1993 bien que la réduction des niches fisco-sociales ne soit pas le seul objectif de ladite contribution (*L. n°93-936, 22 juill. 1993, art. 7*).

complexe<sup>2084</sup>. Or, le jeu des déductions et des exonérations qui en résulte a eu raison de la technique de la disponibilité dont la mobilisation au service de l'appréhension des avantages liés aux dispositifs considérés devient résiduelle sur le plan social.

**389.** Le phénomène de mise à l'écart de la technique doit être précisé dans sa portée. Une césure s'opère, en effet, clairement entre la phase relative à l'attribution de l'avantage patronal et celle de la perception du produit de l'épargne ou des gains réalisés par le salarié<sup>2085</sup>. Les revenus et les gains ainsi dégagés dans cette seconde phase ressortent d'une logique purement patrimoniale dont il est difficile d'établir la différence avec des dispositifs d'épargne ou actionnariaux non salariaux quand bien même un lien ténu avec le rapport d'emploi demeure<sup>2086</sup>. Ceux-ci sont d'ailleurs logiquement saisis par différentes impositions fiscales comme tout revenu du patrimoine de telle sorte que l'on y retrouve l'usage classique de la technique de la disponibilité<sup>2087</sup>. Le sort du produit de l'épargne ou de l'actionnariat salarié n'intéresse en conséquence qu'à la marge le recouvrement social sauf lorsqu'il traduit un vice du mécanisme mis en place au sein de l'entreprise de nature à rejaillir sur l'avantage initial. C'est donc le traitement de l'abondement patronal et de l'attribution de valeurs par l'employeur qui doit retenir l'attention.

**390.** Une nouvelle distinction s'impose, cette fois-ci entre l'épargne salariale et l'actionnariat salarié. En matière d'épargne salariale, on retrouve à nouveau, sur le plan fiscal, l'usage de la technique considérée puisque l'avantage octroyé par l'employeur entre naturellement dans la base d'imposition du bénéficiaire en matière d'impôt sur le revenu

---

<sup>2084</sup> L'institution du supplément de participation et d'intéressement par loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 offre une parfaite illustration de l'équilibre des dispositifs et de la perturbation produite par l'ajout de mécanismes substantiels. G. Briens, « Les suppléments d'intéressement et de participation », *SSL*, 2007, n° 1311, p. 9. Sur la critique de cet agrégat de contributions, voir, *supra*, P1. T1. C1. S1.

<sup>2085</sup> Il serait plus exact de dire qu'il existe une troisième phase tenant à la déductibilité de l'abondement patronal sur le plan fiscal. Cependant, ces considérations nous éloignent de la présente étude. Nous y faisons ainsi une simple référence pour information. Sur ce point, voir *BOI-BIC-PTP-20140915*.

<sup>2086</sup> En d'autres termes, rien ne distingue alors le salarié de l'épargnant ou de l'actionnaire individuel au regard du traitement fisco-social du produit d'épargne nonobstant certains aménagements qui apparaissent mineurs.

<sup>2087</sup> Ainsi, les revenus issus de la participation et des plans d'épargne sont assujettis à la CSG-CRDS sur les revenus du patrimoine (*CSS, art. L. 136-6*). Ces contributions sont, en conséquence, établies, contrôlées et recouvrées comme en matière d'impôt sur le revenu, c'est-à-dire par l'administration fiscale lorsque le revenu dégagé n'est pas réinvesti dans un mécanisme d'épargne de l'entreprise (*CGI, art. 1600-0 C ; CSS, art. L. 136-6*). A ces contributions s'ajoutent le prélèvement social (*CSS, art. L. 242-14*), une contribution additionnelle (*CASF, art. L.14-10-4*) et un prélèvement de solidarité (*CGI, art. 1600-0 S*). L'ensemble de ces contributions est appréhendé comme un tout par l'administration fiscale, leur articulation reposant sur le régime de la CSG.



sauf à ce qu'il soit indisponible pour ce dernier<sup>2088</sup>. C'est pourquoi le code du travail, faisant écho à cette règle du droit fiscal, impose en général le blocage des sommes, c'est-à-dire l'indisponibilité des droits durant une durée minimale<sup>2089</sup>. La technique n'y joue pas pleinement son rôle pour autant. En effet, l'exonération de l'avantage patronal est maintenue en cas de déblocage anticipé des sommes correspondantes lorsque cette opération relève de l'un des cas prévus par le code du travail et à condition d'être dûment justifiée<sup>2090</sup>. Plus encore, en matière de plans d'épargne, l'abondement patronal n'est-il exonéré que jusqu'à une certaine limite, fixée à 8% ou 16% du PASS selon qu'il s'agisse d'un PEE ou d'un PERCO<sup>2091</sup>, alors même que la somme correspondante est indisponible pour le salarié<sup>2092</sup>. Enfin, pris côté employeur, elle est complètement indifférente à l'imposition de tout avantage patronal attribué dans le cadre de l'épargne salariale au regard de la taxe sur les salaires<sup>2093</sup>. La technique semble donc subir une torsion en ce que de critère d'imposition à l'origine, elle semble davantage devenir une condition d'exonération.

Sur le plan social, la notion de disponibilité disparaît complètement. Ainsi, l'exonération de cotisations sociales de l'avantage patronal ou son assujettissement à la CSG-CRDS<sup>2094</sup> et au forfait social n'est pas conditionné par son caractère disponible. L'exonération dépend, en effet, de conditions liées à la mise en place du mécanisme d'épargne au sein de l'entreprise<sup>2095</sup> ou se réalise jusqu'à un certain seuil<sup>2096</sup>. Il y a ainsi neutralisation de la

---

<sup>2088</sup> BOI-RSA-ES-10-20151007.

<sup>2089</sup> Sur le plan technique, le code général des impôts se contente de renvoyer aux dispositions pertinentes du code du travail (*CGI, art. 81, 18°-a, art. 163 bis B, D*). La volonté d'assurer la stabilité de l'épargne pour les entreprises ainsi que la constitution d'une épargne à la surface minimale pour les salariés est bien évidemment au cœur de l'instauration de ce blocage.

<sup>2090</sup> Les conditions et la liste des cas sont d'ailleurs communes à la participation et aux plans d'épargne par un jeu de renvoi de textes (*C. trav., art. L. 3324-10, R. 3324-22 et art. L. 3332-25, R. 3332-28*).

<sup>2091</sup> *C. trav., art. L. 3232-11, art. R. 3332-8, art. R. 3334-2*. Le plafond est toutefois majoré de 80 % si les sommes sont consacrées à l'acquisition de titres de l'entreprise ou d'une entreprise liée au sens de l'article L. 225-180 du code de commerce.

<sup>2092</sup> Sauf cas de déblocage anticipé. En effet, l'indisponibilité concerne les actions de Sicav ou les parts de FCPE acquises pour le compte des adhérents peu important la source des sommes ou des valeurs permettant leur acquisition.

<sup>2093</sup> L'assiette de cette taxe est en principe identique à celle de la CSG sur les revenus d'activité, laquelle saisit tout avantage patronal octroyé dans le cadre de l'épargne salariale nonobstant leur caractère disponible ou non. *CGI, art. 231 ; CSS, art. L. 136-2*.

<sup>2094</sup> Ici, il s'agit de la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement prévue par l'article L. 136-1 et suivant du CSS.

<sup>2095</sup> Les différents dispositifs d'épargne connaissent des règles générales communes telles que, par

technique de la disponibilité par l'exonération sociale, laquelle s'opère soit par la déqualification forcée de l'avantage patronal<sup>2097</sup> soit par l'exclusion simple des règles du droit de la sécurité sociale<sup>2098</sup>. Cette mise à l'écart de la technique de la disponibilité est particulièrement explicite en cas absence de dépôt à la DIRECCTE de l'accord collectif portant sur un plan d'épargne dans les délais impartis<sup>2099</sup>. Ici, quand bien même les sommes versées par l'employeur à ce titre ne seraient pas disponibles pour les salariés, elles doivent être réintégrées dans l'assiette des cotisations sociales<sup>2100</sup>. Il en va de même s'agissant de l'assujettissement de l'avantage patronal aux contributions sociales susvisées, l'opération se réalisant aussi bien à l'égard de sommes bloquées que de celles immédiatement disponibles pour le salarié<sup>2101</sup>.

Quant aux dispositifs d'actionnariat salariés, un délai d'indisponibilité minimal devait être respecté afin que la distribution ou l'acquisition d'actions puisse bénéficier de l'exonération d'assiette de cotisations sociales. Cette condition a toutefois été supprimée par la Loi n°2012-1509 de Finance pour 2013, ce qui traduit sur ce point encore un recul de la technique dans le domaine social. Il est vrai toutefois qu'une contribution spéciale patronale<sup>2102</sup> et salariale<sup>2103</sup> a été créée pour frapper ce type d'avantage en particulier<sup>2104</sup>. Cependant, la contribution patronale est elle aussi indifférente à la disponibilité ou non de

---

exemple, l'obligation du caractère collectif des plans (*Cod. trav., art. L.3342-1*).

<sup>2096</sup> Ainsi, de manière analogue à la matière fiscale, le versement complémentaire de l'employeur aux plans d'épargne est exonéré de cotisations patronales et salariales dans les mêmes limites du PASS.

<sup>2097</sup> C'est le cas en matière d'intéressement (*C. trav., art. L. 3312-4*).

<sup>2098</sup> Il en va ainsi s'agissant de la participation (*C. trav., art. L. 3325-1*).

<sup>2099</sup> Par exemple, en matière de participation, le dépôt est obligatoire en vertu de l'article L. 3323-4 du code du travail.

<sup>2100</sup> *Cass. Soc., 30 mars 1995, n°93-10.495* (inédit) ; *Cass. Soc., 30 mars 2011, n°09-72.990 ; 09-72.991* (inédits). Il est vrai que le caractère disponible des sommes allouées a été mobilisé par la Cour de Cassation, au moins une fois à notre connaissance, pour réintégrer dans l'assiette des cotisations les sommes d'un dispositif d'épargne *ad hoc* institué en faveur d'une catégorie particulière de salariés. Il s'agissait toutefois dans ce cas de figure de renverser la qualification « d'indemnité » avancée par l'employeur (*Cass. Soc., 21 nov. 1991, n°89-14.177, op. cit.*).

<sup>2101</sup> *CSS, art. L. 136-1* (CSG d'activité); *CSS, art. L. 137-15* (forfait social).

<sup>2102</sup> *CSS, art. L. 137-13*.

<sup>2103</sup> *CSS, art. L. 137-14*.

<sup>2104</sup> Ce type d'avantage n'est en effet soumis ni aux cotisations sociales ni aux diverses contributions prenant ces dernières pour référence (ex : FNAL). Sur ces contributions sociales, voir *supra*, P1.T1.C1.S2.

l'avantage attribué au salarié. En effet, lorsqu'elle concerne les options de souscription ou d'achat d'actions, elle est due au jour de la décision d'attribution d'actions<sup>2105</sup>. Lorsqu'elle concerne les attributions gratuites d'actions, elle est due à la date d'acquisition par le salarié<sup>2106</sup>. Dans ces deux hypothèses, ces actions restent indisponibles pour le salarié au moment où la contribution patronale devient exigible. En revanche, la technique est de nouveau mobilisée s'agissant de la contribution sociale spéciale, mais on quitte alors l'attribution d'un avantage réalisé dans le strict cadre du rapport d'emploi<sup>2107</sup>. En définitive, le choix opéré par le législateur en faveur de l'exclusion d'assiette des cotisations sociales pour l'avantage patronal résultant d'un mécanisme de partage de la valeur ajoutée a réduit à néant l'usage de la technique de la disponibilité. Ceci, alors même que ce genre de mécanismes constitue le terrain privilégié de celle-ci. En conséquence, elle n'est utilisée qu'à titre subsidiaire afin d'établir l'existence d'un élément de rémunération.

### **3. L'usage de la disponibilité comme technique subsidiaire d'établissement de l'avantage patronal**

**391.** La technique de la mise à disposition se manifeste plus subtilement à travers la fonction qu'elle remplit en tant que technique subsidiaire, à savoir saisir tout avantage dont on peut volontairement faire l'usage<sup>2108</sup>. C'est par exemple le cas du salarié qui se rend complice de l'infraction de travail dissimulé<sup>2109</sup>. Ici, le salarié a effectivement perçu une somme en contrepartie de son travail sans qu'elle apparaisse sur le plan comptable. Il y a bien disponibilité du revenu pour le salarié, encore que l'on puisse n'y voir que la simple

---

<sup>2105</sup> *CSS, art. L. 133-13, 1°.*

<sup>2106</sup> *CSS, art. L. 133-13, 2°.*

<sup>2107</sup> Celle-ci est en effet due au jour de la cession à titre gratuit ou à titre onéreux des titres acquis grâce à l'option ou à l'attribution gratuite. Elle est d'ailleurs établie, contrôlée et recouvrée selon les mêmes modalités que pour l'impôt sur le revenu (*CSS, art. L. 133-14, comb., CSS, art. L. 136-6*).

<sup>2108</sup> La fonction d'une notion, opérant sans que celle-ci soit explicitement mentionnée, se retrouve fréquemment dans le discours du droit. La récente réforme du droit des obligations offre, à cet égard, un exemple particulièrement topique en ce qu'elle supprime la notion de cause tout en conservant certaines des règles qui lui sont associées. O. Deshayes, « La formation des contrats », *RDC*, n° Hors-Série, 2016, p. 21.

<sup>2109</sup> Un salarié qui s'est rendu complice de travail dissimulé encourt différentes sanctions : retenues sur les IJ maladie et pénalités administratives (*CSS, art. L. 114-17-1 ; art. L. 323-6*), suppression du revenu de remplacement en matière d'assurance chômage (*Cod. Trav., art. L. 5124-1 ; art. L. 5426-2*) ; suspension du report au compte de l'assuré des trimestres vieillesse tant que l'employeur n'a pas réglé le redressement (*Circ. Cnav, n°2016-37*).

manifestation d'un « principe » de réalité<sup>2110</sup>. La technique va permettre ici soit d'établir l'existence d'un avantage octroyé par l'employeur<sup>2111</sup> soit d'en restituer la qualification réelle<sup>2112</sup>. Elle apparaît, en conséquence, essentiellement comme une technique d'investigation au service des URSSAF en cas de contrôle.

**392.** La technique de la disponibilité permet d'appréhender l'effectivité de l'octroi d'un avantage entrant dans l'assiette des cotisations dès lors que la rémunération salariale prend des formes diverses et peut être attribuée par différents moyens. En conséquence, la seule inscription des sommes dans la comptabilité de l'employeur n'est pas suffisante<sup>2113</sup>. En effet, la disposition suppose un « pouvoir conscient d'appréhension matérielle »<sup>2114</sup> du salarié sur l'avantage considéré. Ainsi, de manière concrète, l'élément de rémunération est-il généralement considéré à la disposition du bénéficiaire lorsque la somme correspondante est inscrite sur son compte personnel<sup>2115</sup> ou sur le compte-courant de certains dirigeants affiliés au régime général en vertu de l'article L. 311-3 du CSS<sup>2116</sup>. Mis en lumière par la

---

<sup>2110</sup> A l'égard duquel d'ailleurs nous éprouvons une certaine réticence quant à l'existence. Tout d'abord, en raison de la polysémie attachée au terme même de principe. Surtout, il n'est pas assuré que les matières fiscales et sociales soient plus réalistes que d'autres. En effet, il est permis de se demander s'il ne s'agit pas davantage d'une impression, d'une tendance, qui se dégagerait d'une activité contentieuse fournie où le juge ne fait qu'accomplir son office en restituant l'exacte qualification d'une situation donnée en application de l'article 12 du code de procédure civile. On préférera ainsi dans nos propos parler d'une « exigence » de réalité, terme plus neutre que celui, polysémique, de principe. Sur cette dernière notion, Voir, A. Jeammaud, « De la polysémie du terme "principe" dans les langages du droit et des juristes » in *Les principes en droit*, Economica, 2008, p. 49. Sur la généalogie de la notion de réalisme : G. Dedeurwaerder, *Théorie de l'interprétation et droit fiscal*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque des Thèses, 2010, p. 201 sq. Pour une critique acerbe de la notion : M. Cozian, « Propos désobligeants sur une "tarte à la crème" : l'autonomie et le réalisme du droit fiscal », *Droit Fisc.* 1999, n°13, p. 530 sq.

<sup>2111</sup> *Cass. Soc.*, 3 oct. 1991, n° 89-16.175, *op. cit.*

<sup>2112</sup> *Cass. Soc.*, 21 nov. 1991, n°89-14.177, *op. cit.*

<sup>2113</sup> La somme doit être inscrite, le cas échéant, au compte personnel du mandataire social depuis un arrêt de la Cour de Cassation en date 8 février 1990 (*Cass. Soc.*, 8 fév. 1990, n° 87-12.238, *Bull. Civ.*, V, n°59 ; *RJS* 3/90, n° 268). Auparavant la Cour considérait une telle inscription comme valant versement effectif de la rémunération (*Cass. Soc.*, 13 oct. 1971, *Bull. V.*, n° 564, p. 476).

<sup>2114</sup> Sur cette expression, voir, *supra*, C (chapeau introductif).

<sup>2115</sup> *Cass. Soc.*, 3 oct. 1991, n° 89-16.175 ; *Cass. Soc.*, 3 juin 1993, n°90-17.036. Cette mise à disposition peut logiquement être réalisée par tout autre moyen (*Cass. Soc.*, 8 fév. 1990, *op. cit.*) et ce, bien que la Cour de Cassation ne le précise pas, en raison de la diversité des formes que prend la rémunération.

<sup>2116</sup> Les comptes courants d'associés sont en principe des avances consenties par les associés à leur société. A cet égard, la position débitrice du compte courant est interdite aux personnes physiques gérantes et aux associés de SARL par l'article 51 de la loi du 27 juillet 1966. Le cas échéant, le débit consenti par la société peut s'analyser en une rémunération dès lors qu'elles sont à la disposition du dirigeant, peu importe que le bénéficiaire n'utilise pas lesdites sommes ou qu'il y renonce (*Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 25 mai 2004, n°03-30.030, *Bull. Civ.*, II, n°235 ; *Cass. Soc.*, 23 mai 1996, n°94-12.010, inédit).

Cour de Cassation en cas d'abandon de la rémunération<sup>2117</sup> ou de versement différé<sup>2118</sup>, l'usage du critère de la disponibilité ne s'y réduit pas pour autant. En effet, la disponibilité d'un élément de rémunération se révèle être le corollaire du versement effectif de celui-ci. L'usage de cette technique ne semble pas devoir être remis en cause par l'unification des conceptions autour de celle du travail accompli.

## **2§ L'unité de conception du fait générateur de la créance sociale en faveur du travail accompli**

**393.** La période récente a vu l'unification des conceptions autour de celle du travail accompli. En effet, le décret du 23 novembre 2016, auquel fait suite le nouvel article L. 242-1 du CSS, a fait sienne la conception du travail accompli comme fait générateur de la créance sociale<sup>2119</sup>. L'évolution s'opère à l'occasion d'une modification des dates d'exigibilité de la créance sociale. En effet, le décret réduit le nombre de dates d'exigibilité possibles et les aligne sur celles de la transmission mensuelle de la DSN dans un souci de simplification<sup>2120</sup>. Ainsi, les nouveaux articles R. 243-6 et R. 243-6-1 du CSS font désormais référence à la « période de travail » pour fixer les différentes dates d'exigibilité qu'ils instituent. En effet, la détermination de la date d'exigibilité d'une créance est en partie liée à son fait générateur<sup>2121</sup>. Pour autant, un tel alignement des dates n'est pas en soi porteur d'une modification de l'évènement retenu comme fait générateur. De plus, les dates retenues ne raccourcissent pas nécessairement les délais impartis pour la plupart des entreprises en pratique. Ce changement de position peut dès lors surprendre dans la mesure où les autorités publiques ont très tôt manifesté leur faveur pour la conception du versement effectif<sup>2122</sup>, laquelle semblait stabilisée tant dans les textes que dans la

---

<sup>2117</sup> *Cass. Soc.*, 4 mai 2000, n° 98-15.681, *RJS* 2000, n° 747. En l'espèce, le montant de l'indemnité avait été inscrit sur le compte-courant personnel du dirigeant qui avait ultérieurement décidé d'y renoncer et de la reverser à la société. La Cour de Cassation a considéré toutefois qu'il y avait eu versement effectif donnant lieu à cotisations sociales dans la mesure où celui-ci en avait eu la disposition.

<sup>2118</sup> *Cass. Soc.*, 21 nov. 1991, n°89-14.177, *RJS* 1/92, n°75.

<sup>2119</sup> *D. n° 2016-1567*, 21 nov. 2016, art.3.

<sup>2120</sup> *D. n° 2016-1567*, 21 nov. 2016, Notice.

<sup>2121</sup> Le décret du 25 janvier 1961 avait lui aussi lié ces deux évènements de manière claire.

<sup>2122</sup> *Circ. SS n° 16*, 19 janv. 1948; n°303SS12 oct. 1948; *Instr. 29-5-52*.

jurisprudence de la Cour de Cassation<sup>2123</sup>. Ceci est d'autant plus vrai que ladite conception est considérée comme l'un des éléments qui concourent à la rapidité du recouvrement<sup>2124</sup>. Quoiqu'il en soit le décret tire les conséquences de l'adoption de la conception du travail accompli comme fait générateur de la créance sociale en créant un article R. 242-1 II du CSS qui prévoit que les taux et les plafonds applicables sont ceux en vigueur au cours de la période de travail au titre de laquelle les rémunérations sont dues.

**394.** L'explication de la modification opérée par les autorités publiques est fournie par l'exposé des motifs de la LFSS pour 2017 qui a modifié l'article L. 242-1 du CSS dans le sens de la conception du travail accompli<sup>2125</sup>. Le premier objectif est ainsi de mettre fin à la pratique du décalage de paie. Ceci n'a rien de surprenant dans la mesure où cette pratique a toujours été problématique au regard du fait générateur de la créance sociale<sup>2126</sup>. De même, la conception du versement de la rémunération conduisait parfois à retenir pour le calcul des cotisations des règles différentes entre deux salariés pour une même période d'emploi en fonction du moment auquel la rémunération est effectivement versée<sup>2127</sup>. Il s'agit également pour le législateur de clarifier la situation d'éléments de rémunération versés tardivement ou selon une périodicité différente de la périodicité habituelle<sup>2128</sup>. A cet égard, on a déjà pu voir que ce changement de conception s'avère opportun lorsque l'employeur n'a pas un pouvoir d'appréhension suffisant sur un élément de rémunération<sup>2129</sup>. Plus largement, ce second objectif poursuivi par les autorités publiques constitue une marque tangible de l'évolution de la structure de la rémunération vers un ensemble « composite »<sup>2130</sup>.

En définitive, on peut formuler l'idée que la conception du versement effectif est adaptée à

---

<sup>2123</sup> Voir, *supra*, §1. A.

<sup>2124</sup> G. Vachet, « Le paiement des cotisations sociales », *op. cit.*

<sup>2125</sup> En intégrant l'expression « dues pour les périodes au titre desquelles les revenus d'activité sont attribués ». *LFSS 2017, art. 13.*

<sup>2126</sup> *Circ. Min. n°DSS/5B/5D/2017/351, 19 déc. 2017.*

<sup>2127</sup> *Ibidem.*

<sup>2128</sup> Primes annuelles, etc...*Circ. Min. n°DSS/5B/5D/2017/351, 19 déc. 2017.*

<sup>2129</sup> Voir, *supra*, §1.B.1.

<sup>2130</sup> G. Lyon-Caen, « Le salaire », in G.-H. Carmerlynck (dir.), *Traité de droit du travail*, tome 2, Dalloz, 2<sup>ème</sup> ed., 1981, n°1. Sur l'évolution des pratiques rémunératoires, G. Donnadieu, *Du salaire à la rétribution*, Liaisons, 3<sup>ème</sup> éd., 1997 ; P. Roussel, « Salaire individualisé, rémunération au mérite, impasse ou avenir ? », in J.-M. Peretti, P. Roussel (dir.), *Les rémunérations. Politiques et pratiques pour les années 2000*, Vuibert, 2000, p. 81.

des rémunérations ne comprenant que peu d'éléments différents et qui se rapprochent de la notion traditionnelle de salaire<sup>2131</sup>. En revanche, elle devient moins utile face à un système complexe de rémunération dont les composantes répondent à des régimes juridiques distincts. En effet, cette diversité de régime a tendance à fixer le paiement de chaque élément de rémunération à des dates différentes pour une même période d'emploi<sup>2132</sup>. Or, ceci a pour conséquence de multiplier dans des délais resserrés les opérations d'évaluation d'assiette, de calcul et de paiement à la charge de l'employeur dans le cadre de sa mission de collecteur. Le passage à la conception du travail accompli comme fait générateur des cotisations sociales apparaît donc bien comme une mesure de simplification lorsqu'on la considère sous l'angle du rôle dévolu à l'employeur. L'une et l'autre des conceptions évoquées n'en demeurent pas moins toutes deux attachées à la rémunération salariale, la créance sociale étant dès lors indiscutablement assise sur les revenus du travail.

## Section 2 Le fait générateur, critère d'identification

**395.** La survenance du fait générateur fait naître des cotisations et des contributions qui n'existaient jusque-là qu'en potentialité. Ainsi, a-t-il une fonction d'identification de ce qui doit être payé, c'est-à-dire de la créance sociale (§1). Dans la mesure où une créance, serait-elle d'origine légale, est avant tout un lien de droit entre deux ou plusieurs personnes<sup>2133</sup>, le fait générateur permet également d'identifier la personne qui y est tenue : le sujet de l'obligation sociale (§2).

---

<sup>2131</sup> En droit de la sécurité sociale, la notion de salaire a très tôt été considérée comme une composante, parmi d'autres, de la rémunération (*Ord. n°45-2250, 4 oct. 1945, art. 36 bis*). Il semblerait qu'au terme d'une évolution plus récente, il en aille désormais de même en droit du travail, J. Pélissier, G. Auzero, E. Dockes, *Droit du travail, op. cit.*, pp. 1117-1118. C'est pourquoi on parle couramment du « salaire de base » pour désigner le salaire comme élément de la rémunération. *Idem*, pp. 1120-1122. Pour un panorama des différentes acceptions de la notion de « salaire », P.-E. Berthier, *La récompense en droit du travail, op. cit.*, pp. 39-42.

<sup>2132</sup> Cette situation ne doit pas être confondue avec celle des acomptes, des avances ou du décalage de paie qui concerne l'ensemble de la rémunération afférente à une période d'emploi. Ici, il s'agit plutôt d'une décomposition des dates de paiement en fonction de chaque partie de la rémunération.

<sup>2133</sup> Y. Lequette, F. Terré, P. Simler, F. Chénéde, *Droit civil. Les obligations, op. cit.*, pp. 2-4.

## **§1. L'identification de la créance sociale**

**396.** La créance sociale est le résultat de l'agglomération de cotisations et de contributions sociales que réalise la survenance de leur fait générateur. Ce passage de cotisation et de contribution à créance lors de chaque paie résulte de la structuration unitaire de celui-ci (**A**). L'unité de la créance sociale est également permise par un fait générateur commun aux cotisations et aux contributions sociales (**B**), lesquelles répondent à un même régime.

### **A. La structuration unitaire du fait générateur de la créance sociale**

**397.** Le fait générateur de la créance sociale présente une structure unitaire qui est à la fois temporelle (**1**) et matérielle (**2**).

#### **1. L'unité temporelle du fait générateur**

**398.** L'unité temporelle du fait générateur n'est pas propre à la créance sociale. Indépendamment de leur source, les créances ont en effet pour trait commun d'avoir un fait générateur caractérisé par une telle unité. Certes, les créances ne relèvent pas d'une même catégorie juridique homogène. Si ce n'est leur nature première, qui est d'être l'objet d'un lien personnel entre un débiteur et un créancier<sup>2134</sup>, elles semblent diverses tant dans leur source que dans leur contenu. Ainsi, il peut être délicat, de prime abord, de voir une certaine proximité entre, par exemple, la créance alimentaire qui incombe à un parent à l'égard de leur enfant en vertu de l'article 203 du code civil et la créance de délivrance de la chose dont est titulaire un acheteur à raison d'un contrat de vente<sup>2135</sup>. Il y a pourtant unité quant à leur gestation. Qu'elle soit d'origine légale, contractuelle ou extracontractuelle, toute créance résulte d'un fait unique dit « fait générateur »<sup>2136</sup>. Cette

---

<sup>2134</sup> En cela on les oppose classiquement aux droits réels qui donnent un pouvoir direct sur une chose (*jus in re*). Y. Lequette, F. Terré, P. Simler, F. Chénéde, *Droit civil. Les obligations, op. cit.*, pp. 2-3.

<sup>2135</sup> L'obligation de délivrance, c'est-à-dire la mise à disposition de la chose conforme à celle prévue au contrat, va traditionnellement de pair avec l'obligation de donner (du latin *dare*, signifiant le transfert de propriété) l'une des deux obligations principales incombant à un vendeur. Sur l'étendue de l'obligation de délivrance et son évolution, voir notamment : P. Malaurie, L. Aynès, P.-Y. Gautier, *Les contrats spéciaux*, L.G.D.J., 7<sup>ème</sup> éd. 2014, p. 188 sq.

<sup>2136</sup> Le « fait générateur » ne doit pas être rapproché de la distinction entre fait juridique et acte juridique,



diversité de sources doit ainsi être relativisée quant à son importance. Monsieur Aynès remarque à ce propos que leur date de naissance « peut être facile ou difficile à trouver ; mais elle est toujours la même à l'égard de tous et de toutes les branches du droit »<sup>2137</sup>. A cet égard, il convient de distinguer les éléments qui constituent le fait générateur du fait proprement dit résultant de leur réunion<sup>2138</sup>. C'est ainsi, au niveau desdits éléments constitutifs que se manifeste la diversité des créances. Pour reprendre l'exemple du contrat de vente, l'offre et l'acceptation en sont indéniablement des éléments constitutifs, mais c'est la rencontre entre les deux, c'est-à-dire la rencontre des volontés, qui fait naître l'obligation de délivrance. En revanche, dans le cas de la créance légale d'aliments échue aux parents à l'endroit de leur enfant, nulle place n'est accordée à la volonté. Ici, le lien familial qui est l'élément prépondérant pour ouvrir droit à une créance d'aliments n'est pas à lui seul suffisant. Encore faut-il que l'enfant se trouve dans une situation de besoin<sup>2139</sup>. On le voit à travers ces deux exemples, une fois la distinction considérée réalisée, la naissance d'une créance résulte bien d'un fait unique nonobstant l'existence ou non d'une pluralité d'éléments constitutifs.

Plus précisément, l'unité temporelle des créances implique que leur formation se réalise de manière instantanée<sup>2140</sup>. Peu importe la diversité des éléments constitutifs des créances et

---

laquelle n'est pas opérante en la matière. En effet, les éléments constitutifs du fait générateur peuvent tout autant résulter de faits que d'actes. Pour saisir plus finement ce à quoi renvoie l'expression considérée, on peut se référer à l'expression formulée par Monsieur Putman qui parle à cet égard d'une « condition d'acquisition du droit de créance ». E. Putman, *La formation des créances*, Université Aix-Marseille III, 1987, 1987, p. 32. Sur le rapport entre fait et acte juridique, voir notamment : O. Pfersman, « Fait » in *Dictionnaire de culture juridique*, D. Alland, S. Rials (dir.), PUF, 2003, p. 694.

<sup>2137</sup> L. Aynès, « Rapport de Synthèse », in, *La date de naissance des créances*, *LPA*, 2004, n°224, p. 62.

<sup>2138</sup> E. Putman, *La formation des créances*, *op. cit.*, p. 32

<sup>2139</sup> E. Putman, *idem.*, p. 63 sq.

<sup>2140</sup> L'expression est formulée par Monsieur Torck à l'égard des créances de nature contractuelle, mais elle peut être étendue selon nous à l'ensemble des créances indépendamment de leur nature. S. Torck, « La date de naissance des créances en droit civil », *LPA*, 2004, n° 224, p. 25. Cette expression est forgée par l'auteur en opposition à l'idée de créances formées de manière progressive. Idée fautive imputable selon lui à deux confusions. La première concerne l'absence de distinction entre les éléments constitutifs et le fait lui-même qui conduit à retenir dans lesdits éléments une créance en gestation là où il n'y a rien. La seconde consiste, à l'inverse, à voir dans un droit déjà né une simple créance en germe. Procède de cette seconde confusion, par exemple, l'analyse qui considère le droit de rétractation appartenant au consommateur à la suite la conclusion d'un contrat avec un professionnel comme la manifestation d'une créance en gestation jusqu'à l'expiration du délai d'exercice de ce droit. En faveur de cette analyse, voir : J. Calais-Auloy, « La loi sur le démarchage à domicile et la protection des consommateurs », *D.* 1976, chr. p. 266. Au demeurant, le débat entre formation instantanée ou formation progressive des créances ne doit pas être confondu avec celui sur leur formation exclusive ou successive.

le temps nécessaire pour les collecter, leur réunion établit définitivement la situation du créancier et du débiteur à un moment déterminé à partir duquel la situation devient « irréversible »<sup>2141</sup>. Explicite en matière contractuelle où l'échange des consentements suffit en principe à former la créance<sup>2142</sup>, l'instantanéité caractérise également les créances extracontractuelles qui naissent, de manière ferme et définitive, au jour du dommage<sup>2143</sup>.

**399.** La créance sociale ne fait pas figure d'exception quant à sa gestation. Que l'on retienne la conception du travail accompli ou celle du versement effectif pour établir la date de naissance des cotisations et des contributions sociales, la créance naît ainsi de manière instantanée. Certes, l'instantanéité apparaît plus évidente pour le versement de la rémunération. Ce trait est toutefois bien partagé par le fait générateur qui réside dans le travail accompli. Pour l'admettre, il faut toutefois se départir d'une approche centrée sur le travail vu comme exécution de la prestation prévue au contrat de travail<sup>2144</sup>. La question de l'exécution dudit contrat est ici indifférente. Ce qui importe c'est que le travail soit effectué sur une période déterminée appréhendée globalement et qu'il ait donné lieu à rémunération. C'est en ce sens que l'on doit comprendre la référence réalisée par les textes contemporains à la « période d'emploi »<sup>2145</sup>. En définitive, le fait générateur de la créance sociale ne diffère pas des autres créances au regard de son unité temporelle. En revanche, son unité matérielle permet de la distinguer de certaines créances fiscales liées à des impositions périodiques.

---

<sup>2141</sup> L. Aynes, « Rapport de Synthèse », in, *La date de naissance des créances*, op. cit.

<sup>2142</sup> Les parties aux contrats peuvent toutefois choisir de reporter dans le temps la naissance de la créance (par exemple, avec la clause de réserve de propriété dans les contrats de vente). De même peuvent-elles la suspendre à la réalisation d'une condition suspensive (par exemple, l'obtention d'un prêt en vue de l'achat d'un immeuble). Dans ce dernier cas, il y a formation rétrospective de la créance lorsque la condition vient à se réaliser. Ici, le créancier en devenir n'est pas dépourvu de toute protection puisqu'il peut notamment, à travers des mesures conservatoires, sauvegarder son droit de créance en germe.

<sup>2143</sup> L. Ripert, *La réparation du préjudice dans la responsabilité délictuelle*, Université de Paris, 1939, n°115. *Contra*, Y. Chartier, *La réparation du préjudice dans la responsabilité civile*, Dalloz, 1983, n° 715 sq. Selon la thèse de ce dernier, qui n'a pas notre faveur, il conviendrait de faire la distinction entre le droit à réparation, qui serait acquis lors de la réalisation du dommage, et la créance d'indemnité qui ne pourrait naître que du jugement se prononçant sur l'étendue de la responsabilité.

<sup>2144</sup> Ce qui permet, au demeurant, d'éviter le débat sur les créances dites à « exécution successive » consistant à savoir si celles-ci naissent en cours d'exécution du contrat, c'est-à-dire de manière périodique, ou, au contraire s'il y a exécution d'une même obligation de façon continue. D'ailleurs, que l'on estime ainsi que la formation de certaines créances se réalise de manière exclusive ou successive, leur naissance résulte d'un fait unique. S. Torck, « *La date de naissance des créances en droit civil* », op. cit.; E. Putman, *La formation des créances*, op. cit. p. 186. Pour une proposition de synthèse, voir M. Billiau, J. Ghestin et G. Loiseau, *Le régime des créances et des dettes*, LGDJ, coll. « Traités », 2005, pp. 65-70.

<sup>2145</sup> Par exemple : *CSS*, art. R. 243-6.

## 2. L'unité matérielle du fait générateur

**400.** Le fait générateur de la créance sociale est composé d'un élément unique qui, selon la conception retenue, réside soit dans le travail accompli durant une période déterminée, soit dans le versement de la rémunération. Matériellement identifiable, cet élément substantiel suffit ainsi à faire naître la créance sociale de manière instantanée. En d'autres termes, il y a identité entre le fait imposable et le fait générateur de la créance sociale. Ceci confère à la créance sociale un caractère ponctuel, ce qui fait d'elle une créance apériodique (**a**). Ce caractère est utilement mis en exergue par la comparaison du fait générateur de la créance sociale avec celui d'une imposition périodique telle que l'impôt sur le revenu (**b**).

### a. Une créance apériodique

**401.** La créance sociale a une nature apériodique en ce qu'elle naît par la seule réalisation de l'élément substantiel du fait générateur. Cette analyse ne va pourtant pas de soi, car le fait imposable semble ici continu (l'emploi du salarié) ou se renouveler dans le temps (le versement de la rémunération). Il est dès lors envisageable de considérer que la naissance de la créance sociale s'inscrit dans une certaine périodicité. A cet égard, on peut se demander si l'article R. 243-6 du CSS, tout en fixant les dates d'exigibilité, ne traduirait pas également le caractère périodique du fait générateur. Dans une telle perspective, il y aurait donc, à côté de l'élément matériel ou substantiel, un élément temporel avec qui la réunion serait indispensable pour établir le fait générateur de la créance sociale. L'influence résiduelle de l'élément substantiel de l'impôt sur le revenu sur le fait générateur des cotisations et des contributions sociales plaide en ce sens<sup>2146</sup>. Toutefois, si la périodicité de la naissance de la créance sociale peut s'avérer réelle à propos de certaines configurations salariales caractérisées par la stabilité dans le temps du rapport d'emploi, il s'agit avant tout d'une perspective externe au droit. Juridiquement, il n'existe pas d'élément temporel composant le fait générateur de la créance sociale, celle-ci conservant irrémédiablement le caractère d'une créance apériodique, ce que met en valeur sa comparaison avec le fait générateur de l'impôt sur le revenu.

---

<sup>2146</sup> Sur cette influence résiduelle, voir, *supra*, §1. C.

## **b. La distinction entre le fait générateur de la créance sociale et celui de l'impôt sur le revenu**

402. L'impôt sur le revenu est un impôt périodique dont le fait générateur est en conséquence constitué de deux éléments, l'un substantiel, le fait imposable (qui désigne soit le revenu ou le gain pris isolément soit l'ensemble de ceux-ci stratifiés en un fait unique), l'autre temporel, résultant de l'application du principe de l'annualité<sup>2147</sup>. L'application de ce principe va permettre la détermination de la date du fait générateur de l'impôt sur le revenu, en l'occurrence fixé au 31 décembre de l'année considérée depuis la réforme de 1948<sup>2148</sup>. Ce qui a d'ailleurs pu faire dire à une partie de la doctrine, aujourd'hui minoritaire, que le fait générateur de cet impôt se réduisait à cet élément temporel<sup>2149</sup>. L'interaction entre les deux éléments du fait générateur de l'impôt sur le revenu est pourtant bien réelle. En synthèse, il est possible de considérer leur conjonction comme la photographie à un moment donné de l'état d'enrichissement d'un contribuable<sup>2150</sup>.

Si l'on s'intéresse aux caractéristiques du fait générateur des contributions sociales, on s'aperçoit qu'il n'existe pas un tel élément temporel. En d'autres termes, il y a confusion pour celles-ci entre le fait imposable et le fait générateur desdites contributions. Et c'est ainsi, à tort, que l'on a pu considérer la régularisation annuelle des cotisations, simple mesure de comptabilité publique, certes empreinte des traits de l'annualité forgée par une pratique fiscale multiséculaire, comme l'exemple topique de la « simple transposition des

---

<sup>2147</sup> C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, *op.cit.*, pp. 58-83.

<sup>2148</sup> Le décret n°48-1986 du 9 décembre 1948 en son article 5 a fait correspondre la période de réalisation ou de mise à disposition des revenus avec celle de leur imposition de telle sorte que le Conseil d'État en a déduit qu'il convenait désormais de se placer au jour de l'année civile considérée et non plus au lendemain de celle-ci (*CE, Plen., 5 janv. 1962, n°46798, Sieur M., Rec. p.7, concl. Poussière*). Sur la réforme de 1948, voir notamment : A. Bertrand, *La rétroactivité en droit fiscal*, Université Paris II, 1999, pp. 27-28.

<sup>2149</sup> En ce sens, voir : P. Laurent, *concl. sous CE, 16 mars 1956, n°35 663, D. 1956, p. 254* ; D. Malingre, « La détermination du texte applicable dans le temps en droit fiscal, I, - L'application des lois relatives à l'assiette de l'impôt », *AJDA* 1970, I, p.68. Cette approche « événementielle » qui peut s'expliquer historiquement par le caractère cédulaire de l'impôt sur le revenu dont la grande complexité imposait de trouver un élément de synthèse est devenue intenable depuis que celui-ci a revêtu un caractère général.

<sup>2150</sup> *A fortiori* la distinction doit être réalisée entre le fait générateur du revenu ou du gain imposable et le fait générateur de l'impôt sur le revenu dont la temporalité diffère afin de saisir l'enrichissement d'un contribuable sur une période fiscale déterminée. On peut d'ailleurs reprendre la terminologie formulée (quoique dans une approche « événementielle ») à leur endroit par le commissaire du gouvernement Martin-Laprade, celui-ci les qualifiant respectivement de « fait générateur matériel » et de « fait générateur juridique ». B. Martin-Laprade, *conc. Sous CE Ass. Plén. 18 mars 1988, n°73694, Firino-martel, DF* 1980, n°41.

principes déjà retenus par le droit fiscal »<sup>2151</sup>. En réalité, ce n'est pas tant le fait générateur de l'impôt sur le revenu qui a servi de modèle à la structuration de celui des cotisations puis, par ricochet, de celui des contributions sociales spécifiques, que son élément substantiel, le fait imposable. En conséquence, ceci conduit à rejeter *de facto* l'idée d'une identité des faits générateurs des créances sociales et fiscales. En revanche, la structuration unitaire du fait générateur de la créance sociale participe de l'unité de cette dernière.

## **B. L'unité de la créance sociale**

**403.** L'unité du fait générateur des cotisations et des contributions sociales s'explique par le partage d'un régime commun bâti sur le modèle des cotisations sociales<sup>2152</sup>. Ceci a pour conséquence prosaïque que, dans le rapport collecteur-URSSAF, cotisations et contributions sociales constituent une créance unique. Bien sûr, le montant total de celle-ci est le résultat de l'application de taux spécifiques et d'un paramétrage d'assiettes qui peut différer sensiblement d'une contribution à l'autre. Il est donc toujours possible que le collecteur ou l'URSSAF aient une discussion à propos de telle ou telle contribution partie de la créance sociale. Il n'en demeure pas moins qu'elle est appréhendée comme un tout dans le rapport considéré. Ceci est d'ailleurs mis lumière par la compensation des cotisations et des contributions sociales recouvrées par l'URSSAF, encore que cette opération s'opère sur deux périodes de référence et doit être articulée avec la notion d'exigibilité de la créance<sup>2153</sup>.

**404.** L'unité de la créance sociale a une conséquence plus subtile : elle a pour effet de mettre en retrait le critère de l'affectation. Il a déjà pu être remarqué qu'un tel critère était revêtu d'un sens fort, celui de principe budgétaire, et d'un sens faible, entendu comme affectation des sommes au comptes de l'assuré social, sens auxquels il faut ajouter un critère de compétence normative des pouvoirs réglementaires et législatifs<sup>2154</sup>. Or, au regard du strict rapport du collecteur avec l'URSSAF, il importe peu que la créance soit composée de cotisations sociales ou de contributions de nature fiscale, dont la charge

---

<sup>2151</sup> J.-J. Dupeyroux, note sous Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 30 oct. 1963, *op. cit.*

<sup>2152</sup> Voir, *supra*, P1.T1. C1. S1.

<sup>2153</sup> Voir, *infra*, C2. S1.

<sup>2154</sup> Voir, *supra*, P1. T1. C1. S2.

définitive appartient à l'employeur ou au salarié et, dans ce dernier cas, qu'elles soient créatrices ou non de droits pour l'intéressé. Ce qui est déterminant, c'est qu'elles soient toutes prélevées sur la rémunération du travail selon une même méthode de calcul et naissent d'un même fait générateur. Ce n'est que dans un second temps qu'il convient de relier le produit de la cotisation salariale à l'ouverture des droits d'assuré social. Ce faisant, la dichotomie entre cotisations et contributions n'est pas opérante au regard de la situation individuelle des contributeurs. Ce qui importe dans le cadre du rapport collecteur-URSSAF, c'est l'aptitude d'une contribution à devenir créance. Plus précisément, les contributions sociales peuvent s'entendre comme une catégorie générique de prélèvements qui, s'inscrivant dans le rapport employeur-URSSAF, sont destinés au financement de la sécurité sociale et des régimes périphériques nonobstant leur affectation ou leur vocation créatrice de droits. En conséquence, la ligne de fracture se situe entre, d'une part, les contributions assises sur la rémunération du travail qui sont recouvrées par l'URSSAF et, d'autre part, celles qui, tout étant prélevées par l'Union, sont assises sur une autre assiette sans faire intervenir un tiers collecteur<sup>2155</sup>. Enfin, il faut également distinguer celles-ci des contributions qui sont prélevées par l'administration fiscale, quoiqu'affectée au financement de la Sécurité sociale<sup>2156</sup>. Sans bousculer les frontières habituelles entre contributions fiscales et cotisations sociales au regard de la compétence respective des autorités législatives ou réglementaires, ce constat permet de relativiser le phénomène dit de « fiscalisation » des ressources de la Sécurité sociale<sup>2157</sup>. En définitive, ce qui est déterminant, c'est de savoir qui est le contributeur effectif, c'est dire d'identifier le sujet de l'obligation sociale.

## **§2. L'identification du sujet de l'obligation sociale**

**405.** L'identification du sujet de l'obligation sociale n'est pas évidente au regard de l'incertitude qui existe de nos jours quant au débiteur des cotisations et des contributions sociales, incertitude qui est entretenue par la confusion entre la qualité de cotisant et celle

---

<sup>2155</sup> C'est le cas, notamment, des contributions dues par les entreprises de l'industrie pharmaceutique (Exemple : contribution dite « vente en gros », *CSS, art. L. 138-2*).

<sup>2156</sup> Tel est le cas, par exemple, de la CSG sur les produits du patrimoine (*CSS, art. L. 136-6, L. 136-6-1*).

<sup>2157</sup> En revanche, il laisse intact le phénomène de budgétisation que la création des LFSS ne semble pas avoir enrayé. Voir, *supra*, P1.T1.C1.S1.

de collecteur<sup>2158</sup>. En ce sens, le spectre du terme « cotisant » apparaît bien trop large, ce qui commande sa clarification. L'incertitude n'est toutefois pas propre au recouvrement social, celle-ci ayant pu longtemps avoir cours en droit fiscal<sup>2159</sup>. A cet égard, on peut tirer de la classification, communément admise aujourd'hui dans ce segment du droit positif une utile clef de lecture pour déterminer la sujétion de l'employeur et du salarié envers l'URSSAF<sup>2160</sup>. Il semble ainsi nécessaire de faire la distinction, tout en maintenant une certaine distance avec le droit fiscal, entre le *cotisant-imposable*, le *cotisant-contribuable* et le *cotisant-redevable* (A). Ce triptyque permet d'écarter définitivement la confusion entre la qualité de cotisant et le rôle de collecteur. Ce faisant, il interroge sur la place, quasi inexistante, qu'occupe le salarié dans le recouvrement social et, plus précisément, sur la position de ce dernier face à l'URSSAF (B).

#### A. Cotisant-imposable, cotisant-contribuable et cotisant-redevable

406. En droit fiscal, il a pu être débattu des qualités des sujets de l'obligation fiscale. La confusion, notamment entre les qualités de contribuable et de redevable, y a été entretenue tant par le législateur que par les juges<sup>2161</sup>. Il est de nos jours possible de faire la distinction entre les notions de personne imposable, de contribuable et de redevable<sup>2162</sup>. La notion de personne imposable revêt une dimension abstraite en ce qu'elle semble désigner les personnes que le législateur souhaite atteindre<sup>2163</sup>. Le contribuable constitue quant à lui le sujet de droit fiscal dont les résultats, l'activité ou le patrimoine conduisent à une imposition<sup>2164</sup>. On peut remarquer sur ce point qu'en matière de TVA on parle plutôt

---

<sup>2158</sup> Voir, *supra*, P1. T2. C2. S2. §2. B

<sup>2159</sup> Pour une synthèse, voir : C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, *op. cit.*, pp.364-376.

<sup>2160</sup> Il est ici emprunté à une assertion naguère formulée par le doyen Trotabas à propos du droit fiscal. L. Trotabas, « La nature juridique du contentieux fiscale en droit français », in *Mélanges Hauriou*, Sirey, 1929, p. 744.

<sup>2161</sup> J.-C. Martinez, P. Di Malta, *Droit fiscal contemporain*, Tome 1, Litec, 1986, p. 326 ; L. Agron, *Histoire du vocabulaire fiscal*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de science financière », Tome 36, 2000, pp. 162-168, 391.

<sup>2162</sup> C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, *op. cit.*, pp. 364-376.

<sup>2163</sup> *Idem*, p. 375.

<sup>2164</sup> N. Chaïd-Nourai, concl. Sous CE, 11 juill. 1984, n°45-550, *Min. c/ Barraud*, *DF* 1985, p. 699.

« d’assujetti »<sup>2165</sup>, ce qui n’est pas sans rappeler une expression communément utilisée en droit de la sécurité sociale et dont on peut imputer la proximité d’usage au caractère partagé de l’autoliquidation de la créance. Quoi qu’il en soit, c’est le fait générateur de l’impôt qui fait passer une personne imposable au statut de contribuable, c’est-à-dire qui rend concret l’obligation fiscale<sup>2166</sup>. Plus précisément, le contribuable semble désigner une double réalité : « soit celui qui est entré dans le champ d’application de l’impôt c’est-à-dire celui qui est assujetti à l’obligation d’établir l’impôt, soit celui au nom duquel l’imposition est juridiquement établie »<sup>2167</sup>. Enfin, le redevable désigne le débiteur légal ou solidaire de l’impôt et dépend de l’exigibilité de l’impôt<sup>2168</sup>, c’est-à-dire celui tenu de payer la dette fiscale auprès de l’administration<sup>2169</sup>. Autrement dit, le contribuable est une notion d’assiette tandis que le redevable est une notion afférente au recouvrement qui concerne non seulement le contribuable *stricto* sensu, mais également le tiers mis en demeure de s’acquitter l’impôt<sup>2170</sup>. Ces qualités peuvent se recouper sur une même personne, comme c’est le cas pour l’impôt sur le revenu, ou, au contraire, être exclusives l’une de l’autre à l’instar de la TVA<sup>2171</sup>.

**407.** Rapporté au cas de la créance sociale, le triptyque considéré s’avère déterminant pour identifier les obligations de l’employeur et du salarié vis-à-vis de l’URSSAF même s’il convient de garder une certaine distance avec le droit fiscal. Ainsi, apparaissent-ils tous deux comme des cotisants imposables, qualités qui résultent notamment de l’article L. 311-2 du CSS (même si la disposition vise explicitement le salarié) et, plus généralement, de l’article 13 de la DDHC. Le fait générateur de la créance sociale fait advenir leur qualité de

---

<sup>2165</sup> M. Chadeaux, M. Cozian, F. Deboissy, *Précis de fiscalité des entreprises 2020-2021*, LexisNexis, coll. « Précis fiscal », 44<sup>ème</sup> ed., 2020, p. 341.

<sup>2166</sup> C. Yannakopoulos, *La notion de droit acquis en droit administratif*, LGDJ, coll. « Thèses », Tome 188, 1997, p. 326 ; J.-C. Martinez, *Le statut du contribuable. Tome 1 L’élaboration du statut*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de Science financière », 1980, p.61

<sup>2167</sup> C. Bas, *Le fait générateur de l’impôt, op. cit.*, p. 375.

<sup>2168</sup> M. Masclat, *Le contentieux du recouvrement de l’impôt*, LGJD, coll. « Bibliothèque de droit public », Tome 243, 2004, p. 115.

<sup>2169</sup> *Ibidem*.

<sup>2170</sup> G. Noël, *La réclamation préalable devant le service des impôts*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de Science financière », Tome 21, 1985, p. 119.

<sup>2171</sup> La TVA fait de l’opérateur économique son collecteur, et ce, à chaque étape du circuit économique, que l’opération en cause concerne la vente d’un bien ou une prestation de service. En raison de la technique cardinale de la déduction mise au service du principe de neutralité fiscale seul le consommateur final se trouve être le contribuable effectif. C’est en ce sens que la TVA est analysée comme une taxe unique à paiement fractionné. J. Grosclaude, P. Marchessou, *Droit fiscal général, op. cit.*, p. 390 sq.



cotisant-contribuable. En revanche, seul l'employeur est revêtu de la qualité de cotisant-redevable et donc est tenu de l'obligation de payer la créance sociale à l'URSSAF. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la doctrine sociale lorsqu'elle parle de l'employeur comme du « responsable » ou le « débiteur » des cotisations<sup>2172</sup>. La notion juridique de redevable sert, en conséquence, de point d'entrée pour la notion technique de collecteur. En somme, si tout redevable n'est pas un collecteur, en revanche, tout collecteur est nécessairement un redevable. C'est ce qui permet d'affirmer que l'exécution spontanée du rôle de collecteur repose sur l'autonomie de la créance sociale.

En définitive, c'est de la confusion entre les qualités de cotisant-contribuable et de cotisant-redevable, c'est-à-dire entre le fait générateur de la créance sociale et son exigibilité, que résulte celle de la qualité de cotisant avec le rôle de collecteur. Ainsi, à comparer la situation de l'employeur et du salarié par le prisme de la qualité de cotisant-contribuable, rien ne les distingue *a priori* et ne permet de justifier une différence de traitement au regard du principe d'égalité devant les charges publiques<sup>2173</sup>. Ceci interroge, au demeurant, la force de la « politique de l'emploi » comme justification de la politique d'exonération menée par les autorités publiques<sup>2174</sup>. Quoi qu'il en soit, la reconnaissance de la qualité de cotisant-contribuable au salarié semble interdire son exclusion complète du rapport collecteur-URSSAF. Plus précisément, on peut se demander s'il n'est pas un destinataire de la décision de l'Union.

## **B. Le salarié cotisant-contribuable face à l'URSSAF**

**408.** Il a déjà pu être constaté que le rapport employeur-URSSAF est susceptible d'avoir des répercussions sur la situation du salarié, tant à l'égard de ses droits patrimoniaux directs du fait de la retenue opérée sur sa rémunération qu'en sa qualité de bénéficiaire de prestations sociales<sup>2175</sup>. Pourtant, le salarié est exclu du rapport considéré. Cette exclusion se concrétise par la décision de l'URSSAF qui semble *a priori* n'avoir pour destinataire que l'employeur. Or, la survenance du fait générateur des cotisations et

---

<sup>2172</sup> G. Vachet, « Le paiement des cotisations sociales », *op. cit.*

<sup>2173</sup> GADSS, n° 18.

<sup>2174</sup> Sur cet objectif, voir, *supra*, P1. T1. C1.

<sup>2175</sup> Voir, *supra*, T1. C2. S2. §2.

des contributions sociales, auxquelles le salarié est tenu, fait de celui-ci un cotisant-contribuable à part entière, ce qui impose d'appréhender autrement la portée de la décision de l'Union. Le salarié apparaît, en effet, comme le destinataire par ricochet de la décision de l'URSSAF (1). Se pose dès lors la question de la prise en compte de l'intérêt du salarié par l'URSSAF (2).

### **1. Le salarié cotisant-contributeur, destinataire par ricochet de la décision de l'URSSAF**

**409.** Le salarié n'est pas partie prenante du recouvrement social. Plus précisément, il ne participe pas à la « procédure décisionnelle »<sup>2176</sup>. En d'autres termes, il apparaît plutôt comme un « bénéficiaire de second rang », alors que l'employeur est un « utilisateur de premier rang »<sup>2177</sup>. Une telle exclusion se justifie par l'existence même du rôle de collecteur dont l'attribution à l'employeur a justement pour but d'éviter que l'Union se retrouve face à une multitude de cotisants<sup>2178</sup>. Au demeurant, le salarié n'est pas privé de tout moyen de réaction puisqu'il peut toujours actionner certaines prérogatives au titre de sa relation de travail à l'encontre de l'employeur. De ce constat, il n'y a qu'un pas à faire pour dénier, comme le fit naguère le professeur Savatier, la qualité de cotisant au salarié<sup>2179</sup>. Autrement dit, le salarié n'est, dans une telle approche, qu'un cotisant théorique et au mieux, un cotisant-imposable. Or, la qualité de cotisant-contribuable du salarié n'est pas abstraite. Elle lui est acquise par la réalisation du fait générateur des cotisations et des contributions sociales. Il apparaît même comme le contribuable réel ou effectif<sup>2180</sup> dans la mesure où, dès les premières lois d'Assurance sociale, les autorités publiques ont reconnu que la généralisation de la cotisation sociale s'accompagnerait d'une stagnation des salaires faisant mécaniquement baisser la part de cotisation patronale<sup>2181</sup>. Finalement, la

---

<sup>2176</sup> Voir, *supra*, P1. T2. C2. S2.

<sup>2177</sup> Y.-G. Amghar, J.-E. Tesson, « Le rôle singulier de la branche recouvrement dans la sécurité sociale », *Regards*, 2018/2 n°54, p. 121.

<sup>2178</sup> Voir, *supra*, T1. C2. S2. §1.

<sup>2179</sup> J. Savatier, obs. sous Cass. Soc., 25 févr. 1997, *op. cit.*

<sup>2180</sup> L. Belthame, L. Mehl, *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées*, *op. cit.*, p. 54. Selon ces auteurs, il y aurait « trois notions distinctes : celle de redevable légal ou contribuable de droit (notion juridique), celle de contribuable réel ou effectif, ou de fait (notion économique) et celle de collecteur d'impôt (notion technique) ».

<sup>2181</sup> Ce à quoi il faut ajouter l'inflation (bien qu'aujourd'hui résiduelle) et la politique d'exonération des

question est de savoir si le rôle de collecteur constitue un écran entre l'URSSAF et le salarié. Le caractère fonctionnel du rôle considéré<sup>2182</sup> ainsi que la qualité de cotisant-contribuable que fait advenir le fait générateur de la créance sociale inclinent à une réponse négative.

**410.** Une fois écartée l'idée du collecteur comme faisant écran entre le salarié et l'URSSAF, deux questions se posent. Tout d'abord, le salarié peut-il agir directement auprès de l'URSSAF ? La Cour de Cassation a, par le passé, pu lui reconnaître un tel droit lorsqu'il s'agit pour lui de récupérer le trop versé<sup>2183</sup>. Certes, elle a plus récemment durci sa position en retenant une conception appauvrie du rapport salarié-URSSAF<sup>2184</sup>. Une telle position ne semble pas toutefois interdire toute action directe du salarié à l'endroit de l'Union, au moins s'agissant de la répétition de l'indu<sup>2185</sup>.

Si le rôle de collecteur n'est que fonctionnel, peut-on considérer pour autant que le salarié cotisant-contribuable soit un destinataire de la décision de l'URSSAF adressée à l'employeur ? Le cas échéant, l'Union serait tenue de notifier individuellement sa décision pour être opposable à ce dernier en vertu de l'article L. 221-8 du CRPA. Elle devrait également motiver sa décision à chaque fois qu'elle déroge aux règles générales fixées par la loi ou le règlement en vertu de l'article L. 211-3 du CRPA<sup>2186</sup>, ce qui est fréquent en raison du développement de différents dispositifs dits « de sécurisation juridique »<sup>2187</sup>. Appliquer de telles règles à la décision que prend l'URSSAF dans son rapport à l'employeur aurait pour effet de paralyser le recouvrement de la créance sociale. Encore faudrait-il reconnaître au préalable la qualité de destinataire au salarié, ce qui semble, en

---

cotisations patronales malgré l'existence de taux facialement élevés, Voir, *supra*, P1. T1. C1. S1.

<sup>2182</sup> Sur ce caractère, voir, *supra*, P1. T2. C1. S1. §2 et C2. S2. §2. B.

<sup>2183</sup> *Cass. Soc., 14 oct. 1993, op. cit.*

<sup>2184</sup> *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 17 déc. 2015, op. cit.*

<sup>2185</sup> Peut-il également exiger de l'URSSAF l'encaissement de sommes lorsqu'il apparaît une défaillance de la part de son employeur ? La réponse est, sous certaines réserves, assurée s'agissant de l'arriéré de cotisations vieillesse (Voir, *supra*, T1. C2. S2.). Ne doit-elle pas prévaloir de manière générale pour toute cotisation et contribution salariale ?

<sup>2186</sup> C'est-à-dire fasse état des considérations de fait et de droit au fondement de la décision (*CRPA, art. L. 211-5*).

<sup>2187</sup> Sur ces dispositifs et la potentialité de leur caractère dérogatoire, voir, *supra*, P1. T2. C1. S2.

l'état du droit positif, trop hasardeux<sup>2188</sup>. Le salarié demeure donc tiers à la destination de l'URSSAF alors même que celle-ci impacte potentiellement ses droits de cotisant-contribuable et de bénéficiaire. Peut-il contester celle-ci au même titre que l'employeur ? Ce qui est certain, c'est que la loi du 11 juillet 1979 et du 12 avril 2000, dont la substance est désormais reprise par le CRPA, ont écarté le tiers du bénéfice de leurs dispositions<sup>2189</sup>. Il a ainsi pu être remarqué, à propos des relations du public et de l'administration régies par le droit administratif, que le tiers demeure le grand oublié de cette branche du droit lorsqu'il s'agit, pour lui, de contester la décision administrative qui produit des effets défavorables à son égard<sup>2190</sup> ou, à l'inverse, de chercher à obtenir le maintien de la décision qui lui est favorable<sup>2191</sup>. La situation ne semble guère différente en matière de recouvrement social, notamment si l'on prend en considération l'analyse restrictive du rapport salarié-URSSAF récemment développée par la Cour de Cassation<sup>2192</sup>. Cependant, à la différence de ce que connaît le droit administratif où le point d'achoppement porte sur la détermination de l'intérêt du tiers à agir<sup>2193</sup>, le salarié cotisant-contribuable apparaît fondé, en principe, à contester la décision qui met directement en péril ses droits. Cependant, il est peu probable qu'une contestation de la décision visant l'employeur-collecteur soit accueillie favorablement malgré la reconnaissance d'un droit d'action directe au salarié<sup>2194</sup>. La perspective est, en effet, bien différente : l'action directe lui permet de récupérer des sommes qui ne concernent que sa situation individuelle. Or, l'action tendant à l'annulation de la décision de l'URSSAF adressée à l'employeur, notamment lorsqu'elle fait suite à un

---

<sup>2188</sup> L'article L. 211-2 du CRPA, quant à lui, n'apparaît guère plus mobilisable. En effet, aucun des cas qu'il vise ne semble correspondre à la situation du salarié cotisant-contribuable. Or, la liste de l'article L. 211-2, qui reprend l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°79-587 du 11 juillet 1978, est limitative (*CE, sect., 9 déc. 1983, Vladescu*, n° 43407). En revanche, l'obligation de notification individuelle et de motivation s'impose lorsque le salarié fait l'objet d'une décision de l'Union en vertu de l'article L. 211-7 du CRPA même si cette disposition est plutôt conçue à l'origine pour la relation de l'assuré social et de l'organisme prestataire.

<sup>2189</sup> E. Untermaier-Kerléo, « Le tiers à l'acte administratif unilatéral : un administré et un justiciable de second rang », *RFDA* 2013, p. 285.

<sup>2190</sup> *CE 2 févr. 2011, Société TV Numeric*, n°329254, *Rec. Lebon*, p. 30 ; *AJDA* 2011, p. 251, obs. R. Grand ; *CE, sect., 9 déc. 1983, op. cit.*

<sup>2191</sup> D. Labetoulle, « Questions pour le droit administratif », *AJDA* 1995, p. 11 ; E. Jurvilliers-Zuccaro, *Le tiers en droit administratif*, Université Nancy II, 2010, pp. 41-89.

<sup>2192</sup> *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 17 déc. 2015, op. cit.*

<sup>2193</sup> E. Jurvilliers-Zuccaro, *Le tiers en droit administratif, op. cit.*, pp. 183-207 ; 219-276.

<sup>2194</sup> De manière prosaïque, rien n'impose aux URSSAF de l'informer individuellement de telle sorte qu'il ne peut exercer utilement son recours dans les délais impartis en pratique. Cet aspect est également connu du droit administratif. E. Untermaier-Kerléo, « Le tiers à l'acte administratif unilatéral : un administré et un justiciable de second rang », *op. cit.*

contrôle, risque d'entraîner des répercussions sur l'ensemble de la collectivité des travailleurs de l'entreprise ainsi que sur la situation de cotisant-contribuable de l'employeur. L'exigence de sécurité juridique nécessaire à la performance d'un recouvrement basé sur l'exécution spontanée du collecteur semble interdire une telle possibilité d'action du salarié. Comment dès lors concilier la garantie des droits du salarié avec une telle nécessité ?

## **2. La prise en compte de l'intérêt du salarié par l'URSSAF**

**411.** Si le salarié est bien un cotisant-contribuable tenu de contribuer pour sa part dans le montant total de créance sociale, ne doit-il pas être réintégré d'une façon ou d'une autre dans le rapport collecteur-URSSAF ? Trois niveaux de réponse peuvent être envisagés, de la plus légère à la plus lourde. Il est possible, tout d'abord, d'organiser la transmission d'une information au salarié lors des moments clefs du rapport collecteur-URSSAF. A cette première option, on peut préférer imposer une motivation des décisions de l'URSSAF impactant les droits du salarié sur le modèle de l'article L. 211-5 du CRPA. Enfin, de manière plus radicale, il est envisageable de faire participer d'une manière ou d'une autre le salarié au processus décisionnel voire même de prévoir à son profit un mécanisme d'opposition<sup>2195</sup> que le salarié pourrait mobiliser sur certains points critiques. La première option ne nécessite pas un aménagement de l'ordonnancement du recouvrement social contrairement aux deux dernières, lesquelles s'inscrivent, en conséquence, dans une démarche résolument prospective. A cet égard, on peut remarquer que la possibilité reconnue à l'URSSAF d'auditionner le salarié dans le cadre d'un contrôle constitue un timide cas de participation à la procédure décisionnelle<sup>2196</sup>. L'introduction d'un mécanisme d'opposition semble, en tout état de cause, devoir être écartée dès lors que l'économie générale du recouvrement commande que le salarié ne soit pas individuellement partie

---

<sup>2195</sup> Sur le mécanisme d'opposition dans les rapports entre un usager et une administration, voir, *supra*, P1. T2. C1. S2.

<sup>2196</sup> La possibilité d'auditionner les salariés (et plus généralement « tout personne rémunérée ») est prévue par l'article R. 243-59 du CSS. Cette prérogative a été reconnue aux URSSAF dès la loi de 1928-1930. Toutefois, l'agent du contrôle doit en principe interroger le salarié sur son lieu de travail, sauf en matière de travail dissimulé (*Cod. Trav., art. L. 8271-6-1 ; Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 5 juin 2008, n°06-21.494, Bull. Civ. II, n°134 ; Cass. Soc., 27 févr. 2003, n°01-21.149, Bull. Civ., V, n°76*).

prenante du processus décisionnel<sup>2197</sup>. En revanche, il semble pouvoir être reconnu comme le créancier d'une obligation d'information par l'URSSAF (a). De manière prospective, on peut se demander si le CSE n'a pas, quant à lui, un rôle plus actif à jour dans le rapport collecteur-URSSAF (b).

#### **a. L'obligation d'information du salarié par l'URSSAF**

**412.** Les règles ordonnant le rapport de l'employeur-collecteur et de l'URSSAF ne prévoient pas explicitement l'information du salarié. Peut-on dès lors identifier une obligation d'information à la charge de l'URSSAF ? Il est possible, dans une première approche, de considérer les dispositions du CRPA afférentes à l'information de l'utilisateur comme étant la signification particulière d'une obligation générale d'information pesant sur les organismes de sécurité sociale en raison de leurs missions de service public<sup>2198</sup>. En droit de la sécurité sociale, cette obligation semble manifeste ainsi à travers certaines dispositions du CSS telle que l'article R. 112-2 du CSS qui prévoit qu'« avec le concours des organismes de sécurité sociale, le ministre chargé de la sécurité sociale prend toutes mesures utiles afin d'assurer l'information générale des assurés sociaux ». Toutefois, la Cour de Cassation a précisé que cette obligation d'information n'impose pas à un organisme de sécurité sociale de prendre l'initiative d'informer l'assuré si ce dernier n'en fait pas la demande<sup>2199</sup>. De plus, un auteur a pu remarquer que le législateur ne semble pas avoir souhaité imposer une obligation d'information à la portée trop large, celle-ci s'apparentant plus à une information sur les législations applicables aux assurés sociaux<sup>2200</sup>. En revanche, peut-on remarquer l'attention particulière portée par le législateur

---

<sup>2197</sup> L'article L. 121-1 du CRPA relatif au respect d'une procédure contradictoire préalable n'a pas lieu de s'appliquer au salarié dans la mesure où il n'est pas le destinataire de la décision de l'URSSAF. Sur cette exigence de contradictoire prévue par le CRPA, voir : B. Bachini, P. Touilly, « Les procédures contradictoires dans le code des relations entre le public et l'administration : de la clarté dans la continuité », *RFDA* 2016, p. 23.

<sup>2198</sup> En ce sens, V. P. Coursier, « L'obligation générale d'information mise à la charge des organismes de sécurité sociale », *JSL* 2001, n° 77. L'auteur formule alors une telle considération à propos de la loi du 12 avril 2000 dont la substance a été reprise depuis par le CRPA.

<sup>2199</sup> *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 5 nov. 2015, n° 14-25.053, *Bull. Civ.*, II, n°465 ; *RDSS* 2015, p. 1127, note T. Tauran ; *D.* 2016, p. 182, note N. Jeanne ; *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 28 nov. 2013, n°12-24.210, *Bull. Civ.*, II, n°227 ; *RCA* 2014, n°2, p. 10 ; *JCP E* 2013, n°13, p. 45, obs. D. Ronet-Yague ; *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 16 févr. 2012, n°11-10.646, *Bull. Civ.*, II, n°31 ; *Dr. ouvr.*, 2012, p. 611, note. L. Camaji ; *JCP S* 2012, n°20, p. 36, note. T. Tauran ; *Dr. Soc.* 2012, p. 395, obs. X. Prétot.

<sup>2200</sup> M. Mestek, *L'exigence du contradictoire dans les procédures non juridictionnelles en droit de la*  
485

concernant l'information relative à l'assurance vieillesse<sup>2201</sup>. S'agissant du recouvrement social, l'article R. 243-59 du CSS peut se voir comme la manifestation de cette obligation d'information dans le rapport employeur-URSSAF<sup>2202</sup>. La Cour de Cassation reconnaît elle aussi l'existence d'une telle obligation dans le rapport considéré<sup>2203</sup>. En témoigne son arrêt du 31 mai 2001 dans lequel elle précise que « le manquement de l'URSSAF au devoir qu'ont les organismes de sécurité sociale de prendre toutes mesures utiles afin d'assurer l'information générale des assurés sociaux » peut être caractérisé lorsque les documents fournis sont insuffisamment précis<sup>2204</sup>. Fait intéressant, l'employeur n'avait pu bénéficier, en l'espèce, d'une mesure d'exonération sociale en raison de ce manque d'information. Or, une telle mesure est logiquement attachée à sa qualité de cotisant-contribuable. En conséquence, on peine à percevoir un argument légitime tendant à nier que l'URSSAF soit débitrice d'une obligation d'information à l'égard du salarié cotisant-contribuable. L'information du salarié semble donc devoir être réalisée à chaque fois que la décision de l'Union porte sur ses cotisations et ses contributions sociales<sup>2205</sup>. A cet égard, deux dispositions emportent la conviction quant à l'existence probable d'une obligation d'information en devenir. C'est d'abord le cas de l'article L. 8223-2 du code du travail qui permet au salarié d'obtenir, notamment, de l'agent de contrôle de l'Union, les informations relatives à la DPAE le concernant. Participe également de la découverte d'une obligation d'information l'article L. 242-1-3 du CSS qui impose aux URSSAF depuis le 1er janvier 2015, lorsque les redressements notifiés ont une incidence sur les droits des salariés au titre de la retraite, de transmettre à la CARSAT une déclaration rectificative, détaillant les montants rectifiés suite au contrôle. De cette transmission d'informations à la CARSAT à une obligation d'information transmise directement au salarié dès lors que sa situation est

---

*sécurité sociale, op. cit.*, p. 160.

<sup>2201</sup> CSS, art. L. 161-17 à L. 161-17-1-2. Sur ce point, voir A.-S. Ginon, « La protection sociale du travailleur en fin de carrière », *Dr. Soc.*, 2020, p. 78.

<sup>2202</sup> M. Del Sol, « Le contrôle URSSAF à la lumière du décret du 28 mai 1999 », *Bull. Soc. F. Lefebvre*, 1999, n° 10, p. 492.

<sup>2203</sup> E. Jeansen, « Le recouvrement à la poursuite de la légalité », *Dr. Soc.*, 2019, p. 725 ; G. Vachet, « L'obligation d'information des organismes de sécurité sociale », *RDSS* 1996, p. 577.

<sup>2204</sup> *Cass. Soc. 31 mai 2001, Bull. Civ.*, V, n° 201.

<sup>2205</sup> Au demeurant, en rester au simple stade de l'information permet d'éviter de distinguer l'étendue de l'obligation pesant sur l'Union selon que la distinction soit favorable ou défavorable, ce qui s'avère compliqué lorsque l'administré est tiers à la décision. E. Untermaier-Kerléo, « Le tiers à l'acte administratif unilatéral : un administré est un justiciable de second rang », *op. cit.*

impactée par une décision de l'URSSAF, la marche à franchir semble aisée.

**413.** A considérer que l'existence d'une obligation d'information à destination du salarié soit acquise, que devrait être son contenu et le moment opportun de sa délivrance ? Le contenu de l'information semble devoir justement être différent selon le moment de sa délivrance. On peut en effet envisager l'information du salarié en début de procédure, que ce soit lors d'une demande de l'employeur (rescrit notamment) ou lors du contrôle. Ainsi, s'agissant plus spécifiquement de cette dernière procédure, l'information peut être envisagée, de prime abord, au moment de la notification des observations de l'inspecteur du recouvrement à l'employeur ou lors de la décision finale de l'URSSAF. Ces possibilités d'information peuvent également être cumulatives ou alternatives. Toutefois, le choix est conditionné tant par la nécessité de préserver l'efficacité du contrôle que par l'utilité de l'information. En ce sens, l'information individuelle du salarié en début de contrôle est à exclure, son utilité étant marginale. Il en va de même s'agissant d'une information qui serait octroyée au moment de la notification des observations de l'inspecteur du recouvrement<sup>2206</sup>, la décision finale ne lui appartenant pas. D'ailleurs, la délivrance d'une information individualisée au salarié en début de contrôle ou lors de la notification des observations de l'inspecteur du recouvrement est susceptible d'amoindrir l'efficacité de l'URSSAF et ce, notamment si ceci devait se faire de façon cumulée<sup>2207</sup>. Pour être utile, l'information semble donc devoir être fournie au salarié lors de la notification de la décision finale de l'URSSAF à l'employeur, que cette décision prévoie un redressement ou non, dès lors qu'elle porte sur les cotisations et les contributions salariales. L'Union satisferait-elle à cette obligation en transmettant copie de la décision dont l'employeur a fait l'objet ? Lorsqu'il s'agit d'une décision de redressement, rien n'est moins sûr dans la mesure où la décision est confondue avec la mise en demeure dans un tel cas<sup>2208</sup>. La solution idoine consiste, le cas échéant, à accompagner la copie de mise en demeure d'une note explicative. A cet égard, l'individualisation de l'information par salarié semble moins poser de problèmes aujourd'hui grâce à la DSN<sup>2209</sup>.

---

<sup>2206</sup> Que ce soit à propos des observations originaires ou en cas de réponse de sa part à l'employeur (CSS, art. R. 243-59).

<sup>2207</sup> Entre elles ou avec l'information intervenant au stade de la décision finale de l'URSSAF.

<sup>2208</sup> Voir, *infra*, C2. S2. §2. A.

<sup>2209</sup> Y.-G. Amghar, J.-E. Tesson, « Le rôle singulier de la branche recouvrement dans la sécurité sociale », *op. cit.*



414. Enfin, quelle sanction pour l'absence d'information du salarié ou de son insuffisance ? Doit-elle conduire à l'inopposabilité de la décision lorsqu'elle emporte des effets défavorables<sup>2210</sup> ? Le cas échéant se pose la question, insoluble, de savoir ce qui du redressement positif ou négatif des cotisations salariales constitue une décision favorable pour le salarié. L'absence d'information ne doit-elle pas conduire, par ailleurs, à engager la responsabilité de l'URSSAF en cas de préjudice subi par le salarié<sup>2211</sup> ? L'engagement de la responsabilité de l'Union semble toutefois être limité par le périmètre réduit de l'obligation d'information pesant sur cette dernière. C'est pourquoi le compromis entre prise en compte des intérêts du salarié et efficacité du recouvrement social doit être recherché ailleurs.

#### **b. Le rôle du CSE dans le rapport collecteur-URSSAF**

415. Il a déjà pu être observé que le CSE avait une aptitude certaine à exiger de l'employeur l'information et la consultation du Comité sur certains aspects clefs du rapport collecteur-URSSAF<sup>2212</sup>. Or, pour parfaitement mener à bien sa mission de représentation, n'a-t-il pas besoin de recourir à un autre canal d'information ? Des informations qui n'auraient pu être adressées individuellement aux salariés, sous peine d'amoindrir l'efficacité du contrôle, ne peuvent-elles pas en revanche être portées utilement à la connaissance du CSE ? En d'autres termes se pose la question du rapport entre le CSE et l'URSSAF. Ces deux acteurs ne sont pas des étrangers l'un pour l'autre. Ils se connaissent déjà en raison du contrôle qu'exerce l'Union sur l'activité sociale et culturelle du Comité<sup>2213</sup>. C'est toutefois une tout autre perspective qui est ici envisagée : le CSE peut-il

---

<sup>2210</sup> Sur l'opposabilité de la décision au tiers : E. Jurvilliers-Zuccaro, *Le tiers en droit administratif*, op. cit., pp. 22-23 ; p. 188-192.

<sup>2211</sup> La mise en jeu de la responsabilité de l'URSSAF par le salarié ne semble pas reposer sur des conditions autres que celles classiquement admises à propos des organismes de sécurité sociale. Sur cette responsabilité, voir : D. Asquinazi-Bailleux, « Tribunal des affaires de sécurité sociale et juridictions du contentieux technique de la sécurité sociale », in *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, 2016 ; T. Thauran, « La responsabilité civile des URSSAF », *RDSS*, 2012, p. 544. Plus anciennement, voir : X. Prétot, « Sécurité sociale. Responsabilité des organismes. Application du droit commun de la responsabilité civile », *Dr. Soc.*, 1995, p. 939 ; G. Vachet, Responsabilité civile des organismes. Conditions de mise en jeu. Application du droit commun », *RDSS*, 1996, p. 350 ; P.Y. Verkindt, « Recouvrement des cotisations et responsabilité de l'URSSAF », *RDSS*, 2001, p. 536 ; « Du devoir d'information des organismes de sécurité sociale à l'égard des usagers », *RDSS*, 2001, p. 91.

<sup>2212</sup> Voir, *supra*, T1. C2. S2.

<sup>2213</sup> Voir, *supra*, P1. T2. C1. S1.

être le destinataire d'informations délivrées par l'URSSAF ? L'intervention du Comité est justifiée par sa mission générale de représentation de la collectivité des salariés de l'entreprise en vertu de l'article L. 2312-8 du code du travail pour les entreprises d'au moins 50 salariés. Elle l'est également par son utilité au regard du compromis nécessaire entre prise en compte des intérêts des salariés et efficacité du recouvrement social. A cet égard, l'article L. 2312-15 du code du travail permet au CSE d'accéder à l'information utile détenue par les « administrations publiques », sans que la lettre du texte ne doive toutefois être interprétée strictement. Il semble donc être en mesure de solliciter l'URSSAF pour une demande pertinente en ce sens.

**416.** Deux questions plus prospectives demeurent et dont la réponse positive appelle, le cas échéant, l'intervention du législateur. Tout d'abord, les autorités publiques ne doivent-elles pas imposer à l'URSSAF l'initiative de la transmission d'informations au bénéfice du CSE ? Il semble ainsi que le Comité puisse être informé de l'existence d'un contrôle à venir, des observations de l'inspecteur du recouvrement et, le cas échéant, de ses échanges avec l'employeur. Le CSE doit pouvoir également être informé de la décision finale de l'URSSAF et, plus généralement, de tout événement du rapport collecteur-URSSAF affectant les intérêts des salariés (transaction, rescrit social, etc.).

Le rôle du CSE doit-il pour autant se limiter à une information collective des salariés ? En d'autres termes, peut-il être considéré comme un interlocuteur de l'URSSAF ? En ce sens, on peut remarquer que les articles L. 2312-5 et L. 2312-8 du code du travail permettent au Comité de saisir l'inspection du travail de « toutes plaintes et observations » relatives à l'application des dispositions légales. De même dans les entreprises d'au moins 50 salariés, les membres de la délégation du personnel au CSE sont informés de la présence de l'inspecteur du travail qui peut, s'il le souhaite se faire accompagner des intéressés<sup>2214</sup>. Il est dès lors possible d'envisager le Comité comme un acteur du contrôle ou de toute procédure décisionnelle prenant place dans le rapport collecteur-URSSAF. Dans une telle approche, le CSE devrait être consulté par l'URSSAF avant que celle-ci ne prenne sa décision. Il est même permis d'envisager que celui-ci soit doté d'un droit d'opposition. L'agencement du rapport CSE-URSSAF est assurément affaire de dosage au regard de l'équilibre subtil du recouvrement social basé sur l'exécution spontanée de l'employeur-

---

<sup>2214</sup> *Cod. Trav., art. L. 2312-10.*

collecteur. Cependant, comme il a pu l'être déjà esquissé, la solution à retenir ne semble pas tant juridique que politique<sup>2215</sup>.

---

<sup>2215</sup> Voir, *supra*, T1. C2. S2.

## Conclusion du Chapitre 1

417. La naissance des cotisations et des contributions sociales assises sur la rémunération du travail est caractérisée par son autonomie vis-à-vis de l'administration sociale en ce qu'elle naît de la simple réunion de conditions légales. A cet effet, les autorités publiques ont en premier lieu fait le choix de la conception du versement de la rémunération comme fait générateur de la créance sociale avant de retenir définitivement celle du travail accompli. Quelle que soit la conception retenue, le fait générateur permet en retour l'identification de ce qui structure et de ce qui compose la créance sociale. A cet égard, cotisations et contributions sociales sont appréhendées comme un tout dans le strict cadre du rapport collecteur-URSSAF. De même, le fait générateur identifie le sujet de l'obligation sociale, ce qui offre une utile classification entre le cotisant-imposable, le cotisant-contribuable et le cotisant-redevable. Une telle identification des qualités des sujets invite à une relecture du rapport du salarié à l'URSSAF tout en écartant définitivement la confusion entre la qualité de cotisant-contribuable et le rôle de collecteur. Plus précisément, c'est la qualité de cotisant-redevable qui apparaît comme étant le fondement juridique du rôle considéré, ce qui permet d'affirmer que l'exécution spontanée de celui qui en est investi est au fondement du système du recouvrement social. En ce sens, si le fait générateur de la créance sociale apparaît comme le point de départ de l'initiative de l'employeur dans la réalisation de ses missions de collecteur, il n'est toutefois pas suffisant. Encore doit-il être combiné à une technique permettant de parfaire l'auto-taxation de l'employeur, ce que permet justement l'apport déterminant de l'automatisme de l'exigibilité de la créance sociale.

## Chapitre 2 L'automaticité de l'exigibilité de la contribution sociale

418. Il résulte de l'article R. 243-6 du CSS que les créances sociales deviennent exigibles par la simple survenance d'un terme fixé selon une périodicité déterminée. L'exigibilité d'une créance de contributions sociales se réalise ainsi de manière automatique, c'est-à-dire sans qu'il ne soit nécessaire de passer par le truchement d'une décision d'assujettissement de l'URSSAF indiquant le montant desdites contributions et le délai pour s'acquitter de leur paiement. Alors qu'en matière d'impôt sur le revenu, pour devenir redevable de la dette fiscale, le contribuable se contente d'attendre l'avis d'imposition<sup>2216</sup> qui va marquer le départ de la procédure de recouvrement, l'employeur doit ici prendre l'initiative du déclenchement de celle-ci. Le recouvrement social est ainsi caractérisé par l'absence de décision d'assujettissement *a priori* de l'administration sociale en raison de l'automaticité de l'exigibilité de la créance de contribution.

La survenance de l'exigibilité de la contribution sociale marque juridiquement l'ouverture de la phase du recouvrement. Elle entraîne une conséquence immédiate : le paiement de la contribution sociale (**Section 1**). C'est pourquoi son automaticité prive d'utilité, en principe, l'envoi d'une décision d'assujettissement de l'URSSAF *a priori*, ce qui s'avère déterminant pour l'efficacité du recouvrement dès lors que la périodicité des paiements se réalise à intervalles rapprochés sur le mois ou le trimestre. Or, une telle configuration du rapport entre l'employeur-collecteur et l'organisme de recouvrement est en soi porteuse de danger pour le bon encaissement des contributions sociales. Et ce sont justement les effets médiats attachés à l'exigibilité des contributions sociales qui permettent la réaction rapide du système de recouvrement en cas d'absence d'exécution de l'employeur-collecteur (**Section 2**).

---

<sup>2216</sup> C'est-à-dire, un acte administratif. G. Jèse, *Cours de finances publiques*, LGDJ, 1936, pp. 120-121.

## **Section 1 La conséquence immédiate de l'exigibilité : le paiement de la contribution sociale**

**419.** La conséquence immédiate de l'exigibilité d'une créance soumise à l'initiative du collecteur est nécessairement celle de son paiement, conséquence que l'on peut qualifier de normale ou d'attendue (§1). Le paiement peut être parfois différé (§2) ou même anticipé (§3)<sup>2217</sup> sans que l'exécution spontanée du collecteur n'en soit altérée.

### **1§ Le paiement immédiat, conséquence attendue de l'exigibilité**

**420.** La notion d'exigibilité peut se définir, dans un sens général, comme le « Caractère d'une dette dont le créancier est en droit de réclamer l'exécution immédiate, sans être tenu de respecter un terme, ni d'attendre l'accomplissement d'une condition suspensive »<sup>2218</sup>. Cette définition, teintée d'une forte coloration civiliste, n'est pas adéquate pour cerner sa portée au regard d'une créance publique telle que celle de la créance sociale. C'est que celle-ci est largement déterminée par la finalité collective d'une créance destinée au financement de la Sécurité sociale (A). Ce faisant, l'exigibilité emporte l'obligation de paiement à l'URSSAF (B), la nature particulière de cette créance commandant son exécution rapide (C).

#### **A. La finalité collective de la créance sociale**

**421.** La créance de contribution sociale a une finalité collective en ce qu'elle est affectée au financement du système de Sécurité sociale. Cette finalité a dès lors une conséquence très nette sur la forme que prend l'exigibilité de la créance de contribution sociale, celle-ci pouvant être qualifiée, à l'instar des créances fiscales, de « simple et pure »<sup>2219</sup>. En cela elle se distingue des créances civiles de nature contractuelle. En effet,

---

<sup>2217</sup> Cette présentation en trois temps reprend, en raison de sa clarté, celle fréquemment adoptée en droit fiscal par la doctrine. On la retrouve ainsi, par exemple, dans l'ouvrage de Messieurs Grosclaude et Marchessou, *Procédures fiscales, op. cit.*, p. 120 sq. Bien évidemment, elle n'en épouse pas parfaitement les contours compte-tenu des spécificités du recouvrement social.

<sup>2218</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique, op. cit.*

<sup>2219</sup> A. Lefevre, *Le paiement en droit fiscal*, L'Harmattan, coll. « Finances publiques », 2002, p.52.

une créance contractuelle naît au jour de la conclusion du contrat ou par la suite lors de l'exécution de celui-ci<sup>2220</sup>, celle-ci porte en elle la potentialité d'être modifiée quant à son exigibilité par les parties<sup>2221</sup>. Sous réserve que la loi n'en dispose autrement<sup>2222</sup>, les parties au contrat peuvent à loisir déterminer la date de l'exigibilité de la créance selon leur convenance en assortissant celle-ci d'un ou de plusieurs termes suspensifs<sup>2223</sup>. Elles peuvent également stipuler une condition suspensive qui rend incertaine la naissance même de la créance et, par voie de conséquence, l'exigibilité de celle-ci<sup>2224</sup>. Il en va fort différemment pour la créance de contribution car de liberté contractuelle entre un collecteur et un organisme de recouvrement, il n'y a point<sup>2225</sup>. En effet, les règles ordonnant les rapports de nature statutaire entre ces acteurs sont d'ordre public<sup>2226</sup>, celles-ci concourant à un seul objectif, l'encaissement des contributions sociales<sup>2227</sup>. Une telle créance ne saurait ainsi souffrir d'un terme suspensif ou d'une condition : la réalisation du fait générateur entraîne automatiquement son exigibilité selon une périodicité fixée par un critère objectif, à savoir la taille des effectifs de l'entreprise<sup>2228</sup>. Il est vrai toutefois que le directeur de l'URSSAF a la faculté d'accorder des délais de paiement à l'employeur de bonne foi qui en fait la demande sous certaines conditions<sup>2229</sup>. Mais il ne s'agit alors que

---

<sup>2220</sup> Nous souscrivons à l'analyse formulée à l'égard de ce type de créance par Monsieur Ancel, telle que reprise par Messieurs M. Billiau, J. Ghestin et G. Loiseau selon laquelle les créances peuvent naître au cours de l'exécution du contrat dès lors que la quotité de l'objet de la prestation a été déterminée. P. Ancel, « Force obligatoire et contenu obligationnel du contrat », *RTD Civ.* 1999, p. 771 ; Pour une proposition de synthèse, voir M. Billiau, J. Ghestin et G. Loiseau, *Le régime des créances et des dettes, op. cit.*, p. 69. *Contra* E. Putman, *La formation des créances, op. cit.* p. 186.

<sup>2221</sup> Il faut à ce titre prendre garde de dissocier l'obligation de la créance et ne pas voir ces termes de manière synonymique, la seconde étant l'effet de la première. Comme le remarquent certains auteurs, si toute obligation naît lors de la conclusion du contrat, en revanche une créance ne naît pas nécessairement au jour de la conclusion du contrat. M. Billiau, J. Ghestin et G. Loiseau, *op. cit.* p. 60.

<sup>2222</sup> *Idem*, pp. 66-68.

<sup>2223</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique, op. cit.*

<sup>2224</sup> *Cod. Civ., art. 1304*. A. Aynès, « Terme et condition : simplification du régime de la condition et consolidation de celui du terme », *Dr. et patr.*, n° 249, juillet-août 2015, p. 37.

<sup>2225</sup> Sur la critique que nous formulons de l'idée de contractualisation des rapports entre le collecteur-interlocuteur et l'administration sociale, voir *supra*, P1. T2. C1. S2.

<sup>2226</sup> *GADSS*, n°58.

<sup>2227</sup> On doit également signaler le développement d'une mission accessoire consistant dans la détection des entreprises en difficulté. D. Ronet-Yague, *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté, op. cit.*, p. 365 sq.

<sup>2228</sup> Voir, *infra*, C.

<sup>2229</sup> *CSS*, art. R. 243-21. Traduit en termes de droit administratif, il s'agit d'une demande formulée « à titre gracieux » dont la réponse de l'URSSAF manifeste le pouvoir discrétionnaire de cette dernière sur ce point. La décision échappe, en effet, au pouvoir réformateur du juge social celui-ci ne pouvant octroyer

d'un rééchelonnement dans le temps d'une dette déjà devenue exigible. Le cours des majorations de retard n'est d'ailleurs pas suspendu par l'octroi de délais éventuels. Autrement dit, il n'est pas possible pour le collecteur et l'URSSAF de retarder conventionnellement l'exigibilité de la dette par le recours à un terme suspensif. *A fortiori* ils ne sauraient assortir la créance d'une condition rendant incertaine l'existence même de la créance. Il apparaît donc que la créance sociale se doit de présenter dans sa forme aucune aspérité susceptible d'entraver le bon encaissement de la somme qu'elle représente. Ceci est vrai tant s'agissant de la survenance de son exigibilité que des effets en découlant.

## **B. L'obligation de paiement, effet de l'exigibilité**

**422.** L'exigibilité de la créance sociale impose à l'employeur une obligation de paiement. Corrélativement, elle concrétise un droit pour l'URSSAF (1). L'exigibilité individualise ainsi l'obligation de paiement de l'employeur dans la phase du recouvrement et fait alors apparaître sa qualité de « cotisant-redevable » (2), laquelle se distingue de celle de « cotisant-contribuable » qu'il partage avec le salarié<sup>2230</sup>.

### **1. Le droit au paiement de l'URSSAF**

**423.** Conséquence normale de l'exigibilité pour tout créancier, le droit au paiement de l'URSSAF ici peut trouver son siège dans l'article R. 243-6 du CSS qui prévoit l'ouverture d'un délai de paiement par la survenance de cet événement et avant le terme duquel le collecteur doit s'exécuter. Or, à s'intéresser de plus près à la formulation des énoncés de certains articles du CSS, il apparaît que la terminologie retenue est pour le moins fluctuante. Ainsi, par exemple, l'ancien article R. 243-7 relatif à la survenance de l'exigibilité en cas de changement dans la situation juridique de l'employeur énonçait que « le versement des cotisations est *exigible* dans un délai de trente jours [...] »<sup>2231</sup>. D'autres

---

sur le fondement de l'article 1343-5 du code civil (ancien 1244-1) un délai de paiement (*Cass. Soc. 5 janv. 1995, n°92-15.421, Bull. Civ. V, n°13*).

<sup>2230</sup> Sur cette classification, voir *supra*, C1. S2. §2.

<sup>2231</sup> Nous soulignons. Le nouvel article R. 243-7, sans modifier les événements faisant survenir l'exigibilité de la créance, aligne le délai pour s'en acquitter sur les dates butoirs de droit commun (jour 5



emploient l'expression « date d'exigibilité » comme synonyme de celle de « date de paiement », celle-ci devant être strictement comprise comme le terme du délai laissé au débiteur pour payer sa dette<sup>2232</sup>. A cet égard, moins génératrices de confusions sont les dispositions qui parlent de « date limite d'exigibilité » sans être pour autant exemptes de toute équivoque<sup>2233</sup>. Ce faisant, ces dispositions génèrent une confusion sur ce que recouvre la notion même d'exigibilité. Il en ressort, en effet, comme conséquence implicite, que la simple survenance de cet événement expose l'employeur à des sanctions et au recouvrement forcé des contributions dues. La notion d'exigibilité verrait alors son périmètre étendu en ce qu'elle s'entendrait non seulement du droit au paiement pour l'URSSAF, mais aussi de celui d'obtenir le paiement.

**424.** Cette perspective n'est pas sans rappeler la conception dualiste de l'obligation, portée un temps par une partie de la doctrine civiliste<sup>2234</sup>, dont la répercussion sur la notion d'exigibilité de la créance a pénétré partiellement la doctrine fiscaliste<sup>2235</sup>. En synthèse, cette conception décompose la dette en deux aspects, un devoir d'exécution pour le débiteur et un droit à la contrainte (*lato sensus*) pour le créancier en cas d'inexécution du premier<sup>2236</sup>. Cette conception, déjà critiquable en soi lorsqu'il s'agit d'analyser la portée de la force obligatoire du contrat en ce qu'elle opère confusion entre son effet et le contenu obligationnel du contrat<sup>2237</sup>, devient intenable pour justifier de la mise en œuvre des techniques relatives à l'exécution forcée de l'obligation. En effet, pour obtenir l'exécution forcée de l'obligation, le créancier doit faire établir au préalable un titre exécutoire auprès du juge<sup>2238</sup>. Il y a donc confusion entre l'effet direct de l'exigibilité, c'est-à-dire

---

de M+1 ou jour 15 de M+1 selon les hypothèses). La formulation du nouvel article s'en trouve obscurcie et devient, ainsi, moins utile pour illustrer notre propos.

<sup>2232</sup> Par exemple : *CSS, art. 137-36 ; R. 243-32.*

<sup>2233</sup> *Par exemple : CSS, art. R138-24 ; R. 380-6.*

<sup>2234</sup> Pour une vue d'ensemble de cette conception, voir S. Prigent, « Le dualisme dans l'obligation », *RTD. Civ.* 2008, p. 401.

<sup>2235</sup> Sur la réception et la critique de la conception dualiste par la doctrine fiscale, voir C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt, op.cit.* pp. 264-274.

<sup>2236</sup> S. Prigent, « Le dualisme dans l'obligation », *op. cit.*

<sup>2238</sup> Pour une comparaison de « l'état exécutoire » entre créance privée et créance publique, voir : P.-L. Frier, « L'ordre de recette, acte charnière. Première partie, Ordre de recette et décision obligatoire », *RFDA*, 1987, p. 130.

l'obligation de paiement et l'exigibilité prise comme condition préalable<sup>2239</sup> à l'exécution forcée de l'obligation. Or, transposée tant au droit fiscal que social, la conséquence d'une telle analyse sur la portée de l'exigibilité apparaît rigoureuse pour le débiteur de la créance publique. Disposant de prérogatives exorbitantes du droit commun, tant le Trésor que l'URSSAF bénéficient du privilège du préalable et de la possibilité d'émettre leur propre titre exécutoire sans avoir à recourir au juge<sup>2240</sup>. Or, ces administrations ne peuvent pas procéder à l'exécution forcée de leur créance sans avoir adressé auparavant une mise en demeure de payer au débiteur en raison de la règle de la subsidiarité de l'exécution d'office des décisions<sup>2241</sup> et ce, malgré la possession dudit titre<sup>2242</sup>. Ce n'est qu'en l'absence de réaction de la part de ce dernier dans un certain délai que le créancier public pourra alors exercer sa contrainte. La créance est pourtant ici exigible durant toute la période laissée au débiteur pour s'exécuter. Plus précisément encore en matière d'impôts directs, la créance est même revêtue de la force exécutoire dès l'émission du rôle : elle précède ainsi l'exigibilité de ladite créance<sup>2243</sup>. C'est donc à tort qu'une partie de la doctrine fiscale considère l'exigibilité de l'impôt comme « le droit pour le Trésor Public d'en exiger le paiement »<sup>2244</sup>. En définitive, que l'on se place dans le champ du droit civil ou dans celui du droit fiscal et social, les termes d'exigibilité et de contrainte doivent être entendus

---

<sup>2239</sup> J. Mestre, obs. *RTD civ.*, 1987, p.768.

<sup>2240</sup> M. Waline, *Précis de droit administratif, op. cit.*, p. 457.

<sup>2241</sup> Cette règle de droit administratif général, dégagée par le Tribunal des Conflits, signifie qu'en principe une autorité publique ne peut exécuter sa décision directement par la force sous réserves de certaines conditions. TC 2 déc. 1902, *Sté imm. De Saint-Just*, R. 713, Concl. Romieu ; *GAJA* n°10. C'est notamment la loi qui peut offrir à l'administration le pouvoir d'exécuter d'office sa décision. P.-L. Frier, J. Petit, *Droit administratif*, LGDJ, coll. « Domat droit public », 9<sup>ème</sup> ed., 2014, pp. 372-374.

<sup>2242</sup> En effet, en droit administratif général, le refus d'exécution de la décision dont l'administré fait l'objet doit être caractérisé, sauf cas d'urgence. CE 23 oct. 1998, *Prebot*, D.1999, IR, p. 16 ; R. Chapus, *Droit administratif général, Tome 1*, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 15<sup>ème</sup> ed., 2001, pp. 1178-1182. C'est ainsi le rôle que jouent les mises en demeure que de matérialiser la résistance du récalcitrant. Peu important leur appellation, ce qui est déterminant c'est qu'elles soient elles-mêmes de véritables décisions susceptibles de recours et contenant une mesure injonctive, ce qui les distingue des simples avis, recommandations ou, encore, des mesures préparatoires. Cette caractéristique est certaine depuis l'arrêt CE Sect. 25 janv. 1991, *Confédérat. nat. familiales catholiques*, AJ 1991, p. 362, chron. R. Schwartz et C. Maugüe ; RDP 1991, p. 525, note J.-M. Auby, *RFDA* 1991, p. 285, concl. B. Stirn. Sur l'évolution de la jurisprudence administrative sur ce point, R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 13<sup>ème</sup> éd., pp. 555-562. En matière sociale, c'est l'article L. 244-2 du CSS qui prévoit cette obligation à la charge des URSSAF.

<sup>2243</sup> *CGI, art. 1663*.

<sup>2244</sup> P. Serlooten, « Le temps et le droit fiscal », *RTD Com.* 1997, p.177. Dans le même sens, Messieurs Grosclaude et Marchessou, *Procédures fiscales, op. cit.* p. 120, estiment que la date d'exigibilité est « la date à partir de laquelle le comptable public a la possibilité mais non l'obligation de contraindre le contribuable au paiement de l'impôt ».

strictement.

**425.** Si, par chance, l'analyse dualiste n'a pas rencontré d'écho tant dans le segment du droit positif relatif au recouvrement social que parmi la doctrine sociale, elle semble parfois s'infiltrer à la faveur d'une transposition d'une règle fiscale dans le droit de la sécurité sociale. Ainsi, par exemple, l'article R. 243-7 précité fait sienne la règle signifiée par l'article 1663 alinéa 5 du CGI, harmonisant au demeurant solutions fiscale et sociale sur ce point<sup>2245</sup>. L'incursion de l'analyse dualiste n'est pourtant que superficielle et reste limitée au vocable employé par la disposition. Il faut ainsi interpréter l'article R. 243-7 du CSS de la manière suivante : les contributions sociales deviennent immédiatement exigibles à compter de l'un des événements précisément identifiés modifiant la qualité de collecteur-interlocuteur de l'employeur, ce dernier disposant alors d'un délai de 30 jours pour verser les sommes correspondantes. On en veut pour preuve le sens même de la disposition fiscale ayant servi de modèle et selon laquelle « En cas de cession ou de cessation d'entreprise [...] les impôts sur le revenu et l'impôt sur les sociétés [...] sont *immédiatement* exigibles pour la totalité »<sup>2246</sup>. L'interprétation qu'en fait la Cour de Cassation va dans le même sens<sup>2247</sup>. L'exigibilité de la contribution sociale s'entend donc bien comme le seul devoir de paiement. Et celui-ci se conçoit, compte-tenu du bref délai déclenché par la survenance de l'exigibilité, comme un devoir à exécution immédiate. En tant qu'obligation de paiement, elle induit dans le même temps son individualisation, c'est-à-dire l'identification du cotisant devenu redevable.

## **2. L'identification du « cotisant-redevable »**

**426.** Le fait générateur de la créance sociale individualise le cotisant-contributeur et fait passer son obligation sociale d'une conception abstraite à un événement concret<sup>2248</sup>. La survenance de l'exigibilité, événement qui marque juridiquement le début du recouvrement social, déplace l'enjeu dans le rapport du sujet de droit à la contribution sociale. Ici, il n'est plus besoin de savoir qui est tenu de contribuer, mais qui doit verser concrètement le

---

<sup>2245</sup> J-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale, op. cit.* p. 886.

<sup>2246</sup> Nous soulignons.

<sup>2247</sup> *Cass. Soc.*, 9 nov. 1995, n°93-21.463, *Bull. V.*, 1995, n° 295 p. 212.

<sup>2248</sup> Voir *supra*, C1. S2. §2.

montant de la créance échue. A regarder de plus près l'ordonnancement des règles du recouvrement social, on s'aperçoit que seul l'un des deux cotisants-contribuables se trouve être la personne légalement tenue au paiement de la créance sociale. Et cette personne, c'est en principe l'employeur. En d'autres termes, l'exigibilité de la créance sociale opère la distinction parmi les cotisants-contribuables entre celui qui est tenu au paiement et celui qui doit exécuter matériellement cette obligation. A raisonner une fois de plus à partir des catégories du droit fiscal, l'employeur apparaît, en tant que personne légalement tenue au paiement de la créance sociale devenue exigible, comme un « redevable » par opposition à la figure du cotisant-contribuable<sup>2249</sup>. L'exigibilité fait ainsi revêtir à celui qui est tenu au paiement concret de la créance une qualité distincte de celle de cotisant-contribuable, sans qu'elle n'en soit pour autant exclusive, les deux qualités pouvant se cumuler sur une même personne.

427. En droit fiscal, on peut remarquer que, pour des raisons liées à la structuration même des impositions, le cas le plus fréquent est celui d'un cumul de ces qualités sur un même opérateur<sup>2250</sup>. Pour autant, le passage d'assujetti à redevable n'est pas mécanique. Le cas échéant, cela reviendrait à faire du fait générateur l'événement acquisitif de la qualité de redevable par le truchement de cet enchaînement de qualités. Or, il existe des situations où l'assujetti n'est pas le redevable, comme c'est le cas, par exemple de l'assureur<sup>2251</sup>. Ici, il n'est pas possible d'imputer la qualité de redevable sur le fait générateur de la créance, ce qu'illustre parfaitement la TVA. A cet égard, la difficulté résulte de la concomitance du fait générateur de la TVA et de son exigibilité en matière de vente de bien<sup>2252</sup> : la livraison de celui-ci étant l'événement d'imputation des deux phénomènes<sup>2253</sup>. Pour autant, il s'agit

---

<sup>2249</sup>M. Bouvier, *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, LGDJ, coll. Systèmes, 6<sup>ème</sup> ed., 2004, p. 37 ; G. Gest, G. Tixier, *Manuel de droit fiscal*, LGDJ, 4<sup>ème</sup> ed., 1998, p. 145. *Contra*, G. Gour, J. Molinier, G. Tournie, *Procédure fiscale*, PUF, Coll. Themis, 1983, p. 171. Sur l'historique de la notion de redevable L. Agron, *Histoire du vocabulaire fiscal*, LGDJ, Bibliothèque de science financière, tome 36, 2000, pp. 162 et 391.

<sup>2250</sup> Voir, *supra*, C1. S2. §2.

<sup>2251</sup> Cozian qualifie ces opérateurs d'« assujetti exonéré ». En réalité, il existe une pluralité d'hypothèses que l'auteur répertorie. M. Cozian, *Précis de fiscalité des entreprises*, *op. cit.* p. 294.

<sup>2252</sup> L'article 269 du CGI localise différemment la survenance de l'exigibilité selon que l'opération concerne la livraison de bien ou une prestation de service.

<sup>2253</sup> J. Grosclaude, P. Marchessou, *Procédures fiscales*, *op. cit.*, p. 430. La différenciation du fait générateur et de l'exigibilité en matière de prestation de services résulte d'un choix du législateur. En effet, la directive CEE, n°77/388 harmonisant les systèmes de TVA en Europe, retient également le principe d'une concomitance du fait générateur et de l'exigibilité pour ce type d'opération. Cependant, elle laisse en son article 10 une option aux Etats membres de déroger audit principe au plus tard lors de

bien matériellement de deux séquences normatives différentes : en matière de TVA, le redevable acquiert cette qualité par la survenance de l'exigibilité. Au soutien de la singularité de la qualité de redevable acquise avec le fait générateur, une partie de la doctrine considère qu'il faut faire une différenciation entre le pouvoir d'imputation de cette qualité, qui appartient au législateur<sup>2254</sup>, et l'acquisition effective de cette qualité à un moment donné<sup>2255</sup>.

En matière fiscale un tel effort de classification est nécessaire en raison de la grande polysémie de la terminologie<sup>2256</sup>. A cet égard, les Professeurs Gest et Tixier ont pu remarquer que les termes de contribuable et de redevable sont généralement utilisés de manière indistincte<sup>2257</sup>. Ainsi, l'administration fiscale continue-t-elle de réserver généralement la notion de contribuable aux impositions directes et celle de redevables aux impositions indirectes<sup>2258</sup>. Surtout, le Conseil d'Etat, ajoutant à la confusion terminologique, retient quant à lui une conception extensive du terme de redevable dans la mesure où il considère justement que cette qualité est acquise dès la survenance du fait générateur<sup>2259</sup>. Cette position fait bien évidemment l'objet de critique<sup>2260</sup>. Quoi qu'il en

---

l'encaissement du prix. En d'autres termes, la logique de cette imposition est bien celle d'une telle concomitance de phénomènes indépendamment de la nature de l'opération en cause. L'option prise par le législateur peut s'expliquer par la simplicité comptable qu'offre ce type de système. Sur les avantages de celui-ci, P. Serlooten, *Droit fiscal des affaires*, Dalloz, coll. Précis, 19<sup>ème</sup> ed., 2020, p. 542.

<sup>2254</sup> CE, 30 janv. 1987, M. Avril, n° 35186, RJF 3/87, n°367, concl. M. De Guillensmidt, p. 155 ; Cass. Com., 22 mai 1985, n°84-10.341, Bull. Civ. IV, n°168, p. 142. Voir également, Ph. Martin, concl. Sous CE, 15 déc. 1986, SCI Saint Maur, n°48 700 et 48 701, RJF 2/87, p. 79.

<sup>2255</sup> Comme le résume Madame Bas « Affirmer que la qualité de redevable légal s'acquiert avec le fait générateur revient à négliger les différentes séquences normatives s'intercalant entre le fait générateur et l'individualisation de la créance ». C. Bas, *op. cit.* p. 372.

<sup>2256</sup> G. Tournie, « De l'impôt et des mots : réflexions sur le déficit conceptuel du droit fiscal », in *Constitutions et finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, 2005, p. 603.

<sup>2257</sup> G. Gest, G. Tixier, *Manuel de droit fiscal*, *op. cit.*, p. 283. Dans le même sens, M. Masclat, *Le contentieux du recouvrement de l'impôt*, *op. cit.*, p. 111.

<sup>2258</sup> En d'autres termes, contribuable et redevable ne seraient qu'une seule et même personne dont la dénomination diffère selon la nature directe ou indirecte de l'imposition considérée. Sur l'historique de cette analyse, J.-C. Martinez, P. Di Malta, *Droit fiscal contemporain*, tome 1, *L'impôt, le fisc, le contribuable*, Litec 1986, p. 326.

<sup>2259</sup> CE, Plén. 15 avril 1983, Mme X., n° 24 391, Rec. p. 153 ; DF 1984, n°13, c. 675, concl. D. Leger ; CE, 12 janv. 2004, n°249 938, Comité interprofessionnel du logement Solendi, DF 2004, n° 25. C. 576, concl. G. Goulard. En faveur de la position du Conseil d'Etat, voir, par exemple, E. Meier, B. Boutemy, « Contentieux fiscal », *chron.*, n°3, LPA, 19 juin 2001, n°121, p. 4.

<sup>2260</sup> Voir, par exemple, J.-J. Bienvenu, Th. Lambert, *Droit fiscal*, PUF, 4<sup>ème</sup> ed., 2010, p. 98 ; C. Bas, *op. cit.* p. 374.

soit, l'intérêt de la distinction proposée entre contribuable et redevable est d'identifier clairement le rapport du sujet de droit vis-à-vis de l'obligation fiscale.

**428.** En droit de la sécurité sociale, tant le CSS<sup>2261</sup> que la Cour de Cassation<sup>2262</sup> usent de manière indifférenciée le terme de redevable et celui de cotisant, dont l'imprécision de ce dernier a déjà été lorsqu'il s'agit d'identifier le rapport d'un sujet de droit à l'obligation sociale<sup>2263</sup>. En somme, on retrouve en droit de la sécurité sociale la même incertitude terminologique que celle existant en droit fiscal. L'exigibilité permet donc d'identifier parmi les sujets soumis à l'obligation sociale le « cotisant-redevable », c'est-à-dire la personne légalement tenue de payer l'URSSAF. Cette qualité apparaît de manière éclatante si l'on remarque la similitude du rôle de l'employeur avec celui du redevable de la TVA. La similarité n'est d'ailleurs pas anodine : tant l'employeur que l'agent économique soumis à la TVA ont la charge de la collecte d'une créance publique pour le compte de l'administration. Ce qui fait dire que ces deux acteurs ont en commun d'être des « agents du recouvrement par substitution »<sup>2264</sup>. Certes, à la différence notable de ce dernier, l'employeur est à la fois un contributeur (ou un contribuable si l'on préfère user de la terminologie fiscale) et un redevable. Or, ces deux qualités correspondent à deux séquences normatives distinctes déterminées respectivement par le fait générateur et l'exigibilité. Ceci est d'autant plus vrai que ce recoupement de qualité sur la personne de l'employeur n'est que partiel : lorsqu'il agit pour le compte du salarié ou de tiers, il ne le fait logiquement qu'en qualité de redevable. Et quand bien même il œuvre pour le sien, c'est bien en cette qualité de redevable que l'employeur est tenu au paiement de la créance sociale. Il y a donc bien dissociation de la qualité de cotisant-contribuable de celle de cotisant-redevable sur la propre personne de l'employeur<sup>2265</sup>. L'identification du cotisant-redevable s'avère déterminant pour le recouvrement social : elle permet de procéder au paiement de la créance échue.

---

<sup>2261</sup> Par exemple, voir : *CSS, art. R. 138-24-1*.

<sup>2262</sup> Par exemple, voir : *Cass. Crim., n°15-86.574 ; Cass. Civ. 2<sup>ème</sup> 19 janv. 2017, n°16-10.759*.

<sup>2263</sup> Voir, *supra*, C1. S2. §2.

<sup>2264</sup> L'expression est empruntée à Madame Bas. *C. Bas, Le fait générateur de l'impôt, op. cit.* p. 279.

<sup>2265</sup> Si cette qualification de cotisant-redevable concerne en premier lieu l'employeur, elle intéresse également des personnes que la loi identifie comme débitrices solidaires de la dette sociale sans qu'elles soient pour autant des cotisants-contribuables. Tel est, par exemple, le cas du donneur d'ordre qui, en application de l'article L. 8232-2 du code du travail est tenu au paiement des contributions sociales en cas de défaillance de l'employeur sous-traitant.

## C. L'exigence du paiement rapide de la créance sociale

**429.** La rapidité du paiement résulte en premier lieu de la concomitance du fait générateur de la créance sociale avec la survenance de son exigibilité (1), événement qui ouvre un bref délai durant lequel le collecteur doit verser le montant des contributions dues (2) et dont la périodicité est adaptée à la taille des effectifs de l'entreprise (3).

### 1. La concomitance du fait générateur de la créance et de son exigibilité

**430.** Le versement de la rémunération salariale réalise aussi bien le fait générateur qu'il fait advenir l'exigibilité de la créance sociale. Certes, la rédaction de l'article R. 243-6 du CSS issue du décret n°2016-1551 du 18 novembre 2016 ne la laisse plus apparaître clairement puisque celui-ci énonce désormais que le versement des cotisations « est effectué le mois suivant la période de travail au titre de laquelle les rémunérations sont dues, au plus tard aux échéances suivantes [...] ». L'ancienne version dudit article est cependant plus explicite dès lors que, pour déterminer les dates limites de paiement, celle-ci fait référence, outre la taille des effectifs, aux « cotisations dues à raison des rémunérations payées » au cours d'une période identifiée<sup>2266</sup>. Autrement dit, suivant la taille des effectifs salariés et la période du mois dans laquelle intervient le paiement de la rémunération, l'employeur a jusqu'à une certaine date limite de paiement pour verser ses cotisations. Au demeurant, la concomitance du fait générateur et de l'exigibilité de la créance sociale n'est pas sans évoquer la TVA, imposition qui présente une coïncidence similaire sous les réserves déjà évoquées<sup>2267</sup>.

**431.** Enfin, il convient de remarquer que, si la concomitance du fait générateur et de l'exigibilité de la créance constitue la règle de principe, une dissociation s'opère en cas de modification dans la situation juridique de l'employeur. Par exception, l'article R. 243-7 du CSS retient, « en cas de cession de l'entreprise ou de cessation d'activité de l'entreprise ou de l'un de ses établissements », d'autres événements précis qui vont déclencher

---

<sup>2266</sup> Nous soulignons. Ainsi, par exemple, prévoyait-elle, pour une entreprise de 50 salariés et plus, que « les cotisations dues à raison des rémunérations payées entre le premier et le dixième jour d'un mois civil sont versées par les employeurs dans les quinze premiers jours du même mois civil ».

<sup>2267</sup> Voir, *supra*, subdivision précédente.

l'exigibilité de la créance et qui sont bien évidemment liés à cette modification<sup>2268</sup>. A cet égard, celle-ci peut être ici de deux ordres. Il peut y avoir, tout d'abord, altération dans l'identité juridique de la personne de l'employeur<sup>2269</sup>. Plus prosaïquement, la modification peut également réduire le périmètre d'action de collecte de l'employeur<sup>2270</sup>. La solution ainsi retenue par le CSS s'explique par la perturbation que cette modification produit sur l'exécution normale de l'obligation sociale de l'employeur. Ce faisant, elle rappelle que l'exécution spontanée du cotisant-redevable sur un équilibre précaire. Pour autant, sans être concomitants, le fait générateur et l'exigibilité n'en demeurent pas moins proches dans le temps. Ici, l'exigence de rapidité du paiement prend tout son sens, la perturbation considérée présentant un risque pour le bon encaissement de la créance sociale.

## **2. Un paiement à brefs délais**

**432.** La rapidité du paiement de la créance sociale vient également de la très grande proximité dans le temps entre la date d'exigibilité et la date limite de son paiement (**a**), ce qu'accroît le caractère portable de la créance (**b**).

### **a. La proximité temporelle entre la date d'exigibilité et la date limite de paiement de la créance**

**433.** La concomitance du fait générateur et de l'exigibilité n'a d'intérêt que si le délai de paiement ouvert par leur survenance est bref. A cet égard, une lecture stricte du nouvel article R. 243-6 du CSS pourrait laisser penser que celui opère une réduction du délai entre la date d'exigibilité et celle de paiement. En effet, à travers l'exposé des motifs du décret du 21 novembre 2016 relatif à la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN)<sup>2271</sup>, les autorités publiques livrent une interprétation du nouvel article R. 243-6 aux termes de laquelle elles entendent faire des échéances de paiement la date unique du versement de

---

<sup>2268</sup> Ainsi, par exemple, lorsqu'il s'agit de la vente ou de la cession d'un fonds de commerce, la date à retenir est celle du jour où la vente ou la cession a été publiée dans le Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales.

<sup>2269</sup> En cas de cession ou de disparition de l'entreprise.

<sup>2270</sup> Cas de la cession ou de la cessation de l'activité ou d'un établissement de l'entreprise.

<sup>2271</sup> *D. n° 2016-1567, 21 nov. 2016.*



la créance sociale<sup>2272</sup>. Il ne faudrait pas toutefois conclure au déplacement de la date d'exigibilité au jour de la date de paiement et, ce faisant, à une réduction de la durée de celle-ci à cette seule date<sup>2273</sup>. Sur le plan terminologique tout d'abord, l'expression « au plus tard » suppose l'existence d'un délai de paiement déclenché par l'exigibilité elle-même et ce, au moment du paiement de la rémunération. Dans la même veine, le décret du 18 novembre 2016, en modifiant l'article R. 243-6-1 du CSS, permet aux entreprises de moins de 11 salariés d'opter pour un règlement trimestriel de la créance sociale « dans les quinze premiers jours du trimestre civil suivant »<sup>2274</sup>. De la sorte, la nouvelle formulation de cet article fait écho à la rédaction de l'ancien article R. 243-6 précédemment évoqué, ce qui traduit la permanence d'une date d'exigibilité située en amont de celle du paiement de la créance sociale. Surtout, l'exigibilité emporte droit au paiement pour l'URSSAF<sup>2275</sup>. On voit mal, dès lors, les autorités publiques en réduire le périmètre, celle-ci constituant, en effet, une des conditions nécessaires à la mise en œuvre, courante en pratique, de la technique de la compensation<sup>2276</sup>. Enfin, les autorités publiques ne s'intéressent pas tant ici à l'exigibilité de la créance sociale qu'à la simplification des opérations à la charge du collecteur : il s'agit d'harmoniser le paiement de la créance afférente à un mois de salaire avec la transmission mensuelle des données sociales désormais contenues dans un document unique, la DSN. Rien ne s'opposerait donc *a priori* à ce qu'un employeur verse les contributions sociales devenues échues avant la date limite de paiement. Toutefois, compte-tenu de la normalisation des paiements à l'œuvre avec l'instauration de la DSN, celui-ci dispose techniquement plus d'une telle liberté.

**434.** En revanche, le décret du 18 novembre 2016 réduit le nombre de dates limites de paiement dans le sens d'une plus grande célérité du recouvrement. Prenons le cas d'une entreprise de 50 salariés dont la paie était réalisée entre le vingt et unième jour d'un mois civil et le dernier jour de ce même mois. Dans cette hypothèse, les contributions afférentes

---

<sup>2272</sup> C'est-à-dire, selon les cas, soit le 5 soit le 15 du mois M+1.

<sup>2273</sup> La conséquence étant que si le versement de la rémunération conservait son rôle de fait générateur de la créance sociale, il n'en en serait plus l'événement qui la rendrait alors exigible.

<sup>2274</sup> Nous soulignons. La réforme, outre le relèvement du seuil d'effectif de 9 à 11 salariés, opère ici une inversion du principe et de l'exception dans la périodicité des paiements. En effet, c'est le paiement trimestriel qui était la règle pour cette catégorie d'entreprise et le paiement mensuel qui était ouvert sur option.

<sup>2275</sup> Voir, *supra*, §1.B.1.

<sup>2276</sup> Voir, *infra*, §3.

devaient être versées par l'employeur dans les cinq premiers jours du même mois civil. Ce délai avait un double usage. Son terme constituait tout d'abord une date butoir rapprochée lorsque la rémunération payée dans le mois civil considéré se rapportait à la même période de travail. Cette date n'a d'ailleurs pas été modifiée par le décret qui ne fait ici qu'œuvre de reformulation puisqu'elle est toujours fixée au 5 du mois M + 1. Dans le même temps, il permettait un décalage de paie sur deux mois en fixant la date limite de paiement au 5 du mois M+2 suivant la période de travail au titre de laquelle les rémunérations sont dues<sup>2277</sup>. Or, le décret vient justement limiter le décalage de paie en fixant la nouvelle date limite de paiement au 15 du mois suivant la période de travail au titre de laquelle les rémunérations sont dues lorsqu'il y a une telle dissociation<sup>2278</sup>. Ceci traduit la volonté des autorités publiques d'un rapprochement des dates d'exigibilité et de paiement dans le but d'accélérer le recouvrement de la créance sociale.

**435.** Que ce soit sous l'empire de l'ancienne ou de la nouvelle version de l'article R. 243-6 du CSS, le paiement des contributions sociales est en principe mensualisé<sup>2279</sup>. C'est en ce sens que l'on peut qualifier d'immédiat le paiement de la créance sociale. Cette caractérisation, issue de la doctrine fiscale<sup>2280</sup>, n'implique pas que l'exigibilité emporte paiement instantané de la créance. Ce qui est déterminant ici, c'est que le délai séparant l'exigibilité de la date limite de paiement soit relativement court, celui-ci s'expliquant par des nécessités techniques afférentes à la mise en recouvrement de la créance. D'ailleurs, en matière fiscale, rares sont les hypothèses où il existe une simultanéité entre l'exigibilité et le paiement de l'imposition<sup>2281</sup>. Quoi qu'il en soit, cette proximité temporelle entre les dates d'exigibilité et de paiement prend tout son sens avec le caractère portable de la créance sociale.

---

<sup>2277</sup> *Circ. DSS/AAF/AI n° 94-88, 8 déc. 1994.*

<sup>2278</sup> A terme, le décalage de paie ne pourra plus donner lieu au paiement des contributions correspondantes au 15<sup>ème</sup> jour du mois M+1. Toutefois, le décret du 21 novembre 2016 en son article 8 VIII 2° a prévu une période transitoire, prenant fin au 31 janvier 2020 et durant laquelle la réduction du délai de paiement afférent au décalage de paie est réduit progressivement selon un calendrier fixé par l'arrêté du 23 mars 2017.

<sup>2279</sup> Il peut toutefois avoir pour période de référence le trimestre pour les entreprises de moins de onze salariés et sur option de l'employeur. Sur ce point, voir *infra* subdivision suivante.

<sup>2280</sup> J. Grosclaude, P. Marchensou, *Procédures fiscales, op. cit.*, p. 120 ; A. Lefevre, *Le paiement en droit fiscal, op.cit.*, p. 91.

<sup>2281</sup> Il en va ainsi, par exemple, des droits d'enregistrements en vertu de l'article 1701 du CGI.

## **b. Le caractère portable de la créance sociale**

**436.** La dette sociale est portable<sup>2282</sup>. En droit civil, ceci signifie qu'il « incombe au débiteur de payer chez le créancier » par opposition à la dette quérable dont « le paiement doit être fait chez le débiteur »<sup>2283</sup>. S'il n'y a pas de spécificité propre à la créance sociale sur ce point, cette caractéristique emporte des conséquences très concrètes pour le cotisant-redevable. Lorsqu'il s'acquitte du paiement par virement bancaire, celui-ci n'est libéré que si la somme est inscrite au compte courant de l'URSSAF<sup>2284</sup> et ce, même si son compte a été débité avant la date limite de paiement<sup>2285</sup>. La conséquence est analogue en cas de paiement par chèque : la dette ne sera considérée comme acquittée qu'à compter de la réception de ce moyen de paiement par l'organisme de recouvrement et sous réserve que le titre soit honoré lors de son encaissement<sup>2286</sup>. Autrement dit, le cotisant-redevable doit anticiper le paiement pour éviter tout risque d'imputation de majorations de retard et ainsi, de fait, payer avant la date limite considérée. Cette conséquence peut être d'autant plus rigoureuse que la périodicité des paiements est adaptée à la taille des effectifs de l'entreprise, ce qui lui impose de tenir sa comptabilité en bon ordre.

## **3. Une périodicité adaptée à la taille des effectifs de l'entreprise**

**437.** Les délais de paiement ne sont pas les mêmes selon la taille des effectifs salariés de l'entreprise<sup>2287</sup>. Le CSS prévoit, en effet, trois seuils d'effectifs différents en fonction desquels la date limite de paiement est déterminée. Une première césure s'opère entre les entreprises de moins de 11 salariés et les autres<sup>2288</sup> : celles d'une taille inférieure à ce seuil

---

<sup>2282</sup> G. Vachet, « Le paiement des cotisations sociales », *op. cit.*

<sup>2283</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*

<sup>2284</sup> *Cass. Soc.*, 5 nov. 1992, *RJS* 5/92, n°710.

<sup>2285</sup> *Cass. Soc.*, 9 avril 1992, *RJS* 5/92, n°670.

<sup>2286</sup> *Cass. Soc.*, 10 dec. 1986, *D.* 1987, *Somm.* 169, obs. X. Prétot. Ainsi, si l'employeur poste le chèque avant la date limite de paiement, mais que celui-ci a été égaré par le service postal, celui-ci sera alors considéré comme défaillant (*Cass. Soc.* 26 oct. 1979, *Bull.* V. p. 595). Il est vrai, toutefois, que ce moyen de paiement est voué à disparaître dans le cadre du règlement des contributions sociales, ce qui aura tendance à limiter en pratique les retards de paiement résultant de contingences matérielles.

<sup>2287</sup> Pour mémoire, la taille des effectifs de l'entreprise est l'une des deux conditions déterminant la périodicité du paiement, la seconde étant relative à la date de versement de la rémunération. Sur ce point, voir *supra* développement précédent (*CSS*, *art. R. 243-6*).

<sup>2288</sup> Le décret du 18 novembre 2016 porte le seuil de 9 à moins de 11 salariés. Ce nouveau seuil entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 en application du décret du 21 novembre 2016 (*D. n°2016-1567*, 21

ont le choix d'opter entre une périodicité mensuelle ou trimestrielle<sup>2289</sup> tandis que les autres connaissent un délai de paiement prenant nécessairement le mois comme période de référence. Une seconde distinction se réalise entre les entreprises d'au moins 50 salariés et celles comptant un effectif inférieur. Pour celles qui dépassent ce seuil, la date limite de paiement est fixée au 5 du mois suivant lorsque la paie est effectuée au cours du même mois que la période de travail. Ce n'est que si elles pratiquent un décalage de paie que la date de paiement est portée au 15 du mois suivant à l'instar de toute entreprise<sup>2290</sup>. Sur ce point, le décret du 18 novembre 2016 a opéré un resserrement des différentes hypothèses de dates limites attachées aux seuils ainsi considérés<sup>2291</sup>. En conséquence, la taille des effectifs apparaît désormais comme un critère de la périodicité moins déterminant qu'il n'a pu l'être par le passé. A cet égard, on constate que le mouvement a été amorcé dès le décret n°91-760 du 5 août 1991 qui a supprimé le seuil d'effectif de 400 salariés en retenant pour les entreprises de 50 salariés la date limite de paiement qui lui était attachée. En d'autres termes, il existe en la matière un mouvement de convergence des dates limites de paiement dans le sens d'une réduction de la durée ouverte entre celles-ci et la survenance de l'exigibilité de la créance sociale, ce qui s'explique par le besoin de célérité du recouvrement social. Pour autant, si le paiement immédiat de celle-ci est la conséquence attendue de l'exigibilité, elle n'empêche pas la possibilité de son paiement différé.

## 2§ Le paiement différé

**438.** Le paiement d'une créance sociale devenue échue qui n'est pas réalisé dans le bref délai ouvert par l'arrivée de l'échéance ne fait pas nécessairement subir au collecteur les conséquences attachées à son inexécution. Cette tolérance accordée par la loi au collecteur se manifeste dans deux hypothèses, proches l'une de l'autre, en ce qu'elles sont toutes

---

*nov. 2016, art. 8 VIII 1°).*

<sup>2289</sup> CSS, art. R. 243-6-1. Il y a ici inversion du principe, opérée par le décret du 21 novembre 2016, puisque la périodicité mensuelle devient la règle alors qu'elle était jusqu'alors l'option.

<sup>2290</sup> Sous réserve, pour les entreprises de moins de 11 salariés que la périodicité trimestrielle n'ait pas été choisie en vertu de l'article R. 243-6-1 du CSS.

<sup>2291</sup> Et dont on a pu voir qu'ils étaient pour certains adaptés à la pratique des décalages de paie. S'agissant, par exemple, du seuil de 50 salariés, celui-ci donnait lieu à trois dates limites de paiement en fonction de la date du versement de la rémunération. Voir, *supra*, C.2.

deux relatives aux difficultés financières que ce dernier peut rencontrer. Ainsi, le collecteur peut-il tout d'abord solliciter l'octroi de délais de paiement auprès de l'URSSAF, cette mesure permettant de préserver l'exécution spontanée de celui-ci malgré les difficultés financières auxquelles il est sujet (A). Plus grave est l'hypothèse où le débiteur fait l'objet d'une procédure collective, le paiement des contributions s'en trouvant profondément altéré (B).

### **A. L'octroi de délais de paiement : l'exécution spontanée préservée**

**439.** Lorsque le collecteur-interlocuteur éprouve des difficultés de trésorerie de nature à empêcher le paiement partiel ou total des contributions échues ainsi que des pénalités et des majorations de retard, il peut solliciter, auprès du directeur de l'URSSAF compétente, un délai pour s'acquitter de son obligation en vertu de l'article R. 243-21 du CSS. Il doit, afin que sa demande soit recevable, assortir celle-ci de « garanties »<sup>2292</sup> et payer, ou s'engager à payer<sup>2293</sup>, la part salariale des contributions concernées. Certains auteurs considèrent, toutefois, qu'il existe une troisième condition pour que le débiteur puisse formuler sa demande, à savoir la notification préalable d'une mise en demeure par

---

<sup>2292</sup> Entendue au sens strict, la notion semble en premier lieu concerner l'ensemble des sûretés personnelles et réelles que peut mobiliser l'organisme de recouvrement contre l'insolvabilité du collecteur. Si ces techniques protectrices des droits du créancier peuvent en tout état de cause être sollicitées par l'URSSAF, c'est soit sur le fondement du code civil pour les sûretés de droit commun, soit, plus spécifiquement s'agissant du privilège général spécialement dédié à la créance sociale, sur celui des articles L. 243-4, L. 243-5 et R. 243-46 à R.243-58 du CSS. La présente disposition est en réalité suffisamment évasive sur ce point pour que la notion reçoive une interprétation plus large et renvoyer à l'ensemble des actions à mener par le débiteur afin d'assurer du paiement effectif de la dette rééchelonnée comme de la viabilité de l'entreprise considérée. Et c'est d'ailleurs en ce sens que la disposition a été mobilisée par les URSSAF. A cet égard, le ministère est venu par une circulaire DSS/5C n°2009-83 du 23 mars 2009, opposable aux URSSAF, rationaliser leur pratique. Tout en laissant une large marge d'appréciation au directeur, la circulaire prévoit ainsi que le demandeur doit préciser, d'une part, « l'origine de ses difficultés et le contexte de sa demande » et, d'autre part, « les actions mises en œuvre à court terme pour rétablir sa situation ainsi qu'une estimation de la durée qui lui paraît nécessaire pour atteindre cet objectif ».

<sup>2293</sup> Si la lettre de l'article R. 243-21 du CSS prévoit très clairement que seule la part patronale peut faire l'objet d'une remise et que, plus encore, la part salariale des contributions doit être acquittée pour pouvoir bénéficier des sursis à payer, la circulaire DSS/5C n°2009-83 du 23 mars 2009 a offert la possibilité au collecteur primo défaillant de reverser la part salariale au plus tard un mois après la date de l'échéance impayée. Cette modalité apparaît plus adaptée, en pratique, dès lors que l'impossibilité de paiement ne fait pas, elle, de distinction entre part salariale et part patronale. L'enjeu se déplace dès lors sur le terrain des garanties que doit apporter le collecteur. A cet égard, celles-ci doivent être suffisamment sérieuses pour assurer le règlement de la part salariale dans le délai considéré. Surtout, le plan de rééchelonnement des paiements reste suspendu à ce versement, ce qui paraît logique eu égard à l'esprit du texte réglementaire, seul le

l'URSSAF, cette décision marquant le début du recouvrement forcé<sup>2294</sup>. Voyant ainsi dans l'expression « sursis à poursuites »<sup>2295</sup>, employée par l'article précité, le renvoi à une procédure de recouvrement forcé nécessairement déjà ouverte, ceux-ci estiment dès lors que la demande ne peut être réalisée avant la notification de ladite mise en demeure. Cette interprétation est contestable à maints égards. Tout d'abord, elle résulte d'une confusion sur le rôle de la mise en demeure comme préalable obligatoire à l'action récursoive d'une URSSAF. En effet, comme nous l'avons vu, cette obligation procède de l'application de la règle de la subsidiarité de l'exécution d'office des décisions dégagée par le Tribunal des Conflits<sup>2296</sup>. Or, cette règle, construite pour limiter le risque d'arbitraire de l'administration en ce qu'elle n'autorise le recours direct à la contrainte que dans certains cas spécifiques n'a de raison d'être que pour protéger l'administré. Dès lors que l'article R. 243-21 du CSS institue une mesure de faveur pour ce dernier, la mise en demeure apparaît inutile. A cet égard, la circulaire ministérielle du 23 mars 2009, opposable aux URSSAF, est venue rationaliser une pratique réalisée sur le fondement de cette disposition. En effet, selon la position ministérielle, la demande de délais supplémentaires peut se faire avant l'expiration de la date butoir de paiement, voire même avant que les contributions ne soient échues<sup>2297</sup>. Dans cette hypothèse, la mise en demeure n'est même pas formulée par l'URSSAF. Plus précisément encore, l'envoi de la mise en demeure n'est pas automatique et il peut s'écouler un certain laps de temps avant que l'URSSAF ne réagisse alors même que les contributions donnent lieu à majorations de retard. Imposer ici au débiteur d'attendre la notification de cette mise en demeure présente le risque de laisser sa situation se détériorer au point de devenir irrémédiable et, ce faisant, de priver d'effet utile le présent dispositif. En tout état de cause, enfermer le collecteur dans une telle position passive ne correspond pas à l'idée directrice d'un recouvrement fondé sur l'exécution spontanée de ce dernier. C'est dès lors bien répondre à la logique de ce système que de permettre à ce dernier de demander un paiement différé : il y a bien exécution spontanée quoique le paiement ne soit pas immédiat. D'ailleurs, s'il reçoit une réponse favorable, le collecteur verra sa dette

---

<sup>2294</sup> F. Taquet, « Faut-il demander des "délais de paiement" à l'URSSAF ? », *Les cah. du DRH*, n°71-72, 27 déc. 2002 ; D. Ronet-Yague, *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté. Vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique*, *op. cit.* p. 424.

<sup>2295</sup> A ne retenir que la définition offerte par Cornu, les « poursuites » peuvent se définir dans un sens général comme l'exercice « d'une voie de droit pour contraindre une personne à exécuter ses obligations ou à se soumettre aux ordres de la loi ou de l'autorité publique ». G. Cornu, *op. cit.*

<sup>2296</sup> Voir *supra*, §1. B.1.

<sup>2297</sup> Circulaire du 23 mars 2009, *op. cit.*

rééchelonnée dans le temps sans pour autant que l'exigibilité de celle-ci soit suspendue<sup>2298</sup>. En conséquence, les majorations de retard continueront de courir, ce qui lui impose de prendre les mesures nécessaires pour résorber ses difficultés<sup>2299</sup>.

440. Quoi qu'il en soit, cette « procédure amiable »<sup>2300</sup> est utile pour prévenir de difficultés qui, encore limitées ou passagères à ce stade, risqueraient de s'intensifier pour provoquer la cessation de paiement de manière permanente<sup>2301</sup>. Elle apparaît dès lors comme une solution de compromis où l'URSSAF a la possibilité de renoncer au bénéfice immédiat de sa créance pour s'assurer de la perception ultérieure de contributions<sup>2302</sup>. L'idée d'un soutien à l'activité économique semble ici sous-jacente au dispositif<sup>2303</sup>, en témoigne le discours institutionnel qui l'accompagne<sup>2304</sup> ou les recommandations du ministère de tutelle sur la pratique à adopter par les URSSAF<sup>2305</sup>. Et pour cause, le non-paiement dans le délai imparti des contributions dues est généralement considéré comme le signe avant-coureur de graves difficultés financières à venir pour l'entreprise<sup>2306</sup>. C'est ce qui a conduit les autorités publiques à orienter l'action des URSSAF dans le sens d'un

---

<sup>2298</sup> Cass. Soc., 6 mai 1999, n° 96-12.139 (inédit).

<sup>2299</sup> La circulaire du 23 mars 2009 invite toutefois l'URSSAF à intégrer la majoration dite de « 5% », c'est-à-dire celle qui est due automatiquement en cas de non-respect des délais de paiement, dans la dernière échéance du plan d'étalements des paiements lorsqu'il n'y a pas eu auparavant d'incidents de recouvrement. Outre l'intérêt pratique en termes de calcul des sommes définitivement dues, cela offre davantage de temps au collecteur pour s'exécuter. Au demeurant, il est toujours loisible au directeur de l'URSSAF d'opérer remise de cette majoration ainsi que de celle de « 0,4% » en vertu de l'article R. 243-20 du CSS. Sur cette possibilité, voir *infra*, S2. §1.

<sup>2300</sup> J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale, op. cit.*, p. 900. Cette expression nous semble préférable à l'usage d'un vocabulaire contractualise laissant croire que le collecteur et l'URSSAF concluent un véritable contrat au sens du code civil. En réalité, s'illustre ici un phénomène plus large frappant d'autres aspects du rapport entre collecteur et URSSAF. Bien que revêtu des oripeaux du contrat, la procédure aboutit à une véritable décision administrative caractérisée par l'autorité de la chose décidée. Sur l'idée de contractualisation, voir *supra*, P1.T2.C1.S2.

<sup>2301</sup> D. Ronet-Yague, *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté. Vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique, op. cit.* p. 121 sq. ; Voir également, quoique l'article soit un peu daté, D. Nachin, « Les URSSAF et la prévention des entreprises en difficulté », *Dr. Soc.* 1994, p. 302.

<sup>2302</sup> Ce que confirme la remise automatique des majorations à la suite de l'institution d'un droit à l'erreur. Voir, *supra*, P1. T2. C2. S2. §2.

<sup>2303</sup> En faveur de cette thèse, voir D. Ronet-Yague, *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté. Vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique, op. cit.*, p. 14.

<sup>2304</sup> Voir, par exemple, C. Celdran, « Comment concevoir les relations URSSAF-Entreprise », in F. Charpentier (Dir.), *Encyclopédie de Protection sociale, Quelle refondation ?*, Economica, 2000, p. 613.

<sup>2305</sup> Circulaire du 23 mars 2009, *op. cit.*

<sup>2306</sup> A. Arseguel, « L'impayé des créances sociales » in *L'entreprise face à l'impayé*, acte du colloque de l'Université de Toulouse I, 1-2 mai 1993, Montchrestien, 1994, p. 67.

accompagnement accru de l'entreprise en difficulté notamment par la création de ce qui deviendra le CODEFI<sup>2307</sup>. Le discours institutionnel ne doit pas pour autant tromper sur l'enjeu réel qui se cache derrière l'assainissement de la situation financière du débiteur social. Il s'agit avant tout de garantir la solvabilité de celui-ci pour permettre à l'URSSAF de récolter, à moyen terme, davantage de recettes que si elle avait poursuivi le recouvrement forcé des contributions échues. Pour preuve, l'Union a le pouvoir de provoquer l'ouverture d'une procédure collective à l'encontre du collecteur défaillant lorsque la situation de ce dernier apparaît irrémédiablement compromise<sup>2308</sup> ou, plus simplement, de procéder à l'exécution forcée de sa créance<sup>2309</sup>. On saisit ainsi toute la mesure d'un pouvoir discrétionnaire qui va se déployer en fonction des intérêts financiers de l'URSSAF, la décision du directeur échappant au pouvoir réformateur du juge<sup>2310</sup>. En effet, la Cour de Cassation considère qu'un collecteur défaillant ne saurait, sauf cas de force majeure, se prévaloir de l'article 1343-5 du code civil<sup>2311</sup> pour demander au juge de l'exécution un délai de grâce et ce, même s'il porte sa demande devant les juridictions de la sécurité sociale<sup>2312</sup>.

---

<sup>2307</sup> D. Ronet-Yague, *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté. Vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique*, op. cit., pp. 381-395.

<sup>2308</sup> *Idem*, pp. 265-269.

<sup>2309</sup> Sur cette prérogative, voir *infra*, S2. §2. B.

<sup>2310</sup> On peut toutefois nuancer le propos en remarquant que les deux conditions de recevabilité de la demande prévues par l'article R. 243-21 du CSS s'imposent également, en creux, à la validité d'une décision favorable octroyant des délais de paiement. En effet, le débiteur défaillant doit-il avoir réglé la part salariale des contributions et présenté certaines garanties. On peut donc gager qu'un directeur ne prenant pas, avant de rendre sa décision favorable, la précaution d'obtenir de la part du demandeur le paiement effectif de la part salariale (hypothèse marginale) et, surtout, des garanties suffisantes, verra celle-ci contestée par son autorité de tutelle.

<sup>2311</sup> Ancien article 1244-1 du code civil.

<sup>2312</sup> *Cass. Soc.*, 3 mars 1994, n° 90-15.524, *Bull. Civ. V*, 1994, n°79, p. 56 ; *Cass. Soc.*, 5 janv. 1995, n°92-15.421, *Bull. Civ.V*, 1995, n°13, p. 9 ; Cette disposition, instituée par la loi du 25 mars 1936, concerne en premier lieu les rapports entre personnes privées fondés en conséquence sur le contrat. Ici, le juge civil qui intervient à la demande du contrat n'opère pas réfaction du contrat, c'est-à-dire sa modification, mais simplement en module les effets dans le temps par l'autorité attachée à sa décision. Dans le cadre d'un rapport statutaire entre un créancier public et un débiteur privé, l'insaisissabilité du juge doit dès lors s'entendre ainsi : le collecteur ne peut demander l'annulation de la décision défavorable prise par le directeur de l'URSSAF comme il ne peut, sans même contester celle-ci ou même n'avoir pas préalablement formé une telle demande gracieuse, saisir directement le juge pour obtenir un délai de grâce.



## **B. L'ouverture d'une procédure collective : l'exécution altérée**

**441.** Lorsque les difficultés économiques sont devenues si importantes que le cotisant-redevable considéré se trouve sous le coup d'une procédure collective, le paiement des contributions s'en trouve nécessairement affecté. Comme nous l'avons vu précédemment, l'ouverture d'une telle procédure entraîne l'interdiction immédiate du paiement des dettes « antéro-postérieures » par le débiteur défaillant, l'URSSAF se retrouvant en concurrence avec d'autres créanciers privilégiés<sup>2313</sup>. Ici, le risque pour cette dernière est de voir tout simplement une partie ou la totalité de sa créance disparaître et, pour le moins, d'avoir à déployer des efforts importants pour en obtenir le paiement. Certes, l'opposition à tiers détenteur (OTD) étendue par la LFSS pour 2011 à toutes les créances sociales permet désormais, de fait, à l'URSSAF de prendre de court les autres créanciers du débiteur défaillant avec lesquels elle pourrait entrer concurrence<sup>2314</sup>. Il lui appartient, cependant, d'utiliser cette prérogative promptement avant l'ouverture de la procédure collective. Ainsi, malgré l'avantage considérable offert par le législateur à l'Union, qui au demeurant ne l'utilise que très peu<sup>2315</sup>, le risque d'une perte sèche de revenus apparaît bien réel. En tout état de cause, le paiement normal des contributions est altéré par les difficultés financières que rencontre le collecteur et ne peut être réalisé que de manière différée. Cette situation que l'on ne peut souhaiter qu'exceptionnelle et qui, par l'ampleur de ses répercussions, attire le regard de la doctrine et l'attention des autorités publiques, masque une réalité de fait bien plus courante, à savoir le paiement anticipé des contributions sociales.

### **3§ Le paiement anticipé**

**442.** Le paiement anticipé des contributions signifie que celui-ci intervient alors que la créance à laquelle il se rapporte n'est pas encore devenue exigible. Ce paiement anticipé est chose commune, en pratique, compte-tenu du caractère périodique du recouvrement social. C'est que, devant lui-même calculer les contributions dues, le collecteur s'expose naturellement à commettre des erreurs lors de la détermination exacte du montant à verser.

---

<sup>2313</sup> D. Ronet-Yague, *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté. Vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique*, op. cit., pp. 265-295.

<sup>2314</sup> *Idem*, pp. 272-278.

<sup>2315</sup> En 2015, l'OTD ne concernait que 10 cas. Ass. Natio.. *Annexe 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 : fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi*.

Si l'on songe en premier lieu à l'hypothèse d'une sous-évaluation des sommes dues, à l'origine d'un redressement négatif, il existe également celle d'un trop versé donnant lieu à un redressement positif. Ce trop versé, que l'on appelle indu, est sujet à « restitution »<sup>2316</sup> par l'URSSAF en vertu des articles 1302 et 1302-1 du code civil<sup>2317</sup>. A cet égard, l'article L. 243-6 du CSS précise le régime de restitution propre aux contributions sociales notamment en imposant à cette dernière d'effectuer le remboursement des sommes indues dans un délai de quatre mois à compter de la demande. A sa lecture, on inclinerait à penser que ce trop perçu est nécessairement reversé dès lors qu'il est établi<sup>2318</sup>. Or, de fait, il n'en est rien, sauf en cas de sortie du système confinant le plus souvent à la disparition du collecteur. En effet, les URSSAF usent en la matière de la technique de la compensation, les règles civiles s'appliquant en l'absence de règles spéciales dérogatoires. Cet usage est d'ailleurs largement admis par la Cour de Cassation<sup>2319</sup>. Régie par les articles 1347 et suivants du code civil, la compensation a pour effet « l'extinction simultanée de deux obligations de même nature existant entre deux personnes réciproquement créancières et débitrices l'une de l'autre »<sup>2320</sup>. Pour ce faire, il suffit qu'elle soit « invoquée » par l'une des parties en vertu de l'article 1347 al. 2 du code civil<sup>2321</sup>. Cette technique qui, si elle

---

<sup>2316</sup> A noter que la réforme des obligations introduite par l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 a opéré un changement terminologique, sans effet sur la portée de la règle, l'ancien article 1235 évoquant non pas la restitution, mais la « répétition ». Le nouveau terme employé serait ainsi plus conforme à son usage sur le plan étymologique. *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*, (JORF 11 fév.).

<sup>2317</sup> Respectivement anciens articles 1235 et 1376 du code civil. Plus précisément, ce type d'indu relève de la catégorie des indus « objectifs » ou « absolus » puisque, à reprendre les termes civilistes, la somme versée par le *solvens* à l'*accipiens* ne correspond pas à une dette. L'intérêt de cette appartenance tient au régime probatoire attaché à cette catégorie d'indu. En effet, depuis un arrêt rendu par l'assemblée plénière de la Cour de Cassation en date du 2 avril 1993, et dont la portée ne se limite pas au seul droit social, le *solvens* n'a pas à rapporter la preuve de son erreur. Il doit simplement établir que la somme n'est pas due. *Cass. Ass. Plén., 2 avr. 1993, n°89-15.490, D. 1993. 373, concl. Jéol et p. 229, chron. Sériaux ; JCP 1993, II. 22051, concl. Jéol ; Dr. Soc. Chauvel ; RTD. civ.1993, 820, obs. Mestre ; Grands arrêts de la jurisprudence civile*, t.2, Dalloz, 13<sup>ème</sup> éd., 2015, n°238. Sur la distinction entre indu « objectif » et indu « subjectif », voir F. Terré, P. Simler, Y. Lequette, *op. cit.*, p.1101 sq.

<sup>2318</sup> Celle de l'article R. 243-59 IV du CSS, à la portée circonscrite au contrôle, va dans le même sens. Cet article dispose notamment que « Lorsqu'un solde créateur en faveur de la personne contrôlée résulte de l'ensemble des points examinés, l'organisme le lui notifie et effectue le remboursement dans un délai maximum de quatre mois suivant sa notification ». Nous soulignons.

<sup>2319</sup> *Cass. Soc., 3 mars 1994, n°91-11.104, Bull. Civ., V, n°80 ; RJS 7/94, n°902, concl. Y. Chauvy.*

<sup>2320</sup> F. Terré, P. Simler, Y. Lequette, *op. cit.* p. 1433 sq. Voir également, L. Andreu, « Réflexions sur la nature juridique de la compensation », *RTD com.*, 2009. 655.

<sup>2321</sup> Ce faisant, cet article tranche le débat doctrinal relatif à l'ancien article 1235 du code civil qui, bien que n'évoquant pas la nécessité d'une demande, a pu faire l'objet d'une interprétation en ce sens par la Cour de Cassation sans qu'une ligne jurisprudentielle ne se distingue nettement. Sur cette évolution voir, L. Andreu, « L'extinction de l'obligation » (Dossier « Le nouveau droit des obligations »), *Dr. et patr.*

s'opère de droit, n'a rien d'automatique, reste de fait dans la main de l'URSSAF qui peut toujours choisir d'opérer un véritable remboursement<sup>2322</sup>. En ce sens, on peut noter que la compensation fait l'objet d'une prévision légale en matière fiscale dont il ressort clairement que la mise en œuvre appartient à la discrétion du comptable public<sup>2323</sup>. En revanche, on doit noter une évolution récente en la matière lorsque le contrôle de l'URSSAF donne lieu à un redressement positif, l'Union n'ayant d'autre choix que de procéder au remboursement des sommes considérées dans un délai de quatre mois<sup>2324</sup>.

**443.** Cet usage, qui n'apparaît que peu contesté par les collecteurs en pratique, est rendu possible par la périodicité même du paiement des contributions caractérisée par des cycles courts. En effet, lorsque l'erreur à l'origine du trop versé apparaît, le collecteur se trouve à nouveau en situation de débiteur de contributions devenues déjà exigibles. En d'autres termes, ce dernier semble ici enserré dans un triptyque rémunération-contribution-versement. Et ce n'est finalement, que s'il arrête de verser une rémunération pour un motif légitime<sup>2325</sup>, que sera brisée la relation entre celle-ci et la contribution. La technique de la compensation n'aura alors plus lieu d'être mobilisée et le collecteur se verra alors reverser l'indu de contributions<sup>2326</sup>.

**444.** La périodicité de l'exigibilité des contributions sociales présente ainsi un avantage considérable pour le système du recouvrement social, la compensation des sommes indues étant, de fait, elle-même périodisée. Elle lui apporte la souplesse nécessaire en fluidifiant, presque, serait-on tenté de dire, par un simple jeu d'écritures comptables les échanges numéraires entre collecteur et URSSAF. Ce faisant, les gains d'un système basé sur

---

2016, n° 258, p. 86. D'un point de vue sémantique, le terme « invoquer » renvoie bien à l'idée que la compensation s'opère de droit.

<sup>2322</sup> L'article R. 243-43-4 *in fine* du CSS relatif aux vérifications de l'URSSAF hors contrôle illustre cette option à la discrétion de l'organisme de recouvrement. Selon ses termes « Lorsqu'à l'issue des vérifications mentionnées à l'article R. 243-43-3, l'organisme de recouvrement constate que les sommes qui lui ont été versées excèdent les sommes dont l'employeur ou le travailleur indépendant était redevable, il en informe l'intéressé en précisant les modalités d'imputation ou de remboursement ». Nous soulignons.

<sup>2323</sup> *LPA*, art. L 252 B. La technique fait d'ailleurs l'objet d'une procédure administrative rationalisée. *BOI-REC-PREA-10-30-20120912*.

<sup>2324</sup> *D. n°2019-1050, 11 oct. 2019, art. 1.*

<sup>2325</sup> Pour mémoire il ne peut se prévaloir de son inexécution de l'obligation de paiement de salaire pour s'exonérer des contributions y afférentes. Voir *supra*, C1. S1. §1. A.

<sup>2326</sup> Ce qui laisse en suspens la question du reversement de la part salariale au salarié, laquelle concerne l'ensemble des hypothèses de redressement positif.

l'exécution spontanée du collecteur sont préservés puisqu'il permet d'éviter que l'erreur survenant lors de la liquidation de la créance sociale n'impose à cette dernière d'affecter une partie de son personnel à l'opération de remboursement et, surtout, l'usage conséquent de procédures internes d'autorisation dudit paiement<sup>2327</sup>.

**445.** Ajustements nécessaires au bon fonctionnement du système de recouvrement social, paiements anticipés et différés n'en demeurent pas moins des exceptions à l'exigence du paiement immédiat, conséquence attendue de l'automatisme de l'exigibilité de la créance sociale. Ces trois temporalités de paiement sont articulées de manière à permettre ou à préserver l'exécution spontanée de l'employeur qui est tenu de s'acquitter de cette dette en sa qualité de cotisant-redevable. Le système de recouvrement ne saurait pour autant remettre tout entier son destin entre les mains d'un tel acteur. Il doit, en effet, organiser la réaction des URSSAF en cas d'inexécution spontanée du collecteur.

## **Section 2 La réaction rapide du système de recouvrement en l'absence d'exécution spontanée du collecteur**

**446.** Conséquence médiate de l'exigibilité, la réaction du système du recouvrement se doit d'être rapide. Cette réaction est à la mesure d'un système de recouvrement à l'équilibre précaire puisque fondé sur l'exécution spontanée d'un collecteur qui ne relève pas de l'administration. Les moyens de la réaction du système du recouvrement face à l'inexécution du collecteur dans les délais impartis sont de deux ordres en ce qu'ils recouvrent, d'une part, les sanctions attachées à cette défaillance et, d'autre part, le recouvrement forcé de la créance. Cette pluralité de techniques récursives traduit une reprise en main du processus du recouvrement par l'URSSAF qui va, en raison de son action, matérialiser ladite réaction. L'utilité d'un paiement réalisé directement par le collecteur n'a toutefois pas nécessairement été emportée par la défaillance de celui-ci. En effet, entre le moment de l'inexécution consommée et du recouvrement forcé, il existe un temps laissé à la discrétion des URSSAF, pendant lequel il est toujours possible pour le collecteur de s'exécuter. C'est justement la fonction d'une sanction particulière, les

---

<sup>2327</sup> Au demeurant, on peut être certain qu'en l'absence d'une compensation opérée de manière périodique, le contentieux relatif à l'indu de contributions s'en trouverait démultiplié.

majorations de retard<sup>2328</sup>, que d'inciter ce dernier à réaliser les opérations dont il a la charge quand bien même il serait hors délai (§1).

447. Si l'inexécution se prolonge, ce sont alors les techniques liées au recouvrement forcé de la créance sociale qui peuvent être mises en œuvre par l'URSSAF. Ici, l'utilité d'une exécution directe par le collecteur a vécu. Face au prolongement de la défaillance de ce dernier, l'organisme du recouvrement doit pouvoir adopter une réaction rapide en raison de la configuration du système du recouvrement. A cet égard, c'est le procédé de la *contrainte* qui apparaît le mieux à même de répondre à cette exigence (§2). Ces techniques ne sont bien évidemment pas les seules mobilisables par les URSSAF<sup>2329</sup>, toutefois elles apparaissent de loin comme étant celles privilégiées par ces dernières en pratique<sup>2330</sup> et ce, au regard de la nécessité d'une réaction rapide de leur part. Autrement dit, elles sont particulièrement adaptées à un système basé sur la captation des flux. On ne saurait ainsi s'étonner de l'absence de considérations particulières pour la lutte contre le travail dissimulé<sup>2331</sup>. Bien que représentant un épineux problème en pratique, il n'en demeure pas moins une exception dans un système basé sur l'exécution spontanée du collecteur.

## **§1. Les majorations de retard, technique d'incitation à l'exécution du collecteur défaillant**

448. Le non-paiement des contributions sociales dans le délai imparti expose le collecteur à diverses sanctions d'ordre pénal<sup>2332</sup> ou administratif<sup>2333</sup>. Parmi celles-ci, les

---

<sup>2328</sup> Et dans une moindre mesure les pénalités de retard prévues par l'article R. 243-12 du CSS.

<sup>2329</sup> Au titre du recouvrement forcé, les URSSAF peuvent, par exemple, également recourir à la citation directe.

<sup>2330</sup> En ce sens pour les majorations : *GADSS*, p. 229. Pour la contrainte : J-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale, op. cit.*, p. 902.

<sup>2331</sup> Sur ce point, voir : P.-Y. Verkindt, « La lutte contre le travail illégal », *RDSS* 2001, p. 92.

<sup>2332</sup> Par exemple, les employeurs qui ne se sont pas conformés à la législation de la Sécurité sociale s'exposent à une contravention de 3<sup>ème</sup> classe et, à ce titre, à être poursuivis devant le tribunal de police (*CSS, art. L. 244-1 et R. 244-4*). L'amende, d'un montant de 450 euros, au plus est appliquée autant de fois qu'il y a de personnes employées dans des conditions contraires aux prescriptions relatives à l'immatriculation et au paiement des cotisations de sécurité sociale sans que le total des amendes ne puisse dépasser 1 500 euros.

<sup>2333</sup> Il peut s'agir soit de sanctions prises par l'URSSAF ou par d'autres organismes de sécurité sociale. On songe, en premier lieu, aux majorations ici étudiées. Il existe également une sanction particulière prévue à l'article L. 244-8 du CSS qui consiste à permettre aux caisses primaires d'assurance-maladie de poursuivre auprès d'un employeur le remboursement des prestations maladie de longue durée ou

majorations de retard apparaissent particulièrement efficaces<sup>2334</sup>. C'est qu'à l'automaticité de l'exigibilité des contributions répond celle des majorations de retard (A). Cette automaticité est servie par l'identité de nature reconnue des majorations avec celle des contributions sociales auxquelles elles sont afférentes (B). Cette qualification, qui se révèle d'une opportunité certaine, ne masque pas pour autant l'irréductible part de sanction inhérente aux majorations de retard. Celles-ci ont ainsi une nature ambivalente en ce qu'elles sont à la fois sanction de la défaillance du collecteur et réparation du manque à gagner par l'URSSAF (C).

### A. L'automaticité des majorations et des pénalités de retard

449. Les majorations de retard naissent sans que ne soit nécessaire l'envoi préalable d'une mise en demeure<sup>2335</sup> ou, plus largement, la réalisation de « formalités » par l'URSSAF<sup>2336</sup>. Ainsi, tout retard de paiement dans le délai imparti donne lieu à une majoration forfaitaire dite « initiale » équivalente à 5% du montant des sommes dues<sup>2337</sup>. S'y ajoute une majoration complémentaire de 0,4 % du montant des contributions impayées par mois ou fractions de mois de retard à compter de la date limite de paiement<sup>2338</sup>. Le caractère automatique de ces majorations se combine ainsi parfaitement avec un paiement dont l'initiative de sa réalisation appartient au collecteur. Certes, on retrouve cette automaticité s'agissant de la majoration unique de 10% en matière d'impôts directs, lesquels sont pourtant caractérisés par l'action préalable de l'administration<sup>2339</sup>.

---

d'accident du travail lorsqu'à la date de l'accident ou de l'arrêt de travail celui-ci n'a pas acquitté l'intégralité des cotisations dues pour son personnel. Il peut également s'agir de sanctions complémentaires mettant en jeu le rapport du commettant avec d'autres autorités publiques. Par exemple, un employeur reconnu coupable de travail dissimulé peut ainsi encourir comme peine complémentaire l'exclusion de marchés publics pour une durée de cinq ans au plus (*Cod. Trav. art. L. 8224-3*).

<sup>2334</sup> En ce sens, *GADSS*, p. 229.

<sup>2335</sup> *Cass. Soc.*, 11 juill. 1991, *Bull. Civ.* 1991, V, n° 358.

<sup>2336</sup> La solution est relativement ancienne : *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>*, 16 juill. 1962, *Bull. Civ.* 1962, II, n°590.

<sup>2337</sup> *CSS*, art. R. 243-18. Techniquement, le versement d'un montant de contributions inférieur à celui dont le collecteur est redevable, c'est-à-dire le paiement partiel, est considéré comme un retard de paiement. Ceci peut résulter d'une erreur de calcul dont la découverte se réalisera *a posteriori* notamment à l'occasion d'un contrôle de l'URSSAF.

<sup>2338</sup> *CSS*, art. R. 243-18.

<sup>2339</sup> *CGI*, art. 1730.

Toutefois, intégré dans le système du recouvrement social, le mécanisme des majorations de retard prend toute son ampleur par sa conjugaison à l'automatisme de l'exigibilité de la créance sociale<sup>2340</sup>. En effet, aucune décision de l'URSSAF concrétisant l'action de celle-ci n'est en principe encore intervenue depuis le début du recouvrement, ce qui répond au double objectif de rapidité et d'économie de moyens qui caractérise le système. La première décision ne sera matérialisée que par la mise en demeure de l'URSSAF enjoignant le débiteur de la créance échue à la payer dans le mois de sa notification<sup>2341</sup>. Et encore, cette mise en demeure n'a elle-même rien d'automatique en pratique : l'URSSAF peut rester passive face à l'inexécution du collecteur<sup>2342</sup>. Qu'à cela ne tienne, les majorations complémentaires continuent de courir tant que ce dernier ne règle pas la totalité de sa créance. Celui-ci aura d'ailleurs tout intérêt à s'exécuter le plus tôt possible dans la mesure où, passé le délai de 30 jours à compter de la date limite de paiement, il ne pourra plus en demander la remise gracieuse, sauf à démontrer l'existence d'un cas de force majeure<sup>2343</sup>. En définitive, si ce sont ces majorations prises isolément qui retiennent l'attention de prime abord lorsque l'on conclut à leur efficacité<sup>2344</sup>, il s'avère que c'est bien l'ensemble du mécanisme desdites majorations combiné à l'automatisme de l'exigibilité de la créance sociale qui contribue à la performance de la réaction du système.

**450.** L'URSSAF peut sembler, à ce stade, restreinte à un simple rôle de constatation de l'inexécution du collecteur matérialisé par l'envoi d'une mise en demeure de payer à ce dernier. Les majorations de retard n'échappent pas pour autant à l'action volontaire de celle-ci dès lors qu'il est toujours loisible au collecteur défaillant de lui demander la remise de ses majorations<sup>2345</sup>. Si la remise est automatique dans deux hypothèses, à savoir en cas

---

<sup>2340</sup> D'ailleurs, on retrouve un mécanisme analogue en matière d'impositions auto-liquidées telle que la TVA (*CGI, art. 1727 ; art. 1731*).

<sup>2341</sup> *Cass. Soc., 24 mars 1994, n°92-13.925 ; Cass. Soc., 21 mars 1996, n°94-15.696 ; Cass. Soc., 18 juillet 1997, n°94-21.936 ; Cass. Soc., 1er déc. 1994, n°92-14.219*.

<sup>2342</sup> Le délai d'un mois prévu par l'article R. 243-19 du CSS ne constitue, comme nous l'avons déjà vu dans un chapitre précédent, qu'une mesure de faveur à destination du collecteur, lequel article n'est pas le siège d'une obligation d'action à la charge de l'URSSAF.

<sup>2343</sup> *CSS, art. R. 243-20*. L'ancienne version de l'article prévoyait, outre l'hypothèse d'un cas de force majeure, celle de « cas exceptionnels ». Celle-ci a été supprimée par le décret du 8 juillet 2016 (*D. n°2016-941, 8 juill. 2016, art. 12*). Elle était au demeurant très rarement admise, la Cour de Cassation en livrant une interprétation stricte (voir, par exemple, *Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 10 mars 2016, n°15-13.713*).

<sup>2344</sup> En ce sens, G. Vachet, « Le paiement des cotisations sociales », *op. cit.*

<sup>2345</sup> En vertu de l'article R. 243-20 du CSS, statue en fonction du montant des majorations en cause. Ainsi, au-delà d'un certain montant c'est la CRA qui statue sur proposition du directeur.

de procédure collective ou lorsque le collecteur est primo défaillant<sup>2346</sup> et qu'elle porte sur un faible montant<sup>2347</sup>, elle reste, dans les autres cas, soumise au large pouvoir d'appréciation de l'organisme de recouvrement<sup>2348</sup>. Certes, ce pouvoir n'est pas équivalent à celui dont il dispose en matière d'octroi de délais de paiement liés aux difficultés de trésorerie de l'employeur<sup>2349</sup>, sa décision pouvant toujours être contestée devant la juridiction du contentieux général de la sécurité sociale<sup>2350</sup>. D'ailleurs, ladite décision doit être motivée en vertu de l'article R. 243-20 du CSS, ce qui n'est pas le cas en matière de délais de paiement. L'encadrement du pouvoir de l'URSSAF en la matière exprime une tension certaine, à ce stade du recouvrement, entre l'idée de l'économie de moyens qui sous-tend le recouvrement social et la nécessité d'une intervention de celle-ci. L'équilibre s'avère toutefois maintenu : par leur caractère automatique, les majorations de retard constituent une technique coercitive pour le collecteur défaillant sans pour autant marquer une véritable reprise en main du recouvrement par l'URSSAF. Cet équilibre est d'ailleurs mis en exergue à la fois par la reconnaissance de l'identité de nature des majorations avec les contributions sociales et par leur irréductible ambivalence.

## **B. La reconnaissance d'une identité de nature des majorations de retard avec les contributions sociales**

**451.** On oppose classiquement deux analyses quant à la nature des majorations de retard<sup>2351</sup>. La première va dans le sens d'une identité de nature entre celles-ci et les

---

<sup>2346</sup> En effet, aucune infraction n'a été constatée au cours des vingt-quatre mois précédents (*CSS, art. R. 243-19-1*).

<sup>2347</sup> Leur montant doit ainsi être inférieur au plafond de la sécurité sociale applicable aux rémunérations ou gains versés par mois, fixé pour l'année civile en cours (*CSS, art. R. 243-19-1*). Encore faut-il que l'employeur règle dans le mois suivant la date d'exigibilité les cotisations dues.

<sup>2348</sup> L'URSSAF ne peut toutefois pas opérer de remise gracieuse lorsque les majorations résultent d'un constat de travail dissimulé tel que défini par le code du travail (*CSS, art. R. 243-20*).

<sup>2349</sup> Pour mémoire, cette demande d'octroi de délais supplémentaires peut également porter sur les majorations de retard. Voir *supra*, subdivision précédente.

<sup>2350</sup> A cet égard, le Pôle social du TJ dispose d'un large pouvoir puisque, sous réserve qu'il se soit assuré de la réunion des conditions prévues par la loi (*Cass. Soc., 18 juin 1986, n° 84-13.786, Bull. Civ. V, n°000, p.000*), il lui appartient de remettre ou non ces majorations, de manière totale ou partielle, selon son appréciation (*Cass. Soc., 19 janv. 1978, n°76-13.314, Bull. Civ. V, n°56 ; Cass. Soc., 18 janv. 2001, n° 99-13.909, RJS 2001, n° 652*). Les décisions prises par lui en opportunité ne sont pas susceptibles d'appel (*Cass. Soc., 21 mai 1974, n°73-11.320, Bull. Civ. V, n°320, p. 305*).

<sup>2351</sup> J. Bordelou, *Qest. Séc. Soc.*, 1966, p. 264.



cotisations sociales dès lors qu'elles constituent un élément accessoire de ressources de la Sécurité sociale. Les cotisations seraient simplement plus élevées en cas de retard du collecteur<sup>2352</sup>. Selon la seconde, ces majorations constituent une astreinte légale. Elles auraient dès lors le caractère de pénalités, c'est-à-dire de sanction<sup>2353</sup>. La Cour de Cassation s'est très tôt prononcée en faveur de l'identité de nature<sup>2354</sup> sans pour autant l'adopter en totalité. En effet, elle désolidarise les majorations des cotisations au regard du droit des procédures collectives en refusant de leur étendre le privilège attaché aux cotisations sociales<sup>2355</sup>. Toutefois, on a déjà pu constater qu'il existe une certaine tendance des autorités publiques comme de la Cour de Cassation à accorder la primauté aux règles du droit des procédures collectives sur celles issues d'autres segments du droit positif lorsqu'il y a un tel entrechoquement<sup>2356</sup>. La conception de l'identité de nature se révèle donc bien dominante malgré cette exception due à un élément extérieur au droit de la sécurité sociale.

En retenant la qualification d'accessoire des contributions sociales, la Cour de Cassation préserve tout d'abord l'unité des techniques du recouvrement (1). Surtout, elle évite les conséquences attachées à la qualification de sanction administrative qui risquerait de remettre en cause le caractère automatique des majorations (2). La nature de sanction administrative n'en demeure pas moins irréductible pour une part des majorations de retard, ce qui fait apparaître leur dualité (3).

## **1. La conception de l'identité de nature au soutien de l'unité des techniques du recouvrement**

### **452. L'identité de nature entre contributions sociales et majorations de retard permet**

---

<sup>2352</sup> *Cass. civ. 4 nov. 1960, JCP, 1961, 11955.*

<sup>2353</sup> J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale, op. cit.*, p. 908.

<sup>2354</sup> Sous l'empire des anciennes assurances sociales : *Cass. Civ. 18 fevr. 1936, Sem. jur. 1936, p. 788.* Cette position sera réaffirmée dans les premières années du nouveau régime général : *Cass. Soc., 26 juill. 1951, JCP 1951, II, 6445, note B. H.*

<sup>2355</sup> *Cass. Soc., 30 nov. 1951, D. 1952, 121, note P. Voirin ; Com. 31 janv. 1952, D. 1952, 233.* La Cour se fonde essentiellement sur la règle selon laquelle il n'y a pas de privilège sans texte.

<sup>2356</sup> Voir *supra*. Jacques Bordeloup pointe ici l'influence de la chambre commerciale. Pour expliquer la solution ainsi retenue, il émet l'hypothèse d'un « sentiment de réaction contre les droits exorbitants de la législation sociale en générale et des techniques de recouvrement en particulier ». J. Bordeloup, *Quest. Séc. Soc, op. cit.*

d'assurer en premier lieu l'unité temporelle (a) et matérielle (b) des techniques du recouvrement.

### a. L'unité temporelle

**453.** Historiquement, il existe deux questions principales quant à l'unité temporelle du recouvrement et dont la solution dépend de l'identité de nature entre cotisations et majorations<sup>2357</sup>. Plus précisément, celles-ci ont trait à la prescription de la dette sociale et de l'action en recouvrement. A cet égard, elles sont directement liées à la portée de la mise en demeure, laquelle produit classiquement un triple effet. Celle-ci fixe d'abord, pour le passé, un délai de prescription de la dette sociale<sup>2358</sup>, c'est-à-dire une période maximale sur laquelle peut porter le recouvrement de l'URSSAF<sup>2359</sup>. Elle constitue ensuite le point de départ du délai laissé au cotisant pour soit régulariser sa situation soit contester le quantum ou le principe de sa dette<sup>2360</sup>. Enfin, elle détermine, pour l'avenir, un délai de prescription de l'action en recouvrement de la dette qui court à compter de l'expiration du délai précédent octroyé au débiteur<sup>2361</sup>. Or, à l'origine du dispositif, nulle mention n'était faite des majorations de retard sur ce point<sup>2362</sup>. Se posait donc la question de savoir à quel moment fixer le point de départ tant du délai de prescription des majorations<sup>2363</sup> que de

---

<sup>2357</sup> *Ibidem*. L'auteur ne retient toutefois pas cette classification.

<sup>2358</sup> Le délai est de trois ans (CSS, art. L. 244-3). Il était initialement d'une durée de cinq ans avant qu'il ne soit modifié par la loi du 11 juillet 1986 (L. n°86-824 11 juill. 1986, art. 18). Cette durée reste toutefois de mise en cas de constatation de travail dissimulé (CSS, art. L. 244-11).

<sup>2359</sup> Cet effet a été supprimé par la LFSS pour 2017 (L. n°2016-1827, 23 déc. 2016, art.24-I), le point de départ du délai étant désormais fixé au 31 décembre de l'année civile au titre de laquelle elles sont dues (CSS, art. L. 244-3). Auparavant, celui-ci se déterminait à rebours, l'ancien article L. 244-3 du CSS prévoyant que « l'avertissement ou la mise en demeure ne peut concerner que les cotisations exigibles au cours des trois années civiles qui précèdent l'année de leur envoi ainsi que les cotisations exigibles au cours de l'année de leur envoi ». Il correspondait à la date d'exigibilité des contributions sociales (Cass. Soc. 5 mai 1994, RJS 1994, n°759). A noter que ce nouveau mode de décompte des délais ne vaut que pour les contributions dues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 de telle sorte que, pour les contributions antérieures, la mise en demeure conserve encore son effet jusqu'à ce qu'il s'estompe mécaniquement par l'écoulement du temps.

<sup>2360</sup> Aujourd'hui d'une durée d'un mois (CSS, art. L.244-2) ce délai était à l'origine d'une durée de 15 jours avant la modification réalisée par la loi du juillet 1989 (L. n°89-474, 10 juill. 1989, art. 2).

<sup>2361</sup> CSS, art. L. 244-8-1. Désormais d'une durée de trois ans, il s'étendait, avant la modification apportée par la LFSS pour 2017, sur une période de cinq ans (L. n°2016-1827, 23 déc. 2016, art. 24-I).

<sup>2362</sup> Ord. 4 oct. 1945, art. 46.

<sup>2363</sup> La nature de ce délai pour les cotisations sociales a également fait l'objet de débats mais il s'agissait alors de savoir si ledit délai devait s'analyser comme une prescription ou comme un délai préfix (ou délai de forclusion). En faveur de cette conception : J.-J. Dupeyroux, note D., 1962.531.

celui de l'action en recouvrement. L'absence de contenu obligatoire des mises en demeure contribuait à obscurcir le problème. En effet, celles-ci n'étaient, jusqu'à une période récente, soumises à aucune condition de forme pour sa validité<sup>2364</sup>. En conséquence, les URSSAF usaient en pratique de formules sibyllines n'indiquant pas nécessairement l'étendue de pareilles missives, ce qui aurait pu potentiellement se retourner contre elles lors de la mise en œuvre d'actions en recouvrement<sup>2365</sup>. En l'absence de dispositions spéciales, les juridictions du fond vont un temps recourir aux règles du droit commun<sup>2366</sup> avant que, sous l'impulsion de la Cour d'Appel de Paris<sup>2367</sup>, celles-ci soient délaissées en faveur des règles du CSS. Cette position sera ensuite reprise par la Cour de Cassation, non sans quelques attermolements de sa part<sup>2368</sup>. C'est ainsi que, pour opérer ce passage à des règles spéciales dont le support textuel ne faisait pas référence aux majorations de retard, que la conception de l'identité de nature va être mobilisée. Cette conception avait déjà été dégagée sous l'empire des anciennes assurances sociales à propos de l'étendue des pouvoirs du juge, pour notamment refuser à ce dernier la possibilité d'accorder un délai de grâce sur le fondement de l'ancien article 1244 du code civil. La Cour de Cassation avait

---

<sup>2364</sup> En effet, c'est le décret du 11 avril 2007 qui a introduit dans l'article R. 244-1 du CSS le contenu obligatoire de cette mise en demeure. La Cour de Cassation avait toutefois dégagé ces mentions comme condition de validité dès le début des années 1990 (*Cass. Soc.*, 19 mars 1992, n°88-11.682, *Dr. Soc.*, 1993, p. 85, note A. Arseguet et P. Isoux ; *JCP E*, 1992, 181, note G. Vachet ; *JCP G* 1992, n°334, note F. Taquet). La Cour considérait auparavant que cette mise en demeure, qui a le caractère d'une invitation impérative adressée au débiteur de cotisations de sécurité sociale d'avoir à régulariser sa situation, n'est soumise, pour sa validité, à aucune condition quant à son contenu (*Cass. civ. 17 juill. 1958*, *Gaz. Pal.* 1958, 2, 296 ; *Cass. Civ. 18 juill. 1958*, *Bull. Civ.*, II, 1958, n° 368). Voir, plus récemment : F. Petit, « La mise en demeure du cotisant défaillant », *Dr. Soc.*, 2019 p. 764.

<sup>2365</sup> Il semble toutefois, à la lecture des arrêts rendus par la Cour d'Appel de Paris, que l'URSSAF de Paris ait très tôt pris le soin de préciser, dans le contenu de la mise en demeure, qu'étaient visées les majorations nées « sans préjudice des majorations qui continueront à courir jusqu'à la date du règlement définitif ». *CA Paris*, 18<sup>ème</sup> Ch., 29 juin 1959 ; *JCP II* 1960, 11673, note P. Hertzog.

<sup>2366</sup> Il était ainsi fait application de l'ancien article 2277 du code civil relatif à la prescription quinquennale en raison du caractère périodique de la dette et des anciens articles 2244 et 2248 dudit code relatifs aux événements interruptifs de celle-ci. En ce sens, M. Mollion, « Le recouvrement des majorations de retard dissocié de celui des cotisations de sécurité sociale obéit-il à d'autres règles ? », *JCP* 1955, I, 1216. La position de l'auteur illustre également un autre problème quant à la mobilisation des règles issues du droit civil par les juridictions du fond, à savoir que ces dernières pouvaient en donner des interprétations bien différentes, ce qui rendait incertain le point de départ des délais de prescription en pratique (*Com. S. S., Seine*, 8<sup>ème</sup> sect., 4 juin 1956, *Gaz. Pal.*, 56.2. 348 ; *contra* : *Com. rég. S. S., Paris*, 25 mai 1955 ; *JCP*, 1957, II, 9801).

<sup>2367</sup> *CA Paris*, 18<sup>ème</sup> Ch., 29 juin 1959, *op. cit.*

<sup>2368</sup> *Cass. Civ. 4 oct. 1961*, *Bull. Civ.*, II, n°632. La Cour de Cassation a par la suite infirmé sa position (*Cass. Civ.*, 27 fév. 1964, *D.* 1964, p. 429, note M. Minjoz), ce qui ne s'accordait pas avec la conception de l'identité de nature qui s'affirmait par ailleurs comme dominante. Elle reviendra finalement à sa position initiale : *Cass. Soc.*, 19 janv. 1966, *D.* 1966, p. 517, (1<sup>ère</sup> espèce), note J. Minjoz.

pu, à cette occasion, affirmer que les « intérêts de retard »<sup>2369</sup> sont, en cas de versement tardif des cotisations, l'accessoire inévitable et automatique de celles-ci<sup>2370</sup>.

**454.** Au regard du délai de prescription de la dette, dire que les majorations de retard constituent des accessoires aux cotisations sociales permet d'appréhender aussi bien la dette de cotisation initiale que les majorations qui lui sont afférentes et ce, sans qu'il ne soit nécessaire de faire figurer une mention explicite dans la mise en demeure ou d'avoir à en produire une spécifiquement pour les majorations considérées. Ceci s'avère déterminant pour les majorations de retard qui courent tant que le règlement définitif de la dette initiale n'est pas intervenu de telle sorte que reconnaître l'identité de nature avec les cotisations sociales étend le champ de la mise en demeure à l'égard des majorations qui lui seraient éventuellement postérieures sans qu'il ne soit nécessaire d'adresser une nouvelle mise en demeure à chaque échéance de retard<sup>2371</sup>. A l'époque, l'enjeu était, sur ce point, d'autant plus important qu'il n'existait pas la césure que nous connaissons aujourd'hui en droit positif entre majorations forfaitaires et majorations complémentaires, seules ces dernières étant alors prévues par l'ancien article 136 du CSS<sup>2372</sup>.

Cette conception de l'identité de nature trouve désormais une consécration dans la loi puisque l'article L. 244-3 du CSS, tel que modifié par la LFSS pour 2017, prévoit explicitement une même date de départ du délai de prescription<sup>2373</sup>. La loi supprime

---

<sup>2369</sup> C'est-à-dire les majorations de retard. La terminologie a été modifiée par une loi du 6 janvier 1942. Nous reviendrons sur cette modification dans une subdivision ultérieure.

<sup>2370</sup> *Cass. Civ., 18 fév. 1936, op. cit.* Elle réitéra sa position sous l'empire de l'ordonnance du 4 octobre 1945 dans un arrêt en date du 26 juillet 1951 (*Cass. Soc., 26 juill. 1951, op. cit.*). Il n'est toutefois pas certain que le caractère automatique des majorations n'ait jamais rendu superflu le recours à une telle argumentation.

<sup>2371</sup> *Cass. Soc., 19 janv. 1966, D. 1966, p. 517, (1<sup>ère</sup> espèce), note J. Minjoz.*

<sup>2372</sup> De l'instauration du régime général par l'ordonnance du 4 janvier 1945 jusqu'au décret du 25 janvier 1961 (*D. n°61-100, 25 janv. 1961, art.12*), il n'existait pas une telle distinction entre majorations forfaitaires et majorations complémentaires, seules ces dernières étant prévues par l'article 36 de ladite ordonnance puis par l'ancien article 136 du CSS. Il semblerait d'ailleurs que les autorités publiques aient hésité entre ces deux formules, privilégiant l'une ou l'autre selon les époques.

<sup>2373</sup> En vertu de l'ancien alinéa 3 de l'article considéré, la mise en demeure qui concerne le recouvrement des majorations de retard doit être adressée avant l'expiration d'un délai de deux ans à compter du paiement des contributions qui ont donné lieu à l'application desdites majorations. Une lecture littérale de l'article pouvait laisser entendre que la loi remettait ainsi en question la conception de l'identité de nature. En effet, on aurait pu en déduire que l'envoi d'une mise en demeure spécifique aux majorations soit toujours obligatoire. L'interprétation est toute autre en ce qu'elle est liée à l'effet fixateur du point de départ de la prescription par la mise en demeure. D'ailleurs, cette règle a survécu à la disparition de la référence faite à une telle missive, son délai étant aujourd'hui porté à 3 ans. C'est l'hypothèse où le débiteur a payé spontanément les contributions sociales en retard avant la réception de la mise en

également toute référence à la mise en demeure, celle-ci ne servant plus à déterminer le point de départ du délai, ce qui pose la question de la pérennité de son effet interruptif. Toutefois, elle reste toujours un préalable obligatoire à l'action de recouvrement<sup>2374</sup> de telle sorte que l'on peut conclure dans le sens de la conservation d'un tel effet par celle-ci.

**455.** Au regard du délai de prescription de l'action en recouvrement, l'identité entre cotisations et majorations de retard a une conséquence rigoureuse pour l'URSSAF. Elle prive d'effet l'envoi d'une nouvelle mise en demeure sur le cours de la prescription<sup>2375</sup>. En effet, chaque mise en demeure constitue un triptyque autonome de telle sorte que l'émission d'une nouvelle ne saurait faire revivre les causes de l'ancienne. En conséquence, la mise en demeure délivrée initialement fait courir, à l'expiration du délai imparti au cotisant-redevable pour payer, la prescription de l'action en recouvrement des cotisations et ce, quel que soit le montant définitif de la créance.

La conception de l'identité de nature va également être mobilisée pour déterminer quels sont les événements susceptibles d'interrompre la prescription de l'action en recouvrement. Elle va ainsi permettre d'étendre la portée d'événements interrupteurs tels que l'engagement de paiement pris par le débiteur<sup>2376</sup>. Si l'on opère une dichotomie entre majorations et cotisations, l'engagement de payer ne peut s'appliquer qu'aux majorations des cotisations portées audit engagement. Or, dans l'hypothèse où une partie des cotisations dues a été acquittée antérieurement à l'engagement de payer et que les majorations de retard y afférentes n'ont pas été recouvrées, la prescription des majorations considérées ne serait pas ainsi interrompue par cet acte. L'identité de nature entre cotisations sociales et majorations permet ainsi d'éviter une telle déconvenue à l'URSSAF, la reconnaissance de la créance et du retard à s'en acquitter, constituant une renonciation à la prescription tant à l'égard de la dette sociale initiale qu'à celle des

---

demeure ou en l'absence de l'envoi d'une mise en demeure et sans qu'il n'ait réglé les majorations de retard y afférentes qui va essentiellement être concernée ici.

<sup>2374</sup> *CSS, art. L.244-2.*

<sup>2375</sup> *P. Hertzog, note sous CA Paris, 18<sup>ème</sup> Ch., 29 juin 1959 ; JCP II 1960, 11673.*

<sup>2376</sup> *Cass. Civ., 19 janv. 1966, D. 1966, p. 517, (2<sup>ème</sup> espèce), note J. Minjoz ; Cass. Soc., 27 sept. 1989, n° 87-13.061, Bull. Civ. V, p. 334.*

majorations qui lui sont attachées<sup>2377</sup>.

A noter que la conception de l'identité de nature se trouve ici également consacrée explicitement par la LFSS pour 2017 à travers la création de l'article L. 244-8-1 du CSS qui fait désormais référence aux majorations de retard. L'unité temporelle du recouvrement s'avère donc bien acquise en droit positif. Il en va de même s'agissant de son unité matérielle.

### **b. L'unité matérielle**

**456.** Une question a pu surgir quant à la possibilité d'utiliser la procédure de la contrainte pour le recouvrement des seules majorations<sup>2378</sup>. C'est encore à partir de l'idée selon laquelle les majorations constituent l'accessoire au principal que sont les cotisations que la Cour de Cassation a permis une telle possibilité<sup>2379</sup>. Cette solution a été reprise par l'article R. 243-19 du CSS qui énonce très clairement que les majorations « sont recouvrées comme en matière de cotisations ». Sur ce point, l'utilité du recours à la conception de l'identité de nature s'est quelque peu effacée dans la mesure où le décret du 8 juillet 2016 a rendu explicite la référence aux « majorations et pénalités » parmi le contenu obligatoire de la mise en demeure défini à l'article R. 244-1 du CSS<sup>2380</sup>. Elle reste toutefois nécessaire s'agissant des majorations complémentaires qui ne peuvent être connues par l'URSSAF lors de l'envoi de la mise en demeure. Une contrainte peut dès lors être à nouveau émise pour les sommes restantes dues sans qu'il soit nécessaire de procéder à l'envoi d'une nouvelle mise en demeure<sup>2381</sup>. A noter que cette unité matérielle entre contributions et majorations a également pu être mobilisée dans une hypothèse plus

---

<sup>2377</sup> Ici, aussi, il n'est pas exclu que le caractère automatique des majorations aurait pu suffire pour retenir une telle solution.

<sup>2378</sup> Sur cette technique de recouvrement forcée. Voir, *infra*, Section 2.

<sup>2379</sup> *Cass. Soc.*, 19 janv. 1966, *Bull. Civ.*, I, n°74.

<sup>2380</sup> *D. n°2016-941*, 8 juill. 2016, art. 6. Cette mention a été dégagée au préalable par la Cour de Cassation : *Cass. civ. 2<sup>ème</sup>*, 29 nov. 2012, *RDSS* 2013, p. 171, obs. T. Tauran. Toutefois, la référence explicite aux majorations dues répond à une autre logique. Celle-ci permet, de manière concrète, la vérification du calcul exact de leur montant et de leur rapport à la dette de contribution initiale. Mais l'on se situe ici davantage sur le terrain de l'obligation d'information pesant sur les URSSAF.

<sup>2381</sup> En pratique toutefois, les URSSAF prennent généralement le soin d'envoyer une nouvelle missive : le paiement par le débiteur est toujours plus économique que l'usage de la contrainte.

marginale ayant trait à la gestion interne des caisses de sécurité sociale<sup>2382</sup>.

**457.** En définitive, l'ensemble des solutions relatives à l'unité temporelle et matérielle du recouvrement se trouve aujourd'hui stabilisé tant dans les textes que dans la jurisprudence de la Cour de Cassation de telle sorte que les enjeux qui leurs sont afférents semblent avoir perdu de leur intérêt. Surtout, la qualification retenue paraît répondre à des enjeux concrets relatifs à l'unité de la créance sociale, ce qui ne présume au fond en rien de la nature véritable desdites majorations. En revanche, plus épineuse est la question de l'identité de nature des majorations de retard au regard des conséquences qui découleraient, le cas échéant, de la qualification de sanction.

## **2. La conception de l'identité de nature au soutien de l'automatisme des majorations de retard**

**458.** Il n'y a guère de doute aujourd'hui quant à la nature administrative que revêtent, en principe, les sanctions prononcées par l'URSSAF (a). Or, reconnaître une telle qualification pour les majorations de retard s'avérerait fatal pour leur caractère automatique dès lors que s'imposerait un régime empreint de règles issues du procès pénal (b).

### **a. La nature administrative des sanctions prononcées par l'URSSAF**

**459.** En tant qu'organisme de sécurité sociale chargé d'une mission de service public, celui de la Sécurité sociale<sup>2383</sup>, l'URSSAF dispose de prérogatives de puissances publiques pour mener à bien celle-ci. Ce pouvoir exorbitant du droit commun, c'est-à-dire du droit

---

<sup>2382</sup> En vertu de l'article L. 231-6-1 du CSS, l'une des conditions d'éligibilité des administrateurs des caisses tient au respect de leurs obligations sociales à l'égard de l'organisme de recouvrement dont ils dépendent. Instituée par l'article 8 de l'ordonnance n°67-706 du 26 août 1967, cette condition pouvait s'entendre alors de manière restrictive dans la mesure où la disposition concernée faisait strictement référence aux « cotisations de sécurité sociale ». C'est ainsi posée la question du sort du mandat d'un administrateur qui, tout en ayant réglé ses cotisations sociales, ne s'acquittait pas des majorations de retard y afférentes. La Cour de Cassation va considérer que cette condition n'est pas réunie dans pareille situation dès lors qu'elle considère que lesdites « sont un élément des cotisations auxquelles elles s'ajoutent, ont la même nature juridique que celles-ci et forment avec elles un ensemble indissociable ». *Cass. Soc.*, 30 nov. 1978, *Bull. Civ.* V, n°819, p. 617 ; *GADSS* n°29.

<sup>2383</sup> Il s'agit d'un service public à caractère administratif. X. Prétot, « L'Etat et la Sécurité sociale. Réflexions sur le service public », *Dr. Soc.* 1981, p. 799.

privé<sup>2384</sup>, est clairement reconnu aux personnes privées en charge d'une telle mission depuis l'arrêt du Conseil d'état *Caisse « Aide primaire et protection »* de 1938<sup>2385</sup>. Ceci a pour effet premier de conférer un caractère obligatoire aux décisions prises par l'URSSAF dans le cadre de leur mission en leur attachant une présomption de conformité au droit, avant toute vérification du juge, encore appelée « privilège du préalable »<sup>2386</sup>. Mais la manifestation la plus éclatante de ce pouvoir peut s'observer à travers la possibilité qu'a l'URSSAF d'émettre des contraintes, c'est-à-dire de procéder comme toute autorité administrative à l'exécution forcée de ses propres décisions<sup>2387</sup>. L'URSSAF n'en dispose pas moins d'une autre prérogative, celle d'émettre des sanctions<sup>2388</sup>. Or, celles-ci sont nécessairement de nature administrative dès lors qu'elles sont prises par l'URSSAF dans le cadre de sa mission de service public<sup>2389</sup>. De manière générale, ce lien entre sanction administrative et exercice de prérogatives de puissance publique par une autorité administrative a été clairement reconnu comme le premier critère d'identification de celle-ci par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°89-260 DC du 28 juillet 1989<sup>2390</sup>. De façon plus spécifique, une telle nature est aujourd'hui consacrée explicitement par le code des relations entre le public et l'administration<sup>2391</sup> qui fait référence aux organismes de sécurité sociale lorsqu'il traite du régime des sanctions adressées aux citoyens<sup>2392</sup>. A cet

---

<sup>2384</sup> Sur le fondement de ce pouvoir, E. Saillant, *L'exorbitance en droit public*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque des thèses », vol. 109, 2012, pp. 91-178.

<sup>2385</sup> *CE, 13 mai 1938, Caisse primaire « Aide et protection »*, *Rec.* p. 417 ; *D.* 1939.3.65, concl. R. Latournerie, note A. Pépy ; *RD publ.* 1938.830, concl. R. Latournerie, *GADSS* n°58.

<sup>2386</sup> Ceci se manifeste notamment à travers l'absence du caractère suspensif du recours devant le Pôle social du TJ à l'égard de la décision prise par l'URSSAF. Sur cette conséquence du privilège du préalable : M. Waline, *Précis de droit administratif, op. cit.*, p. 457. Pour une perspective récente de cet attribut : C. Hauuy, « La pérennité du privilège du préalable », *AJDA* 2015, 2363.

<sup>2387</sup> Voir *infra*, Section 2.

<sup>2388</sup> Elles peuvent également exercer des poursuites pénales. Pour une typologie des sanctions pénales liées au recouvrement social : P. Morvan, *Droit de la protection sociale, op. cit.*, p. . Sur l'exercice de telles poursuites par les autorités administratives en général, R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 15<sup>è</sup>éd. 2001, p. 1172.

<sup>2389</sup> Pour une approche générale de ce pouvoir attribué aux personnes investies de prérogatives de puissance publique, J.L. de Corail, « Administration et sanction. Réflexions sur le fondement du pouvoir administratif de répression » in *Mélanges Chapus*, 1992, p. 103.

<sup>2390</sup> Cons. 6. C'est par cette décision que le Conseil constitutionnel a véritablement consacré la constitutionnalité des sanctions administratives. *CE, Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, Doc. Frce, 1995, p. 35.

<sup>2391</sup> *CRPA*.

<sup>2392</sup> *CRPA, art. L. 100-3 comb. art. L. 120-1 suiv. et L. 211-1 suiv.* Il est vrai que celle-ci était acquise de manière explicite dès la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, aujourd'hui reprise par ledit code, qui incorporait dans la catégorie des autorités administratives les organismes de sécurité sociale. Sur ce point,



égard, il range très explicitement dans sa subdivision consacrée à l'obligation de motivation des « actes administratifs » les sanctions prononcées par les organismes de sécurité sociale<sup>2393</sup>.

**460.** Cette reconnaissance n'est pourtant pas toujours allée de soi. Le régime applicable aux sanctions administratives, tel qu'il a été dessiné progressivement par le Conseil d'état puis par le Conseil constitutionnel en droit administratif général, n'a ainsi été que tardivement et partiellement transposé en matière sociale, ce qui n'a pas manqué de faire l'objet de critiques d'une partie de la doctrine<sup>2394</sup>. Le retard qu'accuse le droit de la sécurité sociale sur ce point s'explique par différents facteurs. D'une façon générale, l'attribution du contentieux de la sécurité sociale à l'ordre judiciaire, pour des raisons tenant à des contingences historiques, a largement contribué à brouiller la question<sup>2395</sup>. Ce n'est ainsi que par de timides emprunts à la jurisprudence du Conseil d'état que la Cour de Cassation va faire pénétrer dans le champ social certaines règles ayant trait au régime des décisions administratives et dont les sanctions constituent une sous-espèce<sup>2396</sup>.

Le législateur a longtemps contribué à entretenir ce phénomène. L'exemple le plus topique est fourni par la loi du 11 juillet 1979, première loi d'envergure concernant les relations entre le public et l'administration<sup>2397</sup>. A regarder de plus près les débats parlementaires qui s'y rapportent, le législateur entend exclure du champ de l'article 1<sup>er</sup> de la loi relatif à

---

la codification a opéré un changement terminologique puisque, aux termes d'autorité administrative et de citoyens, elle a substitué respectivement ceux d'administration et de public. Quoiqu'il en soit, par « administration », le législateur entend bien l'ensemble des personnes publiques ou privées en charge d'un service public administratif. M. Viallettes, C. Barrois de Sarigny, « La fabrique d'un code », *RFDA* 2016. 4.

<sup>2393</sup> *CRPA, Livre 2, Titre 1*. Mais il est vrai que les intitulés des subdivisions des codes n'ont qu'une valeur interprétative.

<sup>2394</sup> M. Mestek, *L'exigence du contradictoire dans les procédures non juridictionnelles en droit de la sécurité sociale, op. cit.*, p. 74 sq.

<sup>2395</sup> *GADSS*, p. 512 sq.

<sup>2396</sup> Le Conseil d'état définit ainsi une sanction administrative comme étant tout d'abord « une décision unilatérale prise par une autorité administrative agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique ». CE, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, op. cit.* p. 35.

<sup>2397</sup> *L. n° 79-587*, 11 juill. 1979. Certes, d'autres mesures destinées à l'amélioration des rapports entre le public et l'administration ont été prises antérieurement à cette loi. On songe ici notamment à la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre le public et l'administration. Il ressort toutefois clairement des débats parlementaires, que celle de 1979 revêt une importance particulière aux yeux du législateur. *Déb. Ass. Nat.*, 26 avril 1979, p. 3055. Et pour cause, celle-ci opère un renversement du principe « Pas de motivation sans texte » qui a longtemps prévalu en en la matière.

l'obligation de motiver certaines décisions défavorables, celles prises par les organismes de sécurité sociale<sup>2398</sup>. De manière contestable, le législateur justifie alors cette exclusion par la nature privée des organismes considérés<sup>2399</sup>. Certes, on peut nuancer cette approche téléologique et observer que la nature administrative des sanctions prononcées par l'URSSAF, déjà acquise lors de l'adoption de cette loi, n'a en réalité pas été remise en cause par celle-ci<sup>2400</sup>. En conséquence, la règle signifiée par l'article susvisé se révèle applicable à cette dernière depuis l'origine<sup>2401</sup>, bien avant sa codification au sein du CRPA<sup>2402</sup>. Il apparaît ainsi que le manque de succès de la loi de 1979 dans le domaine de la sécurité sociale ne soit pas tant du fait du législateur que d'un manque de mobilisation sur le plan contentieux<sup>2403</sup>. Toutefois, les débats autour de ladite loi traduisent bien une certaine réticence des autorités publiques quant à l'extension des garanties attachées à la qualification de sanction administrative dans ce segment du droit. Fort heureusement, une telle approche a vécu, le législateur retenant aujourd'hui très explicitement la nature administrative des nouvelles sanctions qu'il crée en matière de recouvrement social et ce, en se fondant sur les prérogatives exorbitantes du droit commun qui appartiennent à l'URSSAF<sup>2404</sup>.

---

<sup>2398</sup> *J.O. Déb. Sénat*, 6 juin 1979, p. 1718 sq ; *Déb. Ass. Nat.*, 28 juin 1979, p. 5747.

<sup>2399</sup> *Ibidem*.

<sup>2400</sup> D'une part, il ressort des débats de la loi de 1979 que le législateur semble avoir eu une vision centrée sur les organismes servant les prestations et que, de manière contestable, il a justifié cette exclusion par la nature privée des organismes considérés. D'autre part, si l'on adopte une lecture exégétique de la loi, on s'aperçoit que celle-ci n'exclut pas explicitement de son champ d'application les organismes de sécurité sociale malgré l'intention initiale du législateur

<sup>2401</sup> *Contra* J.-Y. Faberon, « La réforme de la motivation des actes administratifs et des actes des organismes d'aide sociale par la loi du 11 juillet 1979 », *JCP* 1980. 1. 2980. L'auteur n'opère pas de distinction entre la sphère de l'aide sociale, de l'assurance chômage et de la sécurité sociale, ce qui est à l'origine d'une confusion qui invalide, selon nous, sa position.

<sup>2402</sup> Au demeurant, la loi du 12 avril 2000 qui y faisait référence pour partie et qui, elle, incluait les organismes de sécurité sociale, nous semble offrir une relecture dynamique de la loi de 1979 attestant du caractère extensif de celle-ci. Son article premier relatif à son champ d'application intègre en effet les organismes de sécurité sociale dans la catégorie des autorités publiques (*L. n°2000-321, 12 avr. 2000, art. 1<sup>er</sup>*).

<sup>2403</sup> Ce qui peut être attesté par le fait que la doctrine ne va vraiment se pencher sur les droits de l'employeur-collecteur qu'au début des années 1990. A cet égard, celle-ci va se concentrer sur le contrôle opéré par l'URSSAF. M. Mestek, *L'exigence du contradictoire dans les procédures non juridictionnelles en droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*, 24 sq.

<sup>2404</sup> Il en va ainsi notamment de la transformation en sanction administrative de l'ancien délit pénal d'obstacle à contrôle prévu à l'article L. 243-12-1 du CSS. G. Bapt, *Rapport n°4151 sur le projet de LFSS pour 2017*, *Ass. Nat., Com. aff. soc.*, Tome 1, pp. 169-176. Sur cette opération législative de dépenalisation, voir *infra*, subdivision suivante.

Une autre raison tient dans le nombre réduit de sanctions propres au droit de la sécurité sociale, notamment en matière de recouvrement, de telle sorte que, de manière mécanique, elles ont suscité peu de contentieux en comparaison de la matière fiscale<sup>2405</sup>. Surtout, la qualification de sanction administrative s'est exclusivement posée à propos des majorations de retard. Or, comme nous l'avons vu précédemment, la question a porté autour d'enjeux très concrets tenant à l'unité de la créance sociale<sup>2406</sup>. Comme le remarquait un auteur s'agissant de leur équivalent sur le plan fiscal, les majorations de retard apparaissent peu contestées dans leur principe<sup>2407</sup>. L'explication d'une telle polarisation semble résider dans le caractère automatique de celles-ci. En somme, l'automatisme des majorations de retard pour défaut de paiement semble les avoir rendues acceptables aux yeux du public si ce n'est le pragmatisme de l'administration et leur faible montant au regard du parcours contentieux nécessaire à leur contestation. Rien ne s'oppose donc, en principe, à ce que toute sanction prononcée par l'URSSAF revête une nature administrative. Reste à savoir ce qui distingue les sanctions des autres mesures à caractère administratif que peut prendre l'organisme du recouvrement.

**461.** Dans un rapport consacré à l'étude de la sanction administrative, le Conseil d'Etat remarquait que « la notion [...] compte parmi les moins assurées du droit administratif »<sup>2408</sup>. Ceci s'explique en partie par le développement récent des compétences de l'administration dans le domaine répressif, longtemps circonscrites pour l'essentiel au domaine fiscal, et dont l'essor dans l'ensemble des composantes du droit administratif va se réaliser à partir des années 1970<sup>2409</sup>. Il résulte toutefois très nettement des décisions rendues par le Conseil constitutionnel les 17 janvier et 28 juillet 1989 que sont de nature administrative les « sanctions ayant le caractère de punition »<sup>2410</sup>. Le Conseil d'état<sup>2411</sup>,

---

<sup>2405</sup> Jusqu'à l'ordonnance n°2005-1512 du 7 décembre 2005, on dénombrait plus de 200 sanctions fiscales.

<sup>2406</sup> Voir *supra*, subdivision précédente.

<sup>2407</sup> S. Austry, « Les sanctions administratives en matière fiscale », *AJDA* 2001, p. 51.

<sup>2408</sup> CE, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, Documentation française, 1995, p. 35.

<sup>2409</sup> G. Dellis, *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, LGDJ, 1997, pp. 8-13.

<sup>2410</sup> Cons. Cons., n°88-248 DC du 17 janv. 1989, Cons.35, 36 et 37, *Rec. p. 18* ; *GDJC*, n° 42. Cons. Cons. n° 89-260 DC du 28 juill. 1989, *Rec. 71* ; B. Genevois, « Le Conseil constitutionnel, la séparation des pouvoirs et la séparation des autorités administratives et judiciaires », *RFDA*, 1989, p. 671. Si ces décisions consacrent, après quelques atermoiements du Conseil, la constitutionnalité des sanctions administratives au regard de l'article 8 de la DDHC, le point de départ de ce mouvement sur le plan

suivi en ce sens par la Cour de Cassation<sup>2412</sup>, a précisé que présentait un tel caractère punitif les mesures tendant à empêcher la réitération des agissements qu'elles visent et qui n'ont pas pour objet la seule réparation d'un préjudice pécuniaire.

Cette finalité répressive permet d'opérer, tout d'abord, la distinction entre les sanctions pénales ou administratives et les sanctions civiles, ces dernières ayant une finalité essentiellement réparatrice<sup>2413</sup>. Ce critère n'est toutefois pas suffisant : certaines sanctions civiles comportent également une dimension punitive<sup>2414</sup> tandis que sanctions pénales et administratives poursuivent, elles aussi, d'autres objectifs<sup>2415</sup>. Surtout, il ne s'agit que de

---

constitutionnel réside toutefois dans la décision rendue en date du 30 décembre 1982. Cons. Cons. 30 déc. 1982, n°82-155 DC, Cons. 34, *Rec.* p. 88, *RDJ*, 1983, 333, obs. L. Favoreu. Sur l'évolution de la jurisprudence constitutionnelle sur ce point, F. Moderne, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, *op. cit.*, pp. 183-187.

<sup>2411</sup> *CE*, avis, 31 mars 1995, *Ministre du budget c/Sarl Auto-Industrie Mériec et autre*, req. n°164008 ; *CE*, avis, 5 avril 1996, *Houdmond*, req. n°176611, *Rec.* p. 116 ; *RJF* 5/1996, n°607, p. 31, chron. S. Austray. Ces avis ont été rendus notamment au regard de l'article 6§1 de la CESDH, le caractère répressif emportant dans l'affirmative la qualification « d'accusations en matière pénale » qui commande l'application de garanties définies par ladite convention. En effet, en vertu de l'autonomie des notions, la CESDH doit s'apprécier librement par rapport aux qualifications retenues par les états signataires. F. Ce faisant, les sanctions administratives bénéficient d'une double « caution » constitutionnelle et européenne. F. Moderne, « La sanction administrative », *op. cit.*

<sup>2412</sup> *Cass. Com.*, avis, 29 avr. 1997, *Ferreira*, pourvoi n°95-20.001, *RJF* 6/1997, n°641.

<sup>2413</sup> I. Roujou de Boubée, *Essai sur la notion de réparation*, LGDJ, 1974, p. 267.

<sup>2414</sup> En matière contractuelle, la clause pénale illustre au mieux cette ambivalence. Certains auteurs considèrent ainsi qu'elle constitue une évaluation conventionnelle, réalisée en amont par les contractants, de la réparation du préjudice résultant de l'inexécution éventuelle du contrat. I. Roujou de Boubée, *op. cit.*, p. 309 ; L. Hugueney, *L'idée de peine privée en droit contemporain*, Thèse Paris, 1904, p. 25. *Contra*, D. Mazeaud, *La notion de clause pénale*, LGDJ, 1992, p. 309 ; pp. 352-354. Monsieur Mazeaud réfute cette analyse et voit dans une telle clause, au contraire, une véritable peine privée contractuelle. Il remarque à cet effet que l'inexécution du contrat peut ne pas causer de préjudice, ce qui n'empêche pas pour autant la mise en œuvre de la clause pénale. Il relève également que la loi autorise le juge à modérer la sanction prévue par ladite clause si elle est manifestement excessive, ce qui aurait pu faire de celle-ci une véritable forme de réparation à condition qu'il s'en serve comme d'une technique lui permettant d'adapter la peine au préjudice effectivement subi. Or, Monsieur Mazeaud constate que le juge n'a pas procédé à une telle mise en adéquation, la clause conservant en conséquent son caractère répressif. Aujourd'hui, prévu à l'article 1231-5 du code civil, le régime de la clause pénale n'a pas fait l'objet d'une modification par la réforme du droit des obligations, réalisée sur ce point à droit constant. *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*, (J.O. 11 fev.). Cette « coloration répressive » de la responsabilité civile (M. Degoffe, *Droit de la sanction non pénale*, Economica, 2000, p. 4) n'est pas propre à la clause pénale et vaut également en matière de responsabilité civile extracontractuelle. S. Carval, *La responsabilité civile dans sa fonction de peine privée*, LGDJ, 1995, p.25. Toutefois, ce phénomène ne doit pas masquer le mouvement majeur qui marque, à l'inverse, un reflux de l'aspect répressif des sanctions sous l'effet de la responsabilité sans faute et du développement de la sphère de l'assurance. Sur ce point, E. Ewald, *L'Etat providence*, *op.cit.*

<sup>2415</sup> Ainsi, la sanction pénale poursuit-elle également un objectif de rééducation ou de réinsertion du délinquant condamné. F. Moderne, « La sanction administrative », *op. cit.* La sanction administrative peut

l'un des deux critères d'identification de la nature d'une sanction dégagés par le Conseil constitutionnel<sup>2416</sup>, le premier étant, comme nous l'avons vu précédemment, celui du lien avec l'exercice d'une prérogative de puissance publique<sup>2417</sup>. Le second critère tenant à la finalité répressive va, en revanche, se montrer déterminant lorsqu'il s'agit d'identifier, parmi les décisions de l'administration, les sanctions des autres mesures administratives celles-ci étant toutes le résultat de l'exercice d'une telle prérogative<sup>2418</sup>.

**462.** La combinaison de ces critères permet *a priori* de classer ou non sans difficulté les mesures prises par l'URSSAF dans la catégorie des sanctions administratives. Mais lorsqu'on les mobilise pour appréhender les majorations de retard, la réponse n'apparaît guère assurée. En effet, il n'est pas aisé de déceler l'intention punitive de majorations dont la survenance est automatique, c'est-à-dire dont l'existence ne résulte pas de l'appréciation par l'administration du comportement du redevable concerné. Certes, on a pu voir que l'URSSAF avait le pouvoir d'opérer des remises en se fondant sur l'attitude du cotisant-redevable mais cette action intervient alors après la survenance des majorations de retard<sup>2419</sup>. A l'inverse, il est difficile de voir dans leur montant, l'indemnisation d'un préjudice subi par l'administration. On retrouve ici une situation similaire à ce que connaît

---

parfois poursuivre un but préventif, caractère que l'on attache traditionnellement aux mesures de police administrative. L'exemple le plus topique est fourni par les mesures de retrait administratif dont les difficultés de classement qu'elles soulèvent sont bien connues. G. Dellis, *op. cit.*, pp. 140-144. Certains auteurs considèrent d'ailleurs que les mesures de police ont une irréductible « intention répressive ». J. Mourgeon, *La répression administrative*, LGDJ, 1967, p. 154. Plus généralement, voir : H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, p. 149.

<sup>2416</sup> *Cons. Cons.*, 17 janv. 1989, *op. cit.*

<sup>2417</sup> Ces critères ne doivent pas pour autant occulter l'existence de critères plus subsidiaires que sont celui sur les motifs et celui sur l'objet de la mesure. Le premier, qui peut se voir comme la traduction de l'adage *Audi alteram partem* (H. Roland, L. Boyer, *Adages du droit français*, Litec, 4<sup>ème</sup> éd., 1999, p. 39), concerne l'hypothèse où le manquement de l'administré poursuivi par l'administration n'est pas prévu par un texte (*CE*, 14 janv. 1916, *Camino*, *Rec.* 15 ; *RDP* 1917.463, concl. Coreneille, note Jèze ; *S.* 1923.10 ; *GAJA*, n°30). Ici, l'application du régime protecteur de la sanction administrative s'impose *a fortiori*. Il est vrai, toutefois, que l'on peut davantage le considérer comme une application particulière du critère de finalité, en ce qu'il permet d'établir le but recherché par l'autorité administrative (ceci est particulièrement vrai en matière de mesures de police). Voir, G. Braibant, concl. sur *CE* 8 janv. 1960, *RDP*, 1960.333. Quant au second, il s'agit de déceler à partir des effets de la mesure prise par l'autorité publique un indice quant à la nature de la sanction. Il s'agit pour l'essentiel de départager entre sanctions administratives et pénales, seules ces dernières pouvant constituer, en règle générale, en une peine privative de liberté. F. Moderne, « La sanction administrative », *op. cit.*

<sup>2418</sup> M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger*, *Economica*, 1992, p. 45 sq. ; P.-L. Frier, J. Petit, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 427 ; F. Moderne, « La sanction administrative », *op. cit. Contra*, M.-T. Viel, *op. cit.*

<sup>2419</sup> Voir, *supra*, S1. §1.

le droit fiscal à propos des majorations pour paiement tardif et des intérêts de retard qui, comme le remarquait Austry constituait un cas d'application difficile de principes de classement pourtant clairement posés<sup>2420</sup>. La conception de l'identité de nature qui consiste à faire des majorations de retard l'accessoire de la créance sociale a offert assurément un critère de qualification simple. Celle-ci ne semble pas avoir résisté au mouvement initié par le Conseil constitutionnel dans sa décision de 1982 qui fait désormais la part belle au critère de la finalité punitive<sup>2421</sup>. La solution à retenir est dès lors d'autant plus délicate qu'elle s'inscrit dans un contexte général où les conditions juridiques de l'action de l'Etat contemporain ont connu une mutation rapide à partir de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle.

### **b. La mise en péril de l'automatisme par le régime des sanctions administratives**

463. La finalité répressive de certaines mesures prises par les autorités publiques n'est pas qu'un critère d'identification permettant au juge de qualifier une mesure de l'administration soumise à sa sagacité. Elle met également en exergue un mouvement de convergence dans le droit moderne entre sanction administrative et sanction pénale pour constituer un corps normatif autonome, le *jus puniendi* de l'Etat<sup>2422</sup>. Ceci traduit tout d'abord un phénomène dit de « dépenalisation » qui, émanant du législateur, consiste à déqualifier les sanctions pénales en sanctions administratives (ou à opter directement pour ces dernières lorsqu'il entend réprimander un comportement illicite jusque-là impuni) dans un but d'efficacité accrue de la répression<sup>2423</sup>. Le droit du recouvrement social n'échappe d'ailleurs pas à ce phénomène, en témoigne la transformation du délit d'obstacle au

---

<sup>2420</sup> S. Austry, *op. cit.*

<sup>2421</sup> Cons. Cons., 30 déc. 1982, *op. cit.* A noter que dans le domaine fiscal, le Conseil d'état avait quelques temps auparavant abandonné cette conception dans son arrêt *Yach Motors Corporations* sans toutefois se référer aux « sanctions ayant le caractère de punition ». *CE Ass. 27 avr. 1979, req. n°7309, RJF 6/1979, n°366*, concl. B. Martin-Laprade, p. 219.

<sup>2422</sup> F. Moderne, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle. Contribution à l'étude du jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines*, Economica, 1993, pp. 5-41.

<sup>2423</sup> *Ibidem*. Voir également, J.-H. Robert, « La dépenalisation », *Archives de philosophie du droit*, 41, 1997, p.191. A noter que le passage de l'infraction pénale à la sanction administrative n'est toutefois que l'un des aspects de ce phénomène et le législateur peut ainsi préférer opter pour un système de réparation ou encore considérer que le comportement antérieurement visé pénalement n'est plus répréhensible. M. Degoffe, *op. cit.*, p. 18. Dans ce dernier cas, il serait alors plus juste de parler de « décriminalisation », c'est-à-dire l'absence de toute réponse de substitution au retrait du système pénal. M. Delmas-Marty, *Les grands systèmes de politique criminelle*, PUF 1992, p. 319.

contrôle de l'URSSAF en sanction administrative<sup>2424</sup>. En parallèle, on observe une tendance, sous l'impulsion des Hautes juridictions, à la « pénalisation » des sanctions administratives, c'est-à-dire à la « transposition »<sup>2425</sup> de règles issues du régime des sanctions pénales dans le corps des règles les encadrant<sup>2426</sup>. Ces règles peuvent être classées en deux grandes catégories, les premières relevant du respect des droits de la défense, les secondes de l'établissement même de la sanction<sup>2427</sup>. C'est désormais l'enjeu essentiel de l'identification de la nature des mesures prises par l'administration, ce qui peut conduire, parfois, à une torsion des qualifications<sup>2428</sup>. Le recouvrement social est sur ce point aussi aspiré par le phénomène et, à cet égard, on peut constater depuis les années 1990 la montée en puissance certaine du respect du principe des droits de la défense en matière de contrôle URSSAF. Or, imposer en bloc aux majorations de retard les règles

---

<sup>2424</sup> *CSS, art. L. 243-12-1*, modif. par *LFSS 2017, art. 23-1*. Il ressort clairement des débats parlementaires que le souci d'efficacité de la répression guide cette sorte de novation du délit d'obstacle à contrôle en sanction administrative. G. Bapt, *Rapport n°4151 sur le projet de LFSS pour 2017, loc. cit.* C'est en premier lieu l'éviction du juge pénal qui est explicitement visé ici. La déqualification offre un autre avantage que le législateur passe sous silence et qui concerne la structuration même de l'infraction pénale. Avec une sanction administrative, il n'est plus nécessaire de réunir un élément matériel et un élément intentionnel comme c'est le cas pour toute infraction pénale. Certes, on décèle généralement le second à partir du premier mais le résultat n'est pas assuré : la Cour de Cassation a pu se montrer tatillonne sur la présence de cet élément intentionnel (voir, par exemple, à propos de la non-transmission de documents non demandés par le contrôleur : *Cass. Crim., 29 janv. 1992, n°89-86.768*). D'ailleurs, cette opération s'accompagne d'une définition élargie de l'obstacle à contrôle et d'une modulation de la sanction pécuniaire en fonction de la taille de l'entreprise. Une telle modulation serait difficile à prévoir en matière pénale en raison du principe d'égalité des citoyens devant la loi qui emporte dans ce domaine des conséquences bien plus strictes (l'obstacle à contrôle résulte d'une action volontaire sans lien avec la surface financière du commettant). De l'aveu même du législateur, il s'agit ici de troquer une « réduction ciblée » contre la certitude de poursuites de la part d'URSSAF qui s'est jusqu'alors montrée réticente à user de cette voie de droit en raison du caractère disproportionné du montant de l'amende pénale pour les très petites entreprises. G. Bapt, *Ibidem*.

<sup>2425</sup> Selon G. Dellis, (*op. cit.*, p. 19), il n'est pas juridiquement exact de parler de transposition. A la suite de Monsieur Moderne, il remarque que « Le droit administratif n'emprunte pas les solutions du droit pénal pour les adapter à ses propres problèmes, comme il le ferait pour les règles du droit privé ; il est concerné directement par les principes répressifs. Répression administrative et répression pénale font partie du même phénomène juridique et sont soumises à un régime identique dans ses principes ».

<sup>2426</sup> Sur ce point, la littérature abonde. On renverra donc, pour une approche générale, à M. Delmas-Marty et C. Teigen- Colly, *loc. cit.*; G. Dellis, *op. cit.*, pp.1-22 ; M. Degoffe, *op. cit.* pp.1-80. Il doit toutefois être souligné ici que ce mouvement n'est pas propre à la France et prospère notamment sous l'influence du droit européen. F. Moderne, « La sanction administrative, éléments d'analyse comparative », *RFDA*, 2002, p. 483.

<sup>2427</sup> Nous avouons proposer à dessein un classement lâche. Si une étude exclusivement dédiée à ce phénomène commanderait une classification bien plus raffinée, nous sacrifions ici la précision à l'exigence d'un propos dynamique.

<sup>2428</sup> Ceci de l'aveu même du Conseil d'état. CE, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, op. cit.*, p.47. Ceci s'observe ainsi très nettement à propos de l'application de l'article 6§1 de la CESDH à certains organismes. M.-T. Viel, « Errements des sanctions administratives », *AJDA* 2007, p. 1006. Il est vrai, toutefois, que ce phénomène touche l'ensemble des branches du droit et qu'il n'est jamais assuré ce qui, de la nature ou du régime, commande l'autre.

destinées à assurer le respect des droits de la défense et celles encadrant l'établissement de la sanction peut mettre en péril l'automatisme de celles-ci.

**464.** Toute sanction administrative doit en principe être motivée et faire l'objet d'une procédure contradictoire préalable<sup>2429</sup>. L'articulation entre ces deux composantes du respect des droits de la défense s'explique par la nécessité d'une information délivrée en amont à l'administré pour assurer un véritable débat contradictoire avec l'administration<sup>2430</sup>. L'obligation de motivation ne pose guère de difficulté aujourd'hui dans la mesure où le contenu obligatoire de la mise en demeure, prévu par l'article L. 244-2 du CSS et défini par l'article R. 244-1 dudit code, fait désormais référence aux majorations de retard<sup>2431</sup>. On peut certes noter que les majorations faisant suite à un contrôle URSSAF interviennent au terme d'un débat contradictoire. Toutefois, cette situation ne recouvre qu'une partie des relations entre le cotisant-redevable et l'organisme de recouvrement. Or, imposer cette obligation de manière systématique aux majorations de retard reviendrait, de fait, à supprimer leur caractère automatique, ce qui pourrait mettre en péril l'équilibre d'un recouvrement social basé sur l'exécution spontanée du collecteur. Pour le comprendre, il faut regarder de plus près le mécanisme de la mise en demeure tel que prévu aux articles L. 244-2 et R. 244-1 du CSS. En matière de recouvrement social, cette missive est considérée comme la première décision de l'URSSAF alors qu'en droit administratif général, où la présence d'un tel caractère décisif n'est pas systématique<sup>2432</sup>, elle fait le plus souvent suite à une première décision de l'administration. En conséquence, il est plutôt admis dans ce domaine qu'elle n'est pas le siège de l'éventuelle sanction administrative<sup>2433</sup>. L'importance accordée à la mise en demeure en matière sociale s'explique par l'absence de décision initiale de l'URSSAF en raison d'un système basé sur l'exécution spontanée du collecteur. Or, à travers elle, l'Union ne fait que constater l'existence des majorations de retard dont le fait générateur résulte du non-paiement des

---

<sup>2429</sup> CRPA, art. L. 121-2.

<sup>2430</sup> Voir, *supra*, P1. T2. C1. S2.

<sup>2431</sup> D. n°2016-941, 8 juill. 2016, art. 20. En vertu de cet article, « la mise en demeure précise la cause, la nature et le montant des sommes réclamées, les majorations et pénalités qui s'y appliquent ainsi que la période à laquelle elles se rapportent ». Le décret du 8 juillet 2016 a ajouté à cette liste d'autres mentions obligatoires lorsque la mise en demeure fait suite à un contrôle.

<sup>2432</sup> R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat Droit public, 13<sup>ème</sup> ed., 2001, n° 251-252.

<sup>2433</sup> M.-T. Viel, *op. cit.* ; F. Moderne, « La sanction administrative », *op. cit.*



contributions sociales dans les délais réglementaires. Vouloir imposer un débat contradictoire préalable à l'existence des majorations suppose donc que celui-ci intervienne en amont de la mise en demeure. Ceci forcerait l'URSSAF, tout d'abord, à exercer un examen individuel de chaque situation pour des sommes qui, en dehors des contrôles, s'avéreraient relativement modestes. Surtout, elle se trouverait contrainte de prendre l'initiative d'un contrôle systématique du respect des délais de paiement, ce qui reviendrait, en définitive, à priver d'utilité le rôle de collecteur. D'automaticité des majorations de retard, il n'y aurait donc plus. L'enjeu concernant la qualification ici est ainsi de taille dans la mesure où l'article L.121-2 du code précité exclut un tel débat préalable pour les décisions des organismes sociaux qui n'ont pas le caractère de sanction<sup>2434</sup>. Ce débat n'est toutefois pas le seul susceptible de porter atteinte au caractère automatique des majorations de retard.

**465.** C'est surtout l'établissement *stricto sensu* des majorations de retard qui pourrait être source de danger pour l'automaticité de celles-ci. En cas de reconnaissance de la qualification de sanction administrative, viendrait alors à s'appliquer le principe d'individualisation des peines, émanation du principe de « responsabilité » ou de « culpabilité », qui résulte lui aussi de l'article 8 de la DDHC<sup>2435</sup>. Ce principe implique la nécessité de prendre en considération le comportement de la personne poursuivie notamment par l'intervention d'un juge. Comme le remarque Monsieur Moderne :

« Il exclut en conséquence tout système de responsabilité objective, ou sans faute, qui ferait abstraction de la personnalité du délinquant [...]. C'est ainsi que l'automaticité des sanctions est généralement jugée contraire au principe de culpabilité, dans la mesure où elle écarte *a priori* les éléments personnalisés du comportement punissable »<sup>2436</sup>.

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel, après avoir montré une certaine réticence vis-à-vis des sanctions automatiques, les a finalement admises à l'occasion de contrôles de constitutionnalité portant d'ailleurs sur des majorations fiscales au mécanisme similaire de

---

<sup>2434</sup> La procédure contradictoire préalable ne se limite toutefois pas à la décision qui prononce une sanction mais embrasse, d'une façon générale, soit toute décision défavorable telle que définie à l'article L. 211-2 du CRPA soit celles reposant sur l'appréciation d'une situation personnelle (CRPA, art. L. 121-1).

<sup>2435</sup> F. Moderne, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, *op. cit.*, pp 274-284 ; M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger*, *op. cit.*, p. 90.

<sup>2436</sup> F. Moderne, « La sanction administrative », *op. cit.*

celui qui est étudié ici<sup>2437</sup>. Comme le remarque un auteur, le juge constitutionnel ne prohibe pas en tant que telle l'automatisme d'une sanction, il vérifie seulement que celle-ci ne soit pas disproportionnée<sup>2438</sup>. Le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation vont dans le même sens<sup>2439</sup> bien que cette dernière ait un temps adopté une position contraire sur le fondement de l'article 6§1 de la CESDH<sup>2440</sup>. Cette position a d'ailleurs pu susciter l'enthousiasme de certains auteurs parmi la doctrine sociale qui, par analogie, y voyait la promesse d'une remise en cause de l'automatisme des majorations de retard en matière sociale<sup>2441</sup>. Fort heureusement, la Cour de Cassation n'a jamais eu l'occasion de se prononcer en tant que telle sur les majorations de retard avant qu'elle ne change sa position. Il apparaît donc très clairement que l'éventuelle qualification de sanction administrative des majorations de retard aurait aujourd'hui un impact réduit sur leur caractère automatique, ce qui permet d'admettre leur ambivalence pour saisir au mieux leur articulation avec le recouvrement social et dessiner en conséquence un régime juridique qui leur soit adapté.

### C. L'irréductible nature ambivalente des majorations de retard

**466.** Les majorations de retard ne forment pas un tout indissociable. On a déjà pu voir, en effet, qu'elles se décomposent en deux éléments distincts que sont les majorations initiales et les majorations complémentaires<sup>2442</sup>. Certes, elles sont toutes deux considérées comme des accessoires des contributions sociales. Or, cette qualification, qui répond à des

---

<sup>2437</sup> *Cons. Cons.*, 30 déc. 1997, n°97-395 DC, *Rec.* p. 333. Plus récemment, voir : *Cons. Cons.*, 17 mars 2011, n° 2010-103 à 105 QPC, LPA, 2011, n°67, p. 3 ; *RDF*, 2011, p. 35, *RFDC*, 2011, p. 627.

<sup>2438</sup> G. Dellis, *op. cit.*, p. 320.

<sup>2439</sup> *CE*, avis, 5 avril 1996, *Houdmond*, *RFDA* 1997, p. 843 ; *CE* 26 mai 2008, *Sté Norelec*, n°288585, *Dr. fisc.*, 2008, n°28, comm. 411, concl. F. Seners ; *Cass. Com.*, 12 juill. 2004, n°01-11.403, *Procédures*, 2004, p. 250.

<sup>2440</sup> *Cass. Com.*, 29 avril 1997, *Ferreira*, *JCP*, 1997, II, 22935, note F. Sudre. La Cour de Cassation reprochait à la disposition qu'elle considérait frappée d'inconventionnalité (*CGI, art. 1840 N quater*) de n'offrir qu'une simple alternative au juge : soit appliquer la seule sanction disponible soit acquitter le contrevenant. Ce faisant, elle allait au-delà de l'analyse retenue par la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, cette dernière n'exige que la possibilité d'un recours de « pleine juridiction » (au sens de la CESDH), c'est-à-dire le pouvoir pour le juge de réformer en tout point la décision administrative. *CEDH*, 23 oct. 1995, *Pramstaller c/ Autricje*, Série A, vol. 329-A.

<sup>2441</sup> Voir, notamment : F. Taquet, « De la remise des majorations de retard en matière de sécurité sociale : entre réalités et perspectives », *SSL*, 1998, n°886.

<sup>2442</sup> Sur leur articulation, voir *supra*, §1. A.

considérations d'opportunité de différents ordres, n'est pas des plus opérantes pour saisir la nature réelle des majorations de retard en vue d'explicitier au mieux leur rôle dans le recouvrement social. Si une approche globalisante de ces dernières manquerait ainsi de précision, on peut toutefois constater que majorations initiales et majorations complémentaires ont pour trait commun leur caractère comminatoire (1). En revanche, elles diffèrent en ce que les unes, les majorations complémentaires, poursuivent une finalité réparatrice (2) tandis que les autres, les majorations initiales, revêtent de manière irréductible la nature de sanction administrative (3). Les majorations se révèlent dès lors ambivalentes en ce que leur nature ne saurait être réduite à un seul aspect<sup>2443</sup>.

### **1. Le caractère comminatoire des majorations de retard**

467. Le caractère comminatoire d'une institution juridique déterminée (acte juridique, disposition légale) ou d'une décision de justice s'entend de l'énoncé par celle-ci d'une menace de sanction ou d'une mesure de rétorsion en cas d'inexécution d'une obligation et ce, indépendamment de l'effet immédiat qu'elle produit. La mise en demeure constitue traditionnellement l'un des actes qui illustre au mieux la formulation d'une telle menace. Si l'on retrouve bien évidemment un tel effet avec les mises en demeure adressées par l'URSSAF, il semble que pareil instrument juridique occulte le caractère comminatoire que les majorations ont en elles-mêmes.

Ce caractère va de soi s'agissant des majorations complémentaires en ce qu'elles sont strictement corrélatives à l'inertie du cotisant-redevable. En raison leur automaticité, celles-ci formulent ainsi, lorsqu'elles surviennent, la menace d'un accroissement certain du quantum en cas de maintien de l'inexécution de son obligation de paiement par le cotisant-redevable. A cet égard, le point de départ de cette part complémentaire, auparavant fixé à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date limite de paiement, a été raccourci par le décret n° 2007-546 du 11 avril 2007 pour le faire coïncider avec cette dernière date, ce qui va dans le sens d'un accroissement de son effet comminatoire. De manière plus subtile, on peut déceler un tel effet à travers l'un des mécanismes des

---

<sup>2443</sup> Cette dualité de nature n'est pas propre aux majorations sociales : il en va également s'agissant de certaines amendes fiscales. Un auteur parle à leur égard d'amendes au caractère « mixte ». B. Néel, *Les pénalités fiscales et douanières*, Economica, 1999, p. 171. Toutefois, l'auteur réserve cette caractéristique aux amendes qui présentent une nature de sanction administrative et de réparation civile.

majorations complémentaires. A cet égard, il résulte de l'article R. 243-18 du CSS que, si elle fait suite à un contrôle URSSAF, cette part complémentaire n'est décomptée qu'à partir du 1<sup>er</sup> février de l'année qui suit celle au titre de laquelle les régularisations sont effectuées. Introduite par le décret n° 2007-546 du 11 avril 2007 cette mesure peut se voir de prime abord comme le simple octroi d'une faveur nouvelle pour le collecteur. Dans cette perspective, il ne faudrait pas que la défaillance révélée *a posteriori* par un contrôle ait pour conséquence un redressement trop rigoureux dans ses effets alors que plusieurs années s'écoulent entre la période où se réalise le versement défaillant de la créance sociale et l'opération de contrôle donnant lieu à ce redressement. Or, loin d'être une simple mesure de faveur, celle-ci se justifie par le caractère comminatoire des majorations : la défaillance étant révélée *a posteriori*, il n'est pas des plus opportuns de faire remonter la part complémentaire trop loin dans le temps. Il ne s'agit ainsi plus ici d'inciter le collecteur à s'exécuter à échéance normale de paiement mais le plus tôt possible à la suite de la notification du redressement dont a accouché le contrôle.

**468.** L'effet comminatoire est moins assuré de prime abord pour les majorations initiales dont le montant est fixe. Un premier indice de cet effet peut être identifié, par analogie, dans une décision de conformité rendue par le Conseil constitutionnel à propos de l'article 1730 du CGI qui prévoit une majoration fiscale de 10% des sommes dues pour paiement tardif en matière d'impôts directs<sup>2444</sup>. Précisant sa position dans une communication, le Conseil considère que cette majoration se caractérise « par un aspect "*comminatoire*" destiné à inciter les contribuables à se libérer dans les délais de leur impôt »<sup>2445</sup>. En raison son caractère fixe, cette majoration fiscale se rapproche de la majoration sociale initiale, ce qui permet de déceler chez cette dernière un même effet comminatoire. Cependant, l'analyse ne devient probante que si l'on prend en considération l'articulation des majorations de retard avec le système du recouvrement social. En effet, avec un peu de recul, on observe que cette technique s'intègre dans un système caractérisé par une périodicité de paiement rapprochée. Comme il a pu déjà l'être remarqué à propos

---

<sup>2444</sup> *Cons. Cons.*, 29 avril 2011, n°2011-124 QPC ; D. Gutmann, « Sanctions fiscales et Constitution », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 33, 2011.

<sup>2445</sup> *Cons. Const.*, « Commentaire de la décision n°2011-124 QPC du 29 avril 2011 ». Ce faisant, il refuse pareil effet comminatoire aux intérêts de retard que l'on peut rapprocher des présentes majorations complémentaires, ce que nous contestons dès lors qu'une qualité revêtue par un tel mécanisme n'est pas exclusive d'une autre qualité. Cette exclusion est d'autant plus étrange qu'il admet un tel cumul de qualités pour la majoration de 10% en ce qu'elle comporte à la fois un aspect comminatoire et une fonction réparatrice. *Cons. Cons.*, 13 janv. 2011, n°2010-84 QPC, cons.4.

de la technique de compensation<sup>2446</sup>, le cotisant-redevable est pris dans un cycle continu de créances sociales naissantes devant être payées à intervalles resserrés. A cet égard, le mécanisme de la mise en demeure, tel qu'il résulte de la combinaison des articles L. 244-2 et R. 244-1 du CSS, interdit la récupération des sommes correspondantes aux majorations de retard par la technique de la compensation, celui-ci appelant un paiement actif de la part du cotisant-redevable. En raison de l'automatisme des majorations et la périodicité de l'exigibilité, ce dernier peut très vite ainsi se retrouver emporté dans une défaillance en cascade s'il ne réagit pas rapidement. Intégré dans un recouvrement social basé sur l'exécution spontanée du collecteur, le mécanisme de majorations de retard initiales se révèle être doté d'une portée comminatoire certaine.

Les majorations de retard, qu'elles soient initiales ou complémentaires, se révèlent en définitive bien comme une technique coercitive enjoignant le cotisant-redevable défaillant à s'exécuter malgré son retard. Pour saisir au mieux cet aspect, on peut, à titre illustratif, se référer aux expressions utilisées dans certains droits continentaux qui identifient explicitement parmi les mesures « coactives », c'est-à-dire appartenant au pouvoir de contrainte de l'administration<sup>2447</sup>, les « amendes coercitives »<sup>2448</sup>. Les majorations de retard n'en demeurent pas moins revêtues pour chacune de leur composante d'une finalité particulière.

## 2. La finalité réparatrice des majorations complémentaires

**469.** Les majorations complémentaires poursuivent une finalité réparatrice en ce qu'elles sont destinées à compenser le préjudice financier qui résulte de l'absence d'encaissement de la créance sociale dans le temps imparti, lequel est aggravé par le déploiement de mesures que l'URSSAF doit prendre pour obtenir le recouvrement des sommes dues. Cette finalité ne se révèle pourtant pas aisément au premier abord. En cause,

---

<sup>2446</sup> Voir, *supra*, S1. §3

<sup>2447</sup> En droit italien, par exemple, désigne-t-on par « coazione » le pouvoir que l'administration détient à l'égard des administrés. A. M., Sandulli, « Note sul potere amministrativo de coazione », *Revista trimestrale di diritto penale*, 1964, p. 819. Plus récemment, voir, I. Franco, *Manuale del nuovo diritto amministrativo*, CEDAM, 2012, pp 625-637. De manière plus classique, voir, U. Borsi, *L'executorietà degli atti amministrativi*, Bocca, Turin, 1901. Sur les autres droits nationaux, voir, F. Moderne, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle, op. cit.*, pp. 85-87.

<sup>2448</sup> *Ibidem*.

la terminologie actuelle qui tend à masquer leur aspect réparateur. « Complémentaires », ces majorations le sont devenues à la suite de la création d'une part initiale et fixe par le décret du 25 janvier 1961<sup>2449</sup>. Le véritable changement de vocabulaire s'est toutefois opéré à la faveur de la loi du 6 janvier 1942 simplifiant le fonctionnement des assurances sociales<sup>2450</sup> qui a substitué au mécanisme alors en vigueur des « intérêts de retard » calculés *pro rata temporis*<sup>2451</sup> une majoration fixe de 10% des sommes dues qui se rapproche de la majoration initiale que nous connaissons aujourd'hui<sup>2452</sup>. L'ordonnance du 4 octobre 1945 reviendra en son article 36 au premier type de mécanisme tout en conservant le terme de « majorations ». L'explication du choix par le législateur de conserver ce terme malgré le retour au précédent mécanisme réside, semble-t-il, dans la crainte de voir le taux des majorations de retard, alors relativement élevé, être réduit au niveau du taux d'intérêt légal<sup>2453</sup>. Cette crainte se révèle d'ailleurs justifiée si l'on regarde le débat, désormais clos, qui a pu exister en matière fiscale au sujet des intérêts de retard de l'article 1727 du CGI<sup>2454</sup>.

Pourtant, la notion d'intérêt de retard fait plus nettement apparaître la nature réparatrice des majorations considérées<sup>2455</sup>. On retrouve d'ailleurs une telle acception dans la terminologie utilisée par l'Acoss qui qualifie les majorations complémentaires de « loyer de l'argent »<sup>2456</sup>. Concrètement, la restitution de la terminologie véritable de cette part de majoration permet de raisonner par analogie avec les solutions retenues en droit fiscal. Or, en la matière, tant le Conseil constitutionnel que le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation se rejoignent pour estimer que les intérêts de retard ont le caractère d'une réparation

---

<sup>2449</sup> D. n° 61-100, 25 janv. 1961, art. 12.

<sup>2450</sup> L., 6 janv. 1942, n°29, art. 3.

<sup>2451</sup> L. 30 avril 1930, art. 2.

<sup>2452</sup> Pour mémoire, celle-ci a été abaissée de 10 à 5% par le décret n°2007-546 du 11 avril 2007.

<sup>2453</sup> Cette intention du législateur est inférée par la doctrine car, à regarder de plus près les travaux préparatoires de l'ordonnance du 4 octobre 1945, celui-ci s'est montré bien sibyllin. A. Perraud-Charmantier, L. De Riedmatten, *Lois sociales, Sécurité sociale*, LGDJ, 1961, 6<sup>ème</sup> ed., pp. 286-287 ; B. H., note sous arrêt, *JCP* 1951, II, 6445.

<sup>2454</sup> Certaines juridictions du fond de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif considéraient ainsi que le taux alors relativement élevé des intérêts de retard transformait de fait ces intérêts en sanction, analyse que leur juridiction suprême respective a refusé d'admettre. J. Grosclaude, P. Marchessou, *Procédures fiscales, op. cit.*, pp. 285-286.

<sup>2455</sup> Ce qui peut expliquer, au demeurant, que la doctrine fiscale formule de manière claire la finalité réparatrice de ces intérêts de retard. Sur l'analyse classique des intérêts de retard par la doctrine fiscaliste, S. Austray, « Les sanctions administratives en droit fiscal », *op. cit.*

<sup>2456</sup> Lettre-circ. ACOSS n° 2007-107, 27 juill. 2007.

pécuniaire<sup>2457</sup>.

**470.** La recherche d'une explication décisive pousse, malgré l'intérêt de l'analogie, à s'intéresser de plus près au mécanisme de réparation à l'œuvre à travers les majorations complémentaires. Un premier élan nous porte vers une qualification issue du droit de la responsabilité civile. Les majorations complémentaires seraient, nonobstant leur dénomination, des intérêts moratoires tels que ceux prévus par l'article du code civil<sup>2458</sup>. C'est d'ailleurs en ce sens qu'il faut comprendre l'idée, formulée dans la lignée de la conception de l'identité de nature, selon laquelle les majorations seraient des contributions sociales d'un montant plus élevé en cas de retard<sup>2459</sup>. On trouve encore trace de cette conception à travers la qualification de « sanctions civiles » parfois utilisée par la doctrine pour appréhender les majorations de retard dans leur globalité<sup>2460</sup>. Cette approche est sans doute nourrie par une tradition juridique encline à appliquer les techniques civilistes en raison du recours initial à ces dernières lors de la construction du système de sécurité sociale<sup>2461</sup>. A ce tropisme, peut-on ajouter l'influence de la doctrine fiscale qui considère également les intérêts de retard comme des sanctions « à caractère purement civil »<sup>2462</sup>. Or, ceci produit une confusion sur la finalité respective de chaque élément de majoration en ce qu'elles sont appréhendées par cette expression comme un bloc. C'est que la conception de l'identité de nature a été formulée à une époque où n'existait que des majorations calculées *porata temporis*, sans qu'elle ait été amendée depuis lors. Autrement dit, dans l'hypothèse même où l'on adhère à cette qualification de sanction civile pour désigner les majorations de retard, devrait-on la réserver aux seules majorations complémentaires.

**471.** Mais la plus grande critique que l'on peut adresser à l'égard de cette approche tient à la référence faite au droit commun de la responsabilité civile. Juridiquement, il n'est pas juste de parler ici de sanction civile ou d'intérêt moratoire. Comme nous l'avons déjà

---

<sup>2457</sup> *Cons. Cons.*, 30 déc. 1982, *op. cit.* ; *CE*, avis n° 23.9693 du 12 avril 2002 ; *Cass. Com.*, févr. 2004, n°01-02.650 (inédit) ; *Cass. Com.* 17 mars 2004, n° 02-19.276 (inédit).

<sup>2458</sup> En ce sens, voir, par exemple, B. H., *op. cit.*

<sup>2459</sup> Voir, *supra*, 2§.

<sup>2460</sup> J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *op. cit.*, Voir en dernier lieu, M. Mezték, *L'exigence du contradictoire*, *op. cit.*, pp. 79-80.

<sup>2461</sup> Voir, *supra*, P1.T1.C2.S1.

<sup>2462</sup> J. Fourré, « Les sanctions administratives du Code général des impôts », *LPA* 17 janv. 1990 p. 46 ; M. Waline, « La nature juridique des pénalités fiscales » *RSF*, 1948, p. 14 ; B. Néel, *Les pénalités fiscales et douanières*, *op. cit.*, p. 179.

démontré, les majorations de retard revêtent une nature administrative dès lors qu'elles s'intègrent dans un rapport statutaire et qu'elles sont, en conséquence, un des éléments de l'exercice de prérogatives de puissances publiques par l'administration sociale<sup>2463</sup>. On retrouve ici une question récurrente en droit administratif relative à l'autonomie de ce dernier par rapport au droit privé et dont il n'est pas le lieu de débattre dans la présente étude<sup>2464</sup>. On relèvera simplement que le droit administratif, « droit commun de l'action administrative »<sup>2465</sup>, est un droit historiquement construit de manière prétorienne<sup>2466</sup>, le juge administratif ayant parfois dû recourir au droit civil par différents biais<sup>2467</sup>. Cette intervention créatrice du juge administratif ne présume en rien de l'action du législateur qui peut toujours instaurer une législation spéciale rendant accessoire voire inutile le recours aux techniques du droit civil tout en confiant le contentieux correspondant au juge judiciaire. En ce sens, les majorations complémentaires, comme les intérêts de retard, en droit fiscal du reste, doivent se voir comme une technique réparatrice spéciale au regard du droit commun de la responsabilité civile.

L'assertion semble justifiée par différentes décisions rendues par la Cour de Cassation dans lesquelles elle a refusé la qualification de dommages et intérêts pour les majorations de retard<sup>2468</sup>. Dans ces espèces, les auteurs des pourvois proposaient une telle qualification sur le fondement de l'ancien article 1152 du code civil relatif aux clauses pénales<sup>2469</sup>. Toutefois, la réponse apportée par la Cour doit être comprise plus largement : c'est bien le recours aux techniques de la responsabilité civile qui est impropre pour constituer le régime des majorations complémentaires<sup>2470</sup>. Ces dernières ne sont pas issues de la

---

<sup>2463</sup> Voir, *supra*, 2§B1.

<sup>2464</sup> C. Debach, « Le droit administratif, droit dérogatoire du droit commun ? », in *Mélanges R. Chapus, op. cit.*, p. 126. Voir également, C. Eseinmann, « Un dogme faux : l'autonomie du droit administratif » in *Ecrits de droit administratif*, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2013, pp. 452-473 ; J. Waline, « Droit public-Droit privé », in *La pensée de Ch. Eisenmann*, Economica, p. 150.

<sup>2465</sup> D. Truchet, *Droit administratif, op. cit.*

<sup>2466</sup> L.-A. Barrière, « Une approche historique de la *summa divisio* droit public-droit privé », in B. Bonnet, P. Deumier (dir.), *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2010.

<sup>2467</sup> B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Thèse Paris 2, 2003.

<sup>2468</sup> *Cass. Soc.*, 25 avr. 1979, *Bull. Civ.*, 1979, V, n°340; *Cass. Soc.*, 10 nov. 1981, *Bull. Civ.* V, n°189; *Cass. Soc.*, 2 juin 1994, *Bull. Civ.* 1994, V, n°187.

<sup>2469</sup> Devenu l'article 1304 du code civil.

<sup>2470</sup> La Haute juridiction ne peut, en effet, répondre dans le cadre de son contrôle qu'aux moyens de droit soulevés par les auteurs du pourvoi.



transposition *stricto sensu* de règles signifiées par le code civil, ce qui interdit l'application de dispositions dudit code pour compléter leur régime, pas plus qu'elles ne sont la traduction de « principes dont s'inspire le code civil »<sup>2471</sup>. Spécifiquement instituées par le législateur pour compenser les dépenses exposées par l'administration sociale pour obtenir le paiement de sa créance, elles répondent à une finalité réparatrice particulière. Autrement dit, il n'est pas nécessaire qu'une technique de réparation revête les attributs de la responsabilité civile pour accomplir un tel but. Cette perspective n'est pas, au demeurant, sans rappeler l'une des justifications de la thèse de l'autonomie du droit fiscal, aujourd'hui tombée en désuétude<sup>2472</sup>.

### **3. La nature de sanction administrative des majorations initiales**

**472.** Si, pour des raisons d'opportunité, la qualification de sanction administrative a été exclue s'agissant des majorations initiales, l'édifice n'en demeure pas moins fragile. Il apparaît, en effet, que cette part de majorations revêt bien en réalité une finalité punitive **(a)**. Dès lors, plutôt que de s'échiner à travestir la qualification de ces majorations de retard, il nous semble plus judicieux d'admettre une telle nature pour se concentrer sur la mise en adéquation de leur régime avec la nécessité d'une sauvegarde de leur automaticité. C'est que le caractère automatique des majorations se révèle être le corollaire d'un système de recouvrement basé sur l'exécution spontanée du cotisant-redevable. En ce sens, il apparaît comme un critère de justification **(b)**.

#### **a. La finalité punitive des majorations initiales**

**473.** La recherche de la nature des majorations initiales peut, dans une première approche, créer la tentation de la déceler à travers certaines règles du régime juridique qui leur est actuellement applicable. C'est la reconnaissance de l'obligation de motivation en matière de majorations de retard qui constitue ici le point d'entrée d'une telle démarche<sup>2473</sup>.

---

<sup>2471</sup> F. Moderne, « Le recours par le juge administratif aux "principes dont s'inspire le code civil" », in *Juger l'administration, administrer la justice, Mélanges D. Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 641.

<sup>2472</sup> De la Mardièrè Ch., « Pour tenter d'en finir avec l'autonomie et le réalisme du droit fiscal », in *Écrits de fiscalité des entreprises, études à la mémoire du Professeur Maurice Cozian*, Litec, 2009, p. 139.

<sup>2473</sup> Voir, *supra*, §2.B.2.a.

Or, ni le pouvoir réglementaire ni la Cour de Cassation ne se sont prononcés sur la nature des majorations pour en déduire l'obligation considérée. Ne pourrait-on toutefois pas y voir la reconnaissance implicite d'une telle qualification ? La réponse semble négative. En effet, l'ancien article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juillet 1979, devenu l'article L. 211-2 du CRPA, impose pareille motivation pour toute décision défavorable, les sanctions n'étant que l'un des cas limitatifs prévus par cette disposition. Autrement dit, si toute sanction constitue nécessairement une décision défavorable, l'inverse n'est pas vrai et l'on ne saurait ainsi déduire de la seule instauration d'une telle obligation la reconnaissance du caractère de sanction des majorations de retard. A cet égard, Monsieur Mourgeon mettait en garde contre la tentation de « déduire la nature d'une répression d'une particularité de son régime juridique »<sup>2474</sup>. D'ailleurs, on peut considérer que le mouvement en faveur de l'obligation de motivation en matière de majorations de retard vient du droit fiscal puisque le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation l'ont dégagée dans le domaine dès les années 1980 avant qu'elle ne soit reprise par l'article L. 80 du LPF<sup>2475</sup>. Or, dans ce champ, il n'a pas été tiré non plus de cette obligation la qualification générale de sanction administrative pour les majorations fiscales pour retard de paiement<sup>2476</sup>. C'est donc bien cette méthode inductive qui est inadaptée.

**474.** Les majorations initiales ne résistent pas, de toute manière, à l'examen critique de leur finalité véritable. A les confronter au critère des sanctions punitives<sup>2477</sup>, c'est-à-dire celles tendant à empêcher la réitération des agissements qu'elles visent, il en ressort clairement que les majorations initiales poursuivent un tel but. De manière prosaïque, comment ne pas voir dans l'adjonction d'une majoration initiale au taux de 10 % à des majorations calculées *pro rata temporis*, la volonté de punir le cotisant-redevable défaillant<sup>2478</sup> ? L'intention des autorités publiques est certes difficilement perceptible dès lors que cette majoration a été créée par un décret<sup>2479</sup>, le pouvoir réglementaire étant traditionnellement peu loquace dans l'exposé des motifs des textes qu'il prend. Elle

---

<sup>2474</sup> J. Mourgeon, *La répression administrative*, LGDJ, 1967, p.93.

<sup>2475</sup> D. Migaud, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, en nouvelle lecture, sur le projet de loi de finances pour 200, Tome II, n°2029, 15 décembre 1999.

<sup>2476</sup> S. Austry, « Les sanctions administratives en droit fiscal », *AJDA* 2001, *op.cit.* p. 51.

<sup>2477</sup> Voir, *supra*, 2§B1.

<sup>2478</sup> Le taux sera abaissé à 5% par le décret n°2007-546 du 11 avril 2007.

<sup>2479</sup> D. n° 61-100, 25 janv. 1961, art. 12.

n'apparaît d'ailleurs pas davantage dans la loi du 6 janvier 1942 qui a introduit pour la première fois une majoration fixe de 10% des cotisations sociales dues<sup>2480</sup>. Jean-J. Dupeyroux remarque toutefois que le décret du 25 janvier 1961 s'inspire manifestement du droit fiscal sans pour autant que l'auteur n'identifie l'imposition prise pour modèle<sup>2481</sup>.

A regarder de plus près ce segment du droit, on retrouve une même articulation entre une majoration fixe et une part complémentaire<sup>2482</sup>, dans les impositions concernées par la combinaison des articles 1731 et 1727 du CGI<sup>2483</sup>. Cette ressemblance ne doit rien au hasard. Si les articles considérés recouvrent aujourd'hui un large champ d'application en ce qu'ils visent les impositions auto-liquidées comme celles établies par voie de rôle, il n'en a pas toujours été ainsi<sup>2484</sup>. En effet, le mécanisme signifié par ces dispositions concernait à l'origine les taxes sur le chiffre d'affaires, impositions auto-liquidées par excellence, et dont l'élément principal est aujourd'hui la TVA<sup>2485</sup>. En d'autres termes, c'est

---

<sup>2480</sup> L'explication peut toutefois être recherchée du côté de la situation générale du pays durant cette période. La désorganisation qui frappa durement l'administration à la suite de la défaite de 1940 n'a pas épargné le domaine social. A cet égard, voir F. Netter, « Témoignages sur la période 1940-1945 » in *Colloque d'histoire de la Sécurité sociale*, Caen, 1980, AEHSS, 1981, p. 249. On peut ainsi émettre l'hypothèse qu'il a été privilégié la certitude d'une somme déterminable de manière fixe au hasard d'intérêts de retard dans un contexte de grande instabilité monétaire, situation peu propice à un tel système. Sur l'impact de la guerre sur l'équilibre financier des assurances sociales, voir P.-J. Hesse, « Les assurances sociales », in P.-J. Hesse, J.-P. Le Crom (dir.), *La protection sociale sous le régime de vichy*, PUR, 2001, pp. 35-84, spé. p. 79. Une autre explication peut se voir dans l'influence éventuelle de l'impôt sur le revenu (à l'époque structuré sous la forme d'impôts cédulaires) suite à l'instauration d'un prélèvement à la source sur les salaires par le décret-loi du 10 novembre 1939 (*JO* 17 nov.). Celui-ci prévoyait ainsi en son article 11 une majoration égale à 25% des droits non acquittés dans les délais par l'employeur tenu alors personnellement en cas de défaillance de sa part. En tout état de cause, la substitution de cette majoration de 10% à celle calculée *pro rata temporis* ne semble pas avoir ému particulièrement la doctrine de l'époque. Voir, notamment, P. Lavagne, « le financement des assurances sociales », *Dr. soc.*, 1944, p. 15-XXIV.

<sup>2481</sup> J.-J. Dupeyroux, note *D.*, 1964, p. 117.

<sup>2482</sup> Pour mémoire, les intérêts de retard en droit fiscal. Voir, *supra*, subdivision précédente.

<sup>2483</sup> L'article 1727 du CGI prévoit le versement d'intérêts de retard lorsque la créance fiscale n'est pas acquittée dans le délai légal sans que ces intérêts ne soient exclusifs d'autres sanctions prévues par le CGI. L'article 1731 dudit code prévoit quant à lui l'application d'une majoration fixe de 5% des sommes dues en cas de retard de paiement.

<sup>2484</sup> Ce large champ d'application résulte entre autres de la fusion en 2008 (*D. n° 2008-310 du 3 avril 2008*) en une seule administration, la DGFIP, de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique (le Trésor). Ainsi, toute imposition entre en principe dans le champ des articles 1727 et 1731 du CGI. Ce n'est ainsi plus que par exceptions que certaines impositions sont visées par le mécanisme de la majoration des 10% de l'article 1730 qui correspond (hors le cas de l'ISF) aux impositions recouvrées antérieurement par le Trésor.

<sup>2485</sup> La loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963, en son article 36, a unifié, s'agissant des impositions dont le recouvrement relevait de la DGI, les régimes de majoration de droit pour retard de paiement sur le modèle des taxes sur les chiffres d'affaires. Le mécanisme remonte au système de 1920 qui, s'il prévoyait une part forfaitaire, s'est par la suite exprimé en différents taux même s'il connut des oscillations en fonction

en raison de son application à des impositions auto-liquidées que le mécanisme a servi de modèle pour celui de la créance sociale elle-même objet d'une exécution spontanée du cotisant-redevable. Or, s'agissant de la majoration fixe prévue à l'article 1731 du CGI, le caractère de sanction semble bien acquis. Le Conseil d'état, dans un avis formulé à propos de l'avant-projet de loi de finances rectificatives pour 1998, a rangé parmi les sanctions ayant le caractère de punition les majorations de paiement « s'ajoutant aux intérêts de retard calculées *prorata temporis* »<sup>2486</sup>. Certains auteurs vont d'ailleurs en ce sens<sup>2487</sup>. Le Conseil constitutionnel, quant à lui, s'il n'a pas été amené à se prononcer sur ce point, laisse entendre une telle acception dans l'argumentation qu'il a développée pour justifier sa décision de conformité du 29 avril 2011 rendue à propos de l'article 1730 du CGI<sup>2488</sup>. Le mécanisme de cet article, qui fait désormais figure d'exception au regard de celui des articles 1727 et 1731 du CGI, consiste en une majoration unique pour paiement tardif d'un montant de 10% à l'exclusion de toute autre technique complémentaire telle que celle des intérêts de retard. Afin d'exclure la qualification de sanction ayant le caractère de punition, le Conseil constitutionnel reprend à son compte l'analyse développée par Monsieur Austry pour qui « la majoration de 10 % constitue une sorte de forfaitisation du prix du temps et présente ainsi le caractère d'une réparation pécuniaire »<sup>2489</sup>. Si l'on rapporte le raisonnement à la majoration fixe de l'article 1731 du CGI, laquelle ne saurait logiquement se voir comme une « forfaitisation du prix du temps » du fait de l'existence d'intérêts de retard, seul demeure le caractère répressif de celle-ci.

L'analyse ainsi développée à propos de la majoration fiscale pour paiement tardif de l'article 1731 du CGI est transposable en tout point pour la part initiale des majorations de retard sociales. En conséquence, celle-ci semble bien revêtir la nature d'une sanction ayant le caractère de punition.

---

des réformes (codification de 1926, DL 1934 va stabiliser le dispositif), D. 1948, article 1756 CGI suite codification. Par exemple, contributions indirectes, amende forfaitaire article 1760 de 500 à 5000 francs.

<sup>2486</sup> EDCE 1999, p. 98.

<sup>2487</sup> S. Austry, « Les sanctions administratives en matière fiscale », *op. cit.* ; D. Gutmann, « Sanctions fiscales et Constitution », *op. cit.*

<sup>2488</sup> Cons. Cons., « Commentaire de la décision n° 2011-124 QPC du 29 avril 2011 ».

<sup>2489</sup> S. Austry, *loc. cit.*; Cons. Cons., *Ibidem. Contra*, D. Gutmann, *loc. cit.* La justification semble bien tenue d'autant que le Conseil admet lui-même que, rapportée au mois, elle est plus élevée que les intérêts de retard de l'article 1727 du CGI.

## b. L'automatisme comme critère de justification

475. Si l'automatisme des majorations de retard n'est pas aujourd'hui remise en cause, que ce soit par la loi ou par les Juges<sup>2490</sup>, la recherche d'une assise théorique demeure nécessaire. Une première justification de l'automatisme des majorations de retard peut se trouver dans l'analyse développée par la majorité de la doctrine à l'égard des sanctions administratives en général. Celle-ci s'accorde ainsi à dire que les garanties existant en matière pénale ne sauraient s'appliquer avec la même rigueur dans le domaine administratif. Comme le résume très bien Monsieur Dellis, « La différence d'intensité de la protection juridique de l'accusé en procédure pénale et en procédure administrative est justifiée par le besoin de souplesse de cette dernière »<sup>2491</sup>. Ce « besoin de souplesse » s'explique par plusieurs facteurs.

Tout d'abord, les sanctions administratives se révèlent dans leur ensemble comme synonymes de pénalités à la gravité relativement modérée au regard des sanctions pénales. Dans une perspective de réorganisation du droit répressif sur une base rationnelle, Mesdames Delmas-Marty et Teitgen-Colly estiment qu'au degré de sévérité de la sanction devrait correspondre celui de la protection juridique de l'intéressé<sup>2492</sup>. La première avait déjà pu formuler l'idée selon laquelle la différenciation entre la répression pénale et la répression administrative se fonderait sur l'existence d'une corrélation implicite entre le degré de rigueur de la sanction et le degré d'élaboration des règles de fond comme de procédure<sup>2493</sup>. C'est ainsi qu'à la moindre rigueur de la sanction administrative correspondrait un réseau juridiquement moins structuré<sup>2494</sup>. Si cette entreprise de rationalisation se révèle impossible en droit français<sup>2495</sup>, elle a toutefois le mérite de mettre en lumière la faible gravité des peines administratives. Et cette différence de gravité de la sanction constitue une première justification de l'application aux sanctions administratives de règles de fond et de procédure avec moins de profondeur. Les majorations de retard n'échappent pas à cette configuration en raison des faibles montants qu'elles mettent en

---

<sup>2490</sup> Voir, *supra*, 2§B2b.

<sup>2491</sup> G. Dellis, *op. cit.*, p. 19.

<sup>2492</sup> M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger*, *op. cit.*, p. 59 sq.

<sup>2493</sup> M. Delmas-Marty, *Système politique criminelle*, *op. cit.*, p.130.

<sup>2494</sup> *Ibidem*.

<sup>2495</sup> Voir, *infra*, paragraphe suivant.

jeu.

La densité moindre du contenu des règles du régime des sanctions administratives s'explique également par l'hétérogénéité de celles-ci que ce soit en raison de la forme qu'elles prennent, des autorités compétentes pour les infliger ainsi que des personnes visées<sup>2496</sup>, de telle sorte qu'il est impossible de « formuler dans ce domaine une règle absolument générale »<sup>2497</sup>.

**476.** Une constante se dégage toutefois parmi les sanctions administratives s'agissant de l'application du principe de responsabilité dont l'emprise sur celles-ci se révèle être particulièrement ténue. Ce phénomène vaut tout d'abord pour la structure de l'infraction : alors qu'en droit pénal elle se compose d'un élément matériel et d'un élément moral, la répression administrative fait généralement peu de cas de l'intention du commettant<sup>2498</sup>. Cette distinction peut être relativisée dans la mesure où le droit pénal moderne laisse une place grandissante aux infractions dites « matérielles », c'est-à-dire celles où le simple constat de la réalisation de l'élément matériel suffit pour que soit condamné son auteur<sup>2499</sup>. Emboîtant le pas à la doctrine pénaliste qui entend justifier de telles infractions en débusquant l'élément moral à partir de leur élément matériel<sup>2500</sup>, certains auteurs s'intéressant à la répression administrative émettent l'hypothèse que le dol y serait sous-jacent<sup>2501</sup> ou présumé<sup>2502</sup>. En matière de droit de la sécurité sociale, Madame Del Sol dresse un même constat quant à l'absence, en général, de l'élément moral des sanctions qui y ont cours et semble voir dans la gravité « sociale » de l'acte répréhensible un substitut à l'absence de l'élément moral<sup>2503</sup>. L'absence d'élément moral en matière de majorations de

---

<sup>2496</sup> M. Guyomar, « La compétence du pouvoir réglementaire autonome pour retirer une carte professionnelle à titre de sanction », conclusions sur CE, Ass., 7 juill. 2004, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales c/ Benkerrou*, *RFDA*, 2004, p. 913.

<sup>2497</sup> Bacquet, conclusions sur CE 16 janvier 1981, *Société varoise de transport et autres*, *AJDA*, 1981, p. 599. Le Commissaire du gouvernement y développe une conception extensive de la liberté individuelle au sens de l'article 34 de la Constitution à laquelle nous ne souscrivons pas en ce qu'elle a pour conséquence d'exclure toute compétence réglementaire dans la définition des sanctions administratives. En ce sens, M. Degoffe, *Droit de la sanction non pénale*, *op. cit.* p. 75.

<sup>2498</sup> H.-M. Crucis, « Sanction administratives », *op. cit.*

<sup>2499</sup> B. Bouloc, *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 237 sq.

<sup>2500</sup> A. Legal, « La responsabilité sans faute et les infractions matérielles », in *Mélanges Patin*, 1966 p. 147 ; J. -P. Marty, « Les délits matériels », *RSC*, 1982, p. 41.

<sup>2501</sup> M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger*, *op. cit.*, p. 56.

<sup>2502</sup> M. Mourgeon, *La répression administrative*, *op. cit.*, p. 341.

<sup>2503</sup> M. Del Sol, « Un cadre juridique en recherche d'équilibre », *Dr. Soc.*, 2011, p. 491.

retard se révèle par un critère simple : il n'est d'aucune utilité pour le cotisant-redevable d'exciper de l'absence de faute ou qu'il soit de bonne foi<sup>2504</sup>. Les majorations sont dues dès lors qu'elles n'ont pas été acquittées dans les délais impartis. Ceci n'empêche pas, bien évidemment, le cotisant-redevable défaillant de démontrer sa bonne foi pour obtenir une remise totale ou partielle. Mais il s'agit alors d'une réduction intervenant après la survenance automatique des majorations. Il apparaît ainsi clairement que l'absence d'élément moral de l'infraction est une condition nécessaire à l'existence d'une sanction pleinement automatique.

La faible pénétration du principe de responsabilité dans le régime des sanctions administratives vaut également pour son autre déclinaison qu'est la règle de l'individualisation des peines. Cette exigence d'individualisation désormais acquise en droit pénal moderne, sous l'influence d'analyses centrées sur la personnalité du délinquant, constitue une inflexion de la politique criminelle telle que conçue à l'époque révolutionnaire où le caractère fixe des peines prévalait<sup>2505</sup>. Ce mouvement n'a pas atteint les contreforts du régime juridique de la plupart des sanctions administratives qui présentent pour l'essentiel aujourd'hui encore un caractère forfaitaire<sup>2506</sup>. Ce trait doit s'entendre au sens large en ce qu'il ne concerne pas nécessairement une somme d'argent<sup>2507</sup>. Lorsque tel est le cas, le caractère forfaitaire de la sanction s'exprime soit par une valeur nominalement prédéfinie soit par application d'un taux unique à un volume numéraire considéré. Les majorations de retard sociales revêtent cette dernière forme. En définitive, l'actuel dispositif des majorations de retard se révèle conforme à l'article 8 de la DDHC.

---

<sup>2504</sup> C'est d'ailleurs sur la base de ce critère que Monsieur Dellis réfute l'idée développée par Monsieur Mourgeon « d'une infraction à faute présumée ». G. Dellis, *Droit pénal et droit administratif, op. cit.*, p. 269.

<sup>2505</sup> M. Delmas-Marty, *Le flou du droit*, PUF, coll. « Les voies du droit », 1986, p.26. sq. Bien évidemment, les pénalités forfaitaires n'ont pas pour autant disparu de ce segment du droit positif.

<sup>2506</sup> Il semblerait d'ailleurs que ce soit essentiellement dans des hypothèses les plus graves dans l'altération portée aux libertés individuelles que cette individualisation soit exigée par le Conseil constitutionnel. En ce sens : Cons. Cons., 13 août 1993, n°93-325 DC, *RFDC* 1993, p. 583. En l'espèce, la disposition soumise au contrôle de constitutionnalité concernait une mesure de reconduite à la frontière entraînant automatiquement une sanction d'interdiction du territoire.

<sup>2507</sup> L'exemple le plus topique est offert par le retrait du permis à points créé par la loi n°89-469 du 10 juillet 1989. Sur le mécanisme, voir J.-F. Aubry, « Les sanctions administratives en matière de circulation routière », *LPA*, 17 janv. 1990, n°8, p. 85. La nature de cette sanction a elle-même pu faire l'objet d'un débat, aujourd'hui clos. Dans le sens d'une mesure administrative répressive à caractère automatique, M. Guillaume, « Le permis de conduire à points », *RFDA*, 1993, p. 124.

477. L'absence d'élément moral dans la structure des sanctions administratives et leur faible individualisation ne saurait surprendre. Il ne s'agit pas là d'un vice qui serait inhérent à une matière marquée du sceau de l'arbitraire mais traduit plutôt un tropisme juridique résultant de la recherche d'un tronc commun au *jus puniendi* de l'Etat qu'alimente, par ailleurs, le mouvement de dépenalisation. Comme nous l'avons déjà dit, nous ne souscrivons pas à l'idée selon laquelle répression pénale et répression administrative seraient soumises par nature à un régime identique dans leurs principes qui, existant de manière latente, attendraient d'être « découverts » par les juridictions suprêmes ou par le législateur<sup>2508</sup>. Une telle perspective participe d'une reconstruction théorique *a posteriori* qui tend à masquer l'aspérité irréductible d'un régime juridique construit progressivement dans le temps de manière non continue, alternant périodes d'expansion et périodes de restriction. Elle fournit certes un appareillage « dogmatico-doctrinal »<sup>2509</sup> en vue d'une rationalisation de l'action répressive ainsi que des concepts mobilisables dans une perspective contentieuse. Cependant, d'un point de vue « externe »<sup>2510</sup>, elle ne rend pas compte avec justesse de la dynamique à l'œuvre dans la progression de l'Etat droit et de sa fragilité<sup>2511</sup>. Ainsi, contrairement à ce qu'affirme Monsieur Dellis à la suite de Monsieur Moderne<sup>2512</sup>, les règles en provenance du droit pénal se révèlent bien pour la plupart transposées en matière administrative moyennant certains assujettissements, ce qu'illustre parfaitement la question de l'automaticité des sanctions. En conséquence, ce phénomène de transposition permet d'adopter une approche distributive des règles à retenir en matière de sanction administrative à condition que cette démarche soit justifiée. Et la justification réside justement dans l'efficacité de l'action administrative. Le Conseil constitutionnel l'affirme très explicitement, lorsqu'il énonce à propos de la majoration fiscale pour mauvaise foi, que l'article 8 de la DDHC n'interdit pas au législateur « de fixer des règles assurant une répression effective des infractions »<sup>2513</sup>. Cette position de bon sens vaut *a fortiori* pour des sanctions dites « objectives », telles les majorations de retard, qui ne

---

<sup>2508</sup> Voir, *supra*, 2bii.

<sup>2509</sup> A. Jeammaud, « Une typologie des activités savantes prenant le droit pour objet », *op. cit.*

<sup>2510</sup> H. L. A. Hart, *Le concept de droit*, *op. cit.*, p. 108 sq.

<sup>2511</sup> J. Chevallier, *L'état de droit*, LGDJ, coll. « Clefs », 2017, p. 70 sq.

<sup>2512</sup> G. Dellis, *op. cit.*, p. 19.

<sup>2513</sup> Cons. Cons., 17 mars 2011, n°2010-103, *op. cit.*. Le Conseil vérifie toutefois que la disposition critiquée n'empêche pas l'administration de prendre en considération les circonstances propres à chaque espèce et qu'elle prévoit elle-même la modulation de la peine en fonction du comportement de l'intéressé.



tiennent pas compte de l'attitude de l'auteur de l'infraction<sup>2514</sup>. L'efficacité de la répression administrative n'a toutefois elle-même de sens que si elle tend à protéger un intérêt public, ce qui est le cas en l'espèce en raison de la finalité collective de la créance sociale<sup>2515</sup>.

478. Particulièrement illustratif en matière fiscale, le critère de l'efficacité de la répression administrative l'est tout autant dans le domaine social. A cet égard, Madame Del Sol remarque, à propos de l'application du principe de responsabilité, qu'il existe une forme d'objectivisation des manquements qui conduit à « automatiser » leur caractérisation, ce qui « accroît la certitude de la répression »<sup>2516</sup>. Et pour cause, ceci réduit la marge d'appréciation de l'autorité administrative qui inflige la sanction. Les majorations de retard présentent dès lors un intérêt supplémentaire en ce qu'elle ne nécessite pas l'action de l'administration *a priori*. En ce sens, elles apparaissent comme un aboutissement de ce mouvement « d'automatisation » de la sanction administrative. Et ce n'est pas un hasard si cette forme « aboutie » de la répression administrative se trouve être l'une des techniques principales à l'œuvre dans un système de recouvrement caractérisé par l'autonomie d'action dont jouit le redevable.

L'automaticité des majorations de retard n'apparaît pas seulement être un effet qu'il conviendrait de sauvegarder. Elle est une composante déterminante d'un système de recouvrement basé sur l'exécution spontanée du collecteur en même temps que l'une de ses manifestations concrètes. Entre elle et l'automaticité de l'exigibilité de la créance sociale existe ainsi un lien indissociable. C'est pour cette raison qu'elle constitue en elle-même un critère de justification qui permet de sélectionner les règles d'origine pénale composant son régime juridique. En d'autres termes, c'est la rationalité juridique et technique propre à l'architecture de ce type de rapport entre l'administration et l'administré qui justifie, au-delà du critère de l'efficacité de la répression administrative, que l'on écarte

---

<sup>2514</sup> Le propos ne consiste pas ici à faire revivre par emprunt l'ancienne distinction formulée par le Conseil d'État dans sa décision du 9 novembre 1988 (CE Ass., 9 nov. 1988, *Grisoni*, req. 144211, Rec. p. 103) qui, abandonnée par l'arrêt Vermeesch (CE 17 févr. 1992, req. N°58299, rec. p. 62. ; *Dr. fisc.* 45/1992, c. 2117, concl. P. Martin), fondait l'exclusion de la qualification de sanction administrative pour les pénalités fiscales sur le caractère objectif ou non de la mesure concernée. Ici, l'enjeu se déplace sur le terrain du régime juridique : le caractère objectif des majorations de retard n'est pas mobilisé comme un critère de qualification mais de justification de la sélection des règles intégrant l'ordonnement de leur régime juridique.

<sup>2515</sup> Voir, *supra*, S1.§1.A

<sup>2516</sup> M. Del Sol, « Fasc. 641 : Régime général : cotisations et contributions de sécurité sociale-Versement » in *JCL Protection sociale*, LexisNexis, 2019.

certaines règles susceptibles de nuire à son équilibre.

## **§2 La contrainte ou la fin de l'utilité d'une exécution spontanée**

**479.** A ce stade du recouvrement, l'utilité de l'exécution directe du collecteur a vécu. Sa défaillance marque le retour à un rapport à l'administration plus classique, marqué par une certaine passivité de l'administré. Certes, un jeu d'échanges contradictoires s'organise, mais celui-ci se place alors dans un rapport contentieux. Ce qui est déterminant ici, c'est que l'URSSAF reprend pleinement l'initiative du recouvrement<sup>2517</sup>. Le temps est désormais celui de l'exécution forcée de la dette sociale du cotisant-redevable défaillant et dont la contrainte constitue l'outil privilégié<sup>2518</sup>. A cet effet, le mécanisme de la contrainte, c'est la célérité de la procédure d'édition et de mise en œuvre de ce titre exécutoire, ce qui explique la préférence des organismes de recouvrement pour cette technique. Le délai de contestation, très court (15 jours), n'explique qu'en partie ce phénomène. La cause réside bien davantage dans la simplicité de la procédure dont l'architecture traduit, d'une part, la place prépondérante accordée à la mise en demeure (A) et, d'autre part, l'autonomie dont jouit l'URSSAF dans l'exercice de cette technique d'exécution forcée (B).

### **A. La place prépondérante accordée à la mise en demeure**

**480.** La mise en demeure se trouve aujourd'hui investie par l'article L. 244-2 du CSS d'une fonction de support de l'obligation de motivation qui pèse sur l'URSSAF quant à

---

<sup>2517</sup> Bien évidemment, cette action de l'organisme du recouvrement a également une valeur incitative indirecte en raison de la périodicité des paiements (voir *supra* C2). Le collecteur reste, en effet, tenu de nouvelles dettes sociales qui surgissent à intervalles resserrés en parallèle de la procédure de recouvrement forcé. Toutefois, la dimension incitative de la contrainte reste plus difficile à appréhender de manière scientifique que les majorations de retard dont l'effet incitatif est clairement recherché par les autorités publiques. D'ailleurs, il n'est pas exclu dans une approche non déontique, que l'incitation ne soit pas le véritable trait commun aux règles de droit. A. Jeammaud, « La règle de droit comme modèle pour l'action », *op. cit.* Ceci commande donc, en l'absence de l'identification claire du but poursuivi par les autorités publiques, de cantonner la présente assertion au domaine de l'intuition.

<sup>2518</sup> X. Prétot, *GADSS*, p. 215 sq. Cette assertion se vérifie dans les faits au regard des statistiques produites régulièrement à l'occasion notamment des lois de financement de la sécurité sociale. Voir, par exemple, Ass. Nat. *Annexe 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 : fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi.*

divers éléments de la créance sociale faisant l'objet d'éventuelles poursuites à venir<sup>2519</sup>. Cette fonction s'explique par l'équilibre même du système de recouvrement caractérisé par l'exécution spontanée du cotisant-redevable : la mise en demeure est le premier acte de l'URSSAF qui, dans la procédure de recouvrement, peut être identifié à coup sûr comme ayant un caractère décisif. Ceci permet également de comprendre pourquoi la Cour de Cassation voit dans pareille missive la véritable décision de redressement de l'URSSAF<sup>2520</sup>. Or, la Cour de Cassation n'a pas attendu de reconnaître l'obligation de motivation dans son fameux arrêt « Deperne », que reprendra plus tard le législateur avec l'article L. 244-2 précité, pour identifier la missive considérée comme étant le siège de la décision de redressement de l'URSSAF<sup>2521</sup>. Cet attribut moderne de la mise en demeure ne saurait ainsi faire oublier qu'elle s'inscrit avant tout dans la phase du recouvrement forcé où elle occupe une place prépondérante. En effet, l'invitation impérative qu'elle adresse au cotisant-redevable pour régulariser sa situation constitue le préalable obligatoire, sous peine de nullité de la procédure de recouvrement, de la mise en œuvre de toute technique de recouvrement forcé. Celle-ci possède de la sorte une portée heuristique en ce qu'elle matérialise le passage du recouvrement spontané au recouvrement forcé. Autrement dit, ce préalable obligatoire se révèle comme étant le corollaire d'une telle latitude d'action du cotisant-redevable (1). C'est ce qui nous permet de formuler l'assertion selon laquelle le système de recouvrement social est caractérisé par l'absence, en principe, de décision de l'administration sociale intervenant avant la liquidation de la créance sociale. Mais lorsqu'elle intervient, à la suite de la défaillance du cotisant-redevable, elle n'en constitue pas moins une véritable décision administrative. On ne saurait ainsi voir dans la position adoptée par la Cour de Cassation une simple considération d'opportunité. La mise en demeure constitue bien à proprement parler la décision de redressement de l'URSSAF (2).

---

<sup>2519</sup> Cette obligation a été découverte par la Cour de Cassation dans son célèbre arrêt Deperne du 19 mars 1992 (*op. cit.*) avant qu'elle ne soit reprise par l'article L. 244-2 du CSS à la suite de sa modification réalisée par la LFSS pour 2016 (*L. n° 2015-1702, 21 déc. 2015, art. 19*). Le contenu obligatoire de la mise en demeure est désormais fixé par l'article R. 244-1 du CSS sur renvoi de l'article précédent. Voir, plus récemment : C. Willmann, « Mise en demeure pour le recouvrement des cotisations : un strict contrôle de la Cour de Cassation », *Lexbase Hebdo – Edition Sociale*, 2017, n°699.

<sup>2520</sup> Voir, *supra*, 1§.

<sup>2521</sup> Voir, *supra*, 1§, la jurisprudence développée à propos des effets classiques de la mise en demeure.

## 1. Un préalable obligatoire résultant de l'exécution spontanée du cotisant-redevable

481. La mise en demeure n'appartient pas entièrement au recouvrement forcé. Lorsqu'elle est adressée au cotisant-redevable, l'URSSAF n'a pas perdu tout espoir de voir ce dernier s'exécuter malgré sa défaillance. Ainsi, son caractère préalable ne signifie pas qu'elle forme un tout indivisible avec les techniques d'exécution forcée, mais témoigne plutôt d'une certaine articulation avec celles-ci. La clef de cette articulation peut être recherchée dans un premier temps dans l'encadrement de la prérogative de puissance publique que détient l'URSSAF et qui consiste à pouvoir poursuivre l'exécution forcée<sup>2522</sup> de ses propres décisions sur le fondement d'un titre exécutoire qu'elle s'est elle-même octroyée. Sur ce point, le régime est clairement établi depuis le célèbre arrêt *Société immobilière Saint-Juste* rendu par le Tribunal des Conflits en 1902, tel que l'a exposé dans ses conclusions non moins connues le commissaire du gouvernement Romieu<sup>2523</sup>. Il en résulte que l'usage de ce pouvoir exorbitant du droit commun par l'administration est toujours possible dès lors que la loi l'autorise expressément, condition qui est remplie en l'espèce, cette faculté résultant de l'article L. 244-9 du CSS. Le rôle de la mise en demeure est toutefois mis en lumière par l'une des conditions exigées en l'absence de prévision légale. Dans ce cas de figure, l'administration doit notamment se heurter à une résistance active ou passive, sans quoi le recours à l'exécution forcée serait une « vexation inutile »<sup>2524</sup>. La mise en demeure permet donc de matérialiser cette résistance<sup>2525</sup>.

Ce préalable obligatoire se révèle particulièrement nécessaire pour protéger l'administré lorsque l'exécution forcée se fait sur le fondement d'un titre exécutoire que l'administration s'est elle-même délivrée comme c'est le cas ici avec la contrainte.

---

<sup>2522</sup> Il existe une certaine incertitude quant à l'usage du terme d'exécution forcée généralement confondu avec celui de l'exécution d'office que le Conseil d'état tend à entretenir (M. Waline, *Droit administratif, op. cit.*, p.459). Certains auteurs se sont toutefois attachés à délimiter leur domaine respectif en retenant un critère matériel : l'exécution forcée désignerait la possibilité pour l'administration d'exécuter elle-même sa décision tandis que l'exécution d'office serait la possibilité de se substituer directement à l'administré (M. Waline, *Ibidem*). En ce sens, quoique formulé de manière sensiblement différente : C. Sirat, « L'exécution d'office, l'exécution forcée, deux procédures distinctes de l'exécution administrative », *D.* 1958.1440. A titre de simplicité, nous faisons le choix de considérer ces termes dans la présente étude comme des synonymes, compte-tenu de la proximité de leur régime.

<sup>2523</sup> *TC, 2 déc. 1902, Rec.* p.713, concl. J. Romieu ; *D.* 1903.3.41 ; *S* 1904.3.17, note M. Hauriou ; *GAJA*, n° 10.

<sup>2524</sup> J. Romieu, *op. cit.*

<sup>2525</sup> C'est d'ailleurs la fonction principale qui lui est explicitement attribuée dans le domaine fiscal où elle est également en usage. Ass.Natio. « Exposé des motifs loi 27 déc. 1963 », AN n°226, p. 333.

Pourtant, la mise en demeure est également imposée par la loi en dehors de ce cas quand bien même l'URSSAF engagerait des poursuites devant les juridictions du contentieux général de la sécurité sociale<sup>2526</sup>. Or, cette prévision légale ne correspond pas à la logique de l'exécution d'office. Certes, on peut rétorquer que, dans le régime général des obligations, la mise en demeure est également un préalable nécessaire à l'exercice de poursuites<sup>2527</sup>, sous réserve de certaines exceptions<sup>2528</sup>. Dans cette perspective, la saisine directe du juge placerait l'URSSAF dans le champ du droit commun, l'article L. 244-2 du CSS apparaissant en quelque sorte comme un prolongement de la règle existante en droit civil<sup>2529</sup>. Cet argument n'offre une réponse que très partielle dans la mesure où pareille mesure est également requise devant les juridictions répressives lorsque l'URSSAF s'y porte par voie de citation directe ou de constitution de partie civile<sup>2530</sup>. Se dégage ainsi l'idée que nécessairement placé dans un rapport inégal, l'administré doit bénéficier d'une mise en garde contre toute poursuite intentée par l'URSSAF quand bien même elle ne se traduit pas par la mise en œuvre d'une prérogative de puissance publique.

**482.** L'articulation entre mise en demeure et poursuites de l'URSSAF ne réside pas uniquement dans la protection du cotisant-redevable. L'étude historique du dispositif révèle que son instauration répond très concrètement à la place accordée à l'exécution spontanée de ce dernier. En effet, la mise en demeure comme préalable obligatoire aux poursuites de l'URSSAF a été instituée dans le cadre des assurances sociales d'avant-guerre par la loi rectificative du 30 avril 1930 modifiant la loi du 5 avril 1928<sup>2531</sup>.

---

<sup>2526</sup> CSS, art. L. 244-2 ; Cass. Soc., 24 mars 1994, *Opéra de Paris c/URSSAF de Paris*, RJS 5/94, n°604.

<sup>2527</sup> Dans ce segment du droit positif, la mise en demeure a d'autres effets tels que le transfert des risques (Cod. Civ. Art. 1344-2) ou encore de faire courir l'intérêt moratoire lorsqu'est en jeu une obligation de payer une somme d'argent (Cod. Civ. Art. 13441). R. Libchaber, « Demeure et mise en demeure en droit français », in *Les sanctions de l'inexécution des obligations contractuelles. Etudes de droit comparé*, LGDJ, 2001, p.113.

<sup>2528</sup> Ces exceptions sont de différents ordres, soit que les parties en cas de contrat le prévoit, soit que la nature de l'obligation (ex : obligation de ne pas faire) ou le fait du débiteur (ex : destruction de la chose devant être livrée) prive d'utilité la mise en demeure. L'exception peut également résulter de la loi (ex : intérêts moratoires courant de plein droit au bénéfice des cautions). F. Terré ; P. Simler ; Y. Lequette, *Droit civil, Les obligations, op. cit.*, pp. 1131-1136.

<sup>2529</sup> Laquelle au demeurant n'est pas formulée de manière explicite par le Code civil. Sur ce point, l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 ne l'a pas matérialisée de telle sorte qu'elle se déduit toujours des quelques articles du code civil qui lui sont consacrés. X. Lagarde, « Remarques sur l'actualité de la mise en demeure », *JCP* 1996. I. p. 3974.

<sup>2530</sup> CSS, art. L. 244-2 ; Cass. Crim., 24 avr. 1976, *Bull. Crim.* n°121, p. 298.

<sup>2531</sup> La loi du 30 avril ajoute à l'article 64 de la loi de 1928 l'alinéa suivant : « La première poursuite sera obligatoirement précédée d'un avertissement du service départemental ou interdépartemental des

Jusqu'alors, le cotisant-redevable pouvait être assigné directement devant le tribunal de simple police<sup>2532</sup>, chargé de se prononcer dans une même instance sur le sort de la créance sociale et sur l'amende que devait supporter le récalcitrant. Il s'agissait d'ailleurs d'une règle reprise de l'article 23 de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes. A regarder de plus près les débats parlementaires relatifs à l'introduction de la mise en demeure comme d'un préalable obligatoire, il ressort très nettement qu'il s'agit avant tout de permettre au cotisant-redevable « de se conformer à la loi » malgré sa défaillance<sup>2533</sup>. On évoquera également les résistances syndicales empêchant l'employeur d'accomplir sa mission, mais ce sont bien les difficultés comptables suscitées par l'opération de liquidation de la créance, et notamment la mise en œuvre du précompte, qui retiendra l'attention. Certes, le souci d'assurer une certaine protection au cotisant-redevable est bien présent, mais il s'agit alors d'une contrepartie à la charge nouvelle que fait supporter les assurances sociales sur l'employeur<sup>2534</sup>. En effet, la mise en demeure préalable s'avère être une mesure de transaction permettant de faire accepter à la représentation nationale le caractère automatique des conséquences de l'inexécution spontanée du cotisant-redevable dans les délais impartis sans que ce dernier ne puisse exciper de la force majeure ou de sa bonne foi<sup>2535</sup>. Du côté du gouvernement et du rapporteur de la loi, il s'agit d'éviter de retomber dans l'écueil rencontré avec la loi de 1910 par un accroissement de la certitude de la répression<sup>2536</sup>. L'enjeu est de taille : les lois de 1928-1930 marquent un véritable

---

assurances sociales par lettre recommandée invitant l'employeur à se conformer à la loi dans les quinze jours ». Sur le plan terminologique, on ne parle pas encore de mise en demeure, ce qui viendra plus tard avec l'ordonnance du 4 octobre 1945, mais d'avertissement. L'article 46 de ladite ordonnance opérera la distinction que nous connaissons toujours aujourd'hui à l'article L. 244-2 du CSS en fonction de l'autorité qui intente les poursuites.

<sup>2532</sup> Ancêtre du tribunal de police ayant à connaître des contraventions, le tribunal de simple police était institué au niveau communal et présidé par le juge de paix. Au temps des assurances sociales, celui-ci était régi par la loi n° 1715 du 27 janvier 1873. M. Marque, « La réforme du tribunal de police », *Dalloz actualité*, 16 juin 2017.

<sup>2533</sup> Sénat, *Déb. Parlm.*, Séance du 13 mars 1930 (*JO* 14 mars), p. 258 sq ; AN. *Déb. Parlm.*, Séance du 23 avril 1930 (*JO* 24 avr.), p. 2135 sq.

<sup>2534</sup> A cet égard, l'intervention du député Blaisot est particulièrement éclairante : « Je prie la Chambre de se rendre compte de la situation très grave dans laquelle nous allons mettre les employeurs, et surtout les plus modestes d'entre eux, ceux qui n'ont qu'un personnel comptable très restreint et qui ne peuvent compter que sur eux-mêmes ». Ass. Nat. *Déb. Plm.* Séance du 23 avril 1930 (*JO* 24 avr.), p. 2136.

<sup>2535</sup> Dans le même ordre d'idée, on discutera aussi bien du délai à accorder à l'employeur défaillant, pour finalement retenir le délai de 15 jours, que du terme de « poursuite » plus protecteur que la référence initiale faite aux « contraventions ». *Idem*.

<sup>2536</sup> Voir, *supra*, T1.C1. S1. §1. B.

tournant dans le recouvrement social et voient l'essor du rôle de collecteur assuré par l'employeur. Certes, ce n'est pas la première fois qu'on lui confie une telle fonction. Cependant, en raison du nombre de risques couverts par les assurances sociales, la mission qui lui est confiée est d'une tout autre ampleur. S'amorce en toile de fond l'équilibre des rapports dans le recouvrement social que nous connaissons aujourd'hui entre le cotisant-redevable et l'URSSAF. Le glissement à l'œuvre qui s'opère avec les lois de 1928-1930 n'est toutefois pas immédiatement perceptible en raison de l'éclatement de la gestion des assurances sociales au niveau local, chaque caisse devant assurer par elle-même le recouvrement de la créance sociale. Le recouvrement social reste alors encore empêtré dans les techniques propres au droit des contrats, l'arrêt *Caisse Primaire « Aide et Protection »* de 1938 intervenant plus tard et sans que sa portée ne soit aussi étendue que celle qu'on lui prête de nos jours<sup>2537</sup>. En conséquence, la mise en demeure n'est pas encore identifiée comme étant une véritable décision administrative. Il faudra véritablement attendre le bouleversement provoqué par l'ordonnance du 4 octobre 1945 pour que ce caractère soit assuré.

## **2. La mise en demeure, décision de redressement**

**483.** De prime abord, la mise en demeure peut se voir comme une décision de redressement par défaut. Pourtant, prononcée dans le cadre de sa mission de service public par un organisme investi de prérogatives exorbitantes de droit privé, la mise en demeure s'avère bien être une décision obligatoire **(a)**. Mais celle-ci se révèle comme une décision de redressement à part entière dès lors que, son objet portant sur créance publique, elle s'analyse comme un ordre de recette **(b)**.

### **a. La mise en demeure, décision obligatoire**

**484.** Dans une première approche, rien ne distingue la mise en demeure d'actes

---

<sup>2537</sup> *CE, 13 mai 1938, op. cit.* Bien que l'arrêt reconnaisse explicitement qu'un service public puisse être exécuté par une personne privée et qu'il en va ainsi du service des assurances sociales, cette solution a été formulée dans une affaire portant sur le statut du personnel des organismes considérés. Voir, toutefois, les conclusions du commissaire du gouvernement, lequel avait clairement conscience des conséquences d'une telle reconnaissance. R. Latournerie, *op. cit.*

préparatoires à une décision administrative tels que les avis, consultations ou encore recommandations. Toutefois, le caractère obligatoire de cette mesure par laquelle l'administration commande l'action d'une personne dans un sens déterminé sous peine de poursuites est clairement identifiable lorsqu'elle fait grief à l'encontre de cette dernière<sup>2538</sup>. Il en va ainsi notamment lorsque, sur le fondement d'un texte, elle contient une menace précise ou fixe un délai d'exécution<sup>2539</sup>, comme c'est le cas ici en matière de recouvrement social<sup>2540</sup>. La Cour de Cassation ne commet donc pas d'impair lorsqu'elle identifie pareille missive comme étant la décision de redressement<sup>2541</sup>.

Décision obligatoire de nature administrative, la mise en demeure en revêt toutes les caractéristiques dès lors qu'il s'agit d'une « manifestation de volonté émise par une autorité administrative en vue de produire des effets de droit sur les administrés »<sup>2542</sup>. A reprendre l'expression en usage dans le droit administratif, celle-ci se révèle être une « décision exécutoire ». Ainsi, est-elle instantanément génératrice d'effets de droits<sup>2543</sup> et s'impose au cotisant-redevable sans contrôle préalable du juge. Cette décision bénéficie, en effet, d'une présomption de conformité au droit qui traduit le « privilège du préalable »<sup>2544</sup> appartenant à l'autorité émettrice. Ceci a notamment pour conséquence de priver d'effet suspensif l'éventuel recours formé à l'encontre de la décision de redressement en l'absence de prévision contraire de la loi. Un autre attribut considérable réside dans l'impossibilité de contester sa légalité une fois le délai de contestation écoulé, celle-ci étant alors revêtue de « l'autorité de la chose décidée »<sup>2545</sup>. On est ici bien loin de la force obligatoire attachée aux actes de droit privé tant les conséquences pour l'administré paraissent redoutables. C'est d'ailleurs pourquoi le Conseil d'Etat considère le caractère exécutoire des actes

---

<sup>2538</sup> P.-L. Frier, J. Petit, *Droit administratif*, LGDJ, coll. « Domat droit public », 9<sup>ème</sup> ed., pp. 312-313.

<sup>2539</sup> Stirn, « Conclusions sur CE Sect. 25 janv. 1991, *Conf. Nat. es assoc. Famil. Catholiques*, Rec. p. 30 », *RFDA*, 1991, p. 285.

<sup>2540</sup> *CSS*, art. L. 244-2 ; R. 244-1.

<sup>2541</sup> *Cass. Soc.*, 24 mars 1994, n°92-13.925 ; *Cass. Soc.*, 21 mars 1996, n°94-15.696 ; *Cass. Soc.*, 18 juillet 1997, n°94-21.936 ; *Cass. Soc.*, 1<sup>er</sup> déc. 1994, n°92-14.219.

<sup>2542</sup> M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 11<sup>ème</sup> ed., 1933, p. 358.

<sup>2543</sup> R. G. Schwartzberg, *L'autorité de la chose décidée*, LGDJ, 1969, p. 55 sq.

<sup>2544</sup> M. Waline, *Précis de droit administratif*, op. cit., p. 457.

<sup>2545</sup> *CE, Ass.*, 2 juill. 1982, *Huglo*, Rec. p. 257 ; D. 1983, p. 327, note O. Dugrip ; *AJDA* 1982.657, concl. Biancarelli ; obs. P. Delvolvé.



administratifs unilatéraux comme « la règle fondamentale du droit public »<sup>2546</sup>. Toutefois, l'usage de cette expression a été contestée car porteuse d'une confusion certaine quant à la portée exacte de la décision administrative. Comme l'explique Monsieur Seiller, en droit privé, seul l'acte qui peut recevoir une exécution forcée est exécutoire<sup>2547</sup>. Or, dans le champ du droit public, le terme est utilisé pour caractériser la décision obligatoire qui modifie unilatéralement l'ordonnancement juridique sans qu'elle ne puisse faire l'objet à elle seule d'une exécution forcée. Cet effet requiert l'émission d'un titre exécutoire, la contrainte prévue par l'article L. 244-9 du CSS en l'espèce, distinct donc de la décision obligatoire improprement dite « exécutoire ».

Cette question ne représenterait guère plus qu'une affaire de convention de langage, sans grand intérêt pour la présente étude, si elle n'avait pas également des répercussions dans le domaine des créances publiques. Monsieur Frier remarque, à cet égard, que l'expression considérée rend plus difficile l'identification de la décision obligatoire qui, dans le processus du recouvrement de ce type de créances, prescrit au comptable public de recouvrer et au débiteur de payer<sup>2548</sup>. Cette décision obligatoire qui, sous l'angle du droit des finances publiques s'analyse comme un ordre de recette, constitue pourtant l'acte charnière du recouvrement des créances publiques<sup>2549</sup>. La mise en demeure émise dans le cadre du recouvrement social n'échappe pas à cette incertitude, il est dès lors plus opportun de parler d'elle comme d'une décision à caractère obligatoire.

## **b. La mise en demeure, ordre de recette**

**485.** L'ordre de recette<sup>2550</sup> est édicté, en principe, par un ordonnateur et possède ce faisant, une double portée. Titre comptable sur le plan interne de l'administration, il

---

<sup>2546</sup> P. Delvolvé, « La définition des actes administratifs », *RFDA*, 2016, p. 35.

<sup>2547</sup> B. Seiller, « Acte administratif : régime », *op. cit.*

<sup>2548</sup> P.-L. Frier, « L'ordre de recette, acte charnière. Première partie, Ordre de recette et décision obligatoire », *RFDA*, 1987, p. 130.

<sup>2549</sup> *Ibidem.*

<sup>2550</sup> On parle également « d'ordre de versement ou de reversement » pour désigner de manière générique l'ensemble des titres de recettes non exécutoire, diversement nommés par les dispositions légaloréglementaires, l'administration et la doctrine (rôles, états des produits, arrêtés, etc.). P.-L. Frier, « L'ordre de recette, acte charnière. Première partie, Ordre de recette et décision obligatoire », *op. cit.* Toutefois, il semble que l'usage concerne davantage le recouvrement des créances ordinaires tout en étant polysémique. C'est pourquoi nous préférons le terme, plus précis, d'ordre de recette.

s'inscrit dans le rapport entre l'ordonnateur et le comptable dont la séparation des fonctions est un principe structurant du droit des finances publiques repris aujourd'hui par l'article 9 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012. Vis-à-vis de l'administré, il s'agit d'une véritable décision administrative obligatoire avec tous les effets qui lui sont attachés et qui emporte commandement de payer. L'ordre de recette marque ainsi la fin de la phase administrative du recouvrement en ce qu'il fixe le montant de la créance et en prescrit le paiement. En cas d'inexécution du destinataire de l'acte dans le délai imparti s'ouvre alors la phase du recouvrement forcé matérialisée par l'émission d'un titre exécutoire prenant l'ordre de recette pour objet. A ce stade, il appartient au comptable public compétent d'obtenir le paiement de la créance sous peine d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

La procédure interne de recouvrement de l'URSSAF correspond au schéma général de la procédure de recouvrement des recettes dessinée par le décret du 7 novembre 2012 sous réserve de l'application d'un corps de règles spéciales prévues notamment par le CSS. On retrouve ainsi au sein des URSSAF les fonctions distinguées d'ordonnateur, qualité ici dévolue au directeur de l'organisme, et de comptable<sup>2551</sup>. A cet égard, la présence de ces deux acteurs au sein d'un même organisme ne doit pas être considérée comme une atteinte au principe de la séparation des fonctions ci-dessus évoqué dès lors que cette règle vise ceux-ci personnellement et que le rôle de chacun est clairement défini par la loi. D'ailleurs, d'une manière générale, la tendance contemporaine de la gestion des finances publiques va dans le sens d'un rapprochement de ces acteurs qu'accompagne très largement le décret du 7 novembre 2012<sup>2552</sup>. Ce qui est déterminant ici, c'est que l'exécution de matérielle du recouvrement de la créance sociale ou du versement du trop-perçu reste dans les mains du comptable, ce rapprochement ne pouvant concerner que la tenue des comptes et les contrôles internes. Il est vrai toutefois que bien qu'il connaisse déjà une forte perméabilité, le principe subit une tension particulière s'agissant des organismes de sécurité sociale, le comptable étant au centre d'un conflit de logiques entre autonomie et intégration au sein de l'équipe de direction de l'organisme dans lequel il officie<sup>2553</sup>. Dans ce contexte, il est plus

---

<sup>2551</sup> R. Pellet, A.-C. Dufour, « Fasc. 204-40 : Généralités. Organisation financière intra et inter régimes de la sécurité sociale », *JCL Protection sociale*, 2012.

<sup>2552</sup> M. Collet « Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : " dépenser mieux " ou " dépenser moins " ? », *RFDA* 2013, p. 433.

<sup>2553</sup> R. Pellet, A.-C. Dufour, « Fasc. 204-40 : Généralités. Organisation financière intra et inter régimes de la sécurité sociale », *op. cit.*

difficile d'identifier le processus de recouvrement sur le plan interne, notamment l'articulation des pouvoirs afférents à l'ordre de recette et au titre exécutoire. Fort heureusement, le nombre d'actes des URSSAF pouvant recevoir la qualification d'ordre de recette est réduit et la mise en demeure ressort clairement comme étant la mesure constitutive d'un tel ordre.

**486.** Que la mise en demeure édictée dans le cadre du recouvrement social soit constitutive d'un ordre de recette ne saurait surprendre. Monsieur Frier remarque, en effet, que celui-ci peut prendre des formes très diverses dès lors qu'il est constitué par tout acte susceptible d'avoir un contenu normateur prenant parti sur l'existence d'une créance publique<sup>2554</sup>. Cette plasticité s'avère particulièrement utile s'agissant des créances publiques auto-liquidées dans la mesure où celles-ci ne sont pas fixées dans leur montant par l'administration avant qu'elles ne deviennent exigibles. Outre les créances sociales ici étudiées, cette catégorie de créance concerne essentiellement les impôts indirects auxquels le législateur assimile les créances domaniales pour leur mode de recouvrement<sup>2555</sup>. L'auteur constate ainsi, à propos de ces créances fiscales et domaniales, que l'acte d'imposition n'étant pas le préalable du recouvrement, c'est l'avis de mise en recouvrement adressé au redevable en cas de non-paiement spontané de sa part dans les délais légaux qui constitue l'ordre de recette<sup>2556</sup>. En effet, à lire l'article L. 256 du Livre des procédures fiscales, cet acte authentifie la créance et vaut commandement de payer à au débiteur défaillant. Et Monsieur Frier d'en conclure que « l'avis de mise en recouvrement est donc aux impôts indirects ce qu'est le rôle aux impôts directs : l'acte d'imposition »<sup>2557</sup>.

Sur ce point, le recouvrement social accuse une différence certaine puisqu'un tel acte y est inexistant, ce qui éclaire l'attribution de la fonction d'ordre de recette à la mise en

---

<sup>2554</sup> J.-P. Frier, « L'ordre de recette, acte charnière. Première partie, Ordre de recette et décision obligatoire », *op. cit.*

<sup>2555</sup> *Code général de la propriété des personnes publiques*, art. L. 2323-1 *sq.*

<sup>2556</sup> J.-P. Frier, « L'ordre de recette, acte charnière. Première partie, Ordre de recette et décision obligatoire », *op. cit.*

<sup>2557</sup> *Ibidem*. D'ailleurs, l'unification des procédures de relances relatives aux impôts directs et indirects dans la lignée de la création de la DGFIP par loi de finance rectificative pour 2010 (L. n°2010-1658 du 29 déc. 2010, art. 55) donne raison à l'auteur.

demeure. En usage dans les deux matières où elle produit des effets communs<sup>2558</sup>, cette dernière diffère tant dans sa portée que dans la place qu'elle occupe dans les procédures de recouvrement respectives. En matière sociale, elle constitue le premier acte au contenu décisif identifiable tout en étant un acte annonciateur de poursuites. Dans le domaine fiscal, elle n'intervient que dans un second temps, au cours de la procédure de relance qui suit l'avis de mise en recouvrement<sup>2559</sup>. Ce positionnement, postérieur à l'avis de recouvrement, peut lui conférer la qualité d'un acte de poursuite l'inscrivant dans la phase de l'exécution forcée proprement dite. Elle vaut, en effet, commandement en matière de saisie-vente au sens de l'article L. 221-1 du code des procédures civiles d'exécution à l'issue du délai de relance sans paiement du redevable<sup>2560</sup>. Ceci permet de pratiquer la saisie de biens du redevable défaillant sans autre formalité à l'issue du délai ouvert par la notification de la mise en demeure. Bien évidemment, cette qualification d'acte de poursuite est loin d'être systématique et dépend de la voie d'exécution choisie<sup>2561</sup>. Ainsi, la mise en demeure reste en dehors du cas de la saisie-vente, un simple acte annonciateur de poursuites<sup>2562</sup> dont le but est de matérialiser le refus clair et persistant de payer<sup>2563</sup>. Pour

---

<sup>2558</sup> Elle interrompt le délai de prescription de l'action en recouvrement et constitue un préalable obligatoire aux poursuites (*LPF, art. L. 257-O A*).

<sup>2559</sup> Encore faut-il qu'elle prenne place dans une procédure de relance directe sans quoi elle est précédée d'une lettre de relance. En effet, l'unification des procédures de relance des impôts directs et indirects par la LFR pour 2010 a eu pour résultat de créer une procédure adaptée au comportement du débiteur. Ainsi, selon que le redevable soit primo-défaillant ou non, la procédure doit s'engager sur la voie de la relance progressive ou celle de la relance directe. *LPF, art. L. 257-O A ; art. L. 257-O B*. Bien que le comportement du redevable soit clairement le critère principalement affiché par la loi, on peut remarquer que la procédure de relance directe est également de mise lorsque, notamment, le montant de la créance est supérieur à 15 000 euros ou que le débiteur est une grande entreprise. Avec du recul, on peut considérer que le délai supplémentaire accordé au primo-défaillant dans le cadre de la procédure de relance progressive n'est pas tant une mesure de faveur que d'économie, le but étant de limiter l'intervention de l'administration fiscale dans la phase de l'exécution forcée pour des sommes relativement modestes.

<sup>2560</sup> Avant la réforme réalisée par la LFR pour 2010, l'ancien article L. 261 du LPF réservait clairement cette transformation en acte de poursuite au cas de saisie-vente portant sur des biens meubles. L'actuel article L. 258 du LPF ne semble pas la restreindre à ce seul périmètre. L'administration fiscale entend toutefois continuer à adresser un commandement de payer en matière de saisie immobilière dans les conditions de l'article L. 321-2 du code des procédures civiles d'exécution. *BOI-REC-FORCE-40-20-20171004*.

<sup>2561</sup> Et ce d'autant plus que, de l'aveu même de l'administration, l'avis à tiers détenteur (ATD) est la technique d'exécution la plus couramment utilisée en raison du formalisme simplifié qui l'accompagne. *BOI-REC-FORCE-20171004*. Cette préférence vaut naturellement vis-à-vis des techniques d'exécution forcée de droit commun portant sur des créances telle que les saisies-attributions. D'une façon plus générale, l'administration fiscale privilégie l'appréhension des créances de toute nature et ne met en œuvre les procédures d'exécution mobilière de droit commun, notamment celles portant sur des biens meubles physiques, qu'à défaut.

<sup>2562</sup> *Contra*, M. Douay, « Fasc. 520 : Relance des contribuables défaillants », *JCL, Protec. Soc.*, 2012 ; *BOI-REC-PREA-10-20-20171004*. Selon l'administration et cet auteur, la LFR pour 2010 a transformé la

autant, la portée qu'elle revêt dans cette hypothèse suffit à la distinguer largement de son pendant utilisé en matière sociale. Surtout, elle souligne un autre effet attaché à l'avis de recouvrement. Celui-ci n'est pas seulement un ordre de recette. Il est également le titre exécutoire sur lequel se fondent les actes de poursuites<sup>2564</sup>. En d'autres termes, c'est parce que la mise en demeure fiscale se situe postérieurement à l'émission de l'avis de recouvrement dont elle constitue le rappel de l'obligation de payer contenu dans ledit avis qu'elle a force obligatoire et porte en elle la potentialité de se mouvoir en acte d'exécution forcée dans le cas de la saisie-vente.

La configuration du recouvrement est bien différente en matière sociale puisque le seul titre exécutoire émis par l'administration, la contrainte, intervient postérieurement à la mise en demeure, ce qui confère à celle-ci une portée autonome et la fait apparaître comme un véritable ordre de recette. A cet égard, on a pu voir que la mise en demeure laissait la possibilité d'une exécution spontanée du débiteur malgré sa défaillance initiale<sup>2565</sup>. En conséquence, elle n'a pas pour objet exclusif de permettre l'émission d'un titre exécutoire. Dans le même temps, il y a dissociation entre l'acte qui contient l'ordre de recette et celui qui constitue le titre exécutoire. Ceci peut fragiliser les droits au paiement de l'URSSAF. En effet, seul un titre exécutoire peut, en l'absence d'une décision de justice, permettre à un créancier de prendre une mesure conservatoire sans une autorisation préalable du juge en vertu de l'article 68 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991. Ici, l'émission de la contrainte peut s'avérer trop tardive lorsqu'il existe un risque sérieux d'insolvabilité du débiteur. D'une façon plus générale, l'absence d'un avis de recouvrement en matière sociale interdit pour l'heure toute réforme qui consisterait à faire de la mise en demeure un

---

mise en demeure en acte de poursuite sans frais de manière générale. Nous ne souscrivons pas à cette analyse en l'absence de prévision explicite de la loi et sans effets particuliers attachés à la mise en demeure hors du cas de la saisie-vente. Dans ce dernier cas, la mise en demeure doit toujours être considérée comme se transformant rétroactivement en acte de poursuites et valant commandement de payer lorsqu'elle est suivie d'une saisie mobilière. En l'absence d'une telle saisie, elle reste donc un acte annonciateur de poursuite. D'ailleurs, la Cour de Cassation considérait, sous l'empire de l'ancienne législation, que jusqu'à ce qu'une telle voie d'exécution soit mise en œuvre, la mise en demeure ne peut être considérée comme un acte d'exécution forcée (*Cass. Com., 22 févr. 2005, n° RJF 6/2005, n° 627*).

<sup>2563</sup> Assemblée Nationale, « Exposé des motifs loi 27 déc. 1963 », AN n°226, p. 333.

<sup>2564</sup> *LPF, art. L. 252 A.*

<sup>2565</sup> Voir, *supra*, 2§.A.1.

commandement de payer sur le modèle de la saisie-vente en droit fiscal<sup>2566</sup>. En tout état de cause, la procédure de relance apparaît ici plus simple que dans cette matière.

## **B. L'autonomie de l'URSSAF dans la mise en œuvre de la contrainte**

487. D'abord intégrée à l'ordonnance du 4 octobre 1945 sous la forme d'un article 53 *bis*, la contrainte a été créée par la loi n°51-1059 du 1<sup>er</sup> septembre 1951 afin de faciliter et d'accélérer un recouvrement social caractérisé par son éclatement et la faiblesse de ses rendements<sup>2567</sup>. Celle-ci s'est très vite imposée comme la technique de prédilection des organismes de sécurité sociale dans la phase du recouvrement forcé<sup>2568</sup>. Elle répondait, ainsi, à l'époque de son instauration à un besoin d'autant plus grand que les URSSAF ne seront créées de manière obligatoire qu'avec le décret n°60-452 du 12 mai 1960. Désormais prévue par l'article L. 244-9 du CSS, la contrainte est un titre exécutoire que peut émettre l'URSSAF directement sans avoir à passer par un intermédiaire, qu'il soit le juge ou une autre autorité administrative. En effet, c'est le directeur de l'organisme de recouvrement qui lui confère son caractère exécutoire en apposant son visa<sup>2569</sup>. Son succès s'explique ainsi par l'autonomie dont jouit l'organisme de recouvrement dans son édition. Cette autonomie permet à la procédure de contrainte d'être relativement simple, celle-ci s'articulant autour de quelques règles essentielles concernant son émission et sa contestation<sup>2570</sup>. La simplicité et la célérité de la procédure de contrainte tranchent avec les autres procédures de recouvrement forcé qui apparaissent bien longues et complexes en comparaison de celle-ci. L'exemple le plus topique est fourni par la technique de la sommation directe définie aux articles R. 133- et suivant du CSS, aujourd'hui tombée en désuétude qui a pour conséquence d'imposer une liaison constante entre les différents

---

<sup>2566</sup> Au demeurant, un tel avis aurait eu l'avantage de fixer le point de départ du délai de prescription de l'action en recouvrement de manière plus claire que ne le faisait la mise en demeure. Cet aspect n'est toutefois plus d'utilité depuis la réforme des délais de prescription opérée par la LFSS pour 2017.

<sup>2567</sup> A. Getting, « Le recouvrement des cotisations sociales », *op. cit.* Le législateur s'est inspiré du dispositif créé par la loi du 8 juin 1943 pour le recouvrement des cotisations dues par les employeurs à la caisse autonome de recouvrement des Comités d'organisation mis en place sous le régime de Vichy.

<sup>2568</sup> Ainsi, la procédure de contrainte a été dès son instauration recommandée dans la majorité des cas par les circulaires ministérielles. Voir, par exemple, Circ. Min. 33 66 du 15 mars 1957 (*JO*. 31).

<sup>2569</sup> A l'origine, la contrainte devait recevoir le visa du président de la commission de première instance (ancêtre de l'actuel Pôle social du TJ) du débiteur pour devenir exécutoire, ce qui constituait un frein certain à l'utilité de la procédure dont l'intérêt réside dans sa célérité.

<sup>2570</sup> *CSS, art. R. 133-3 sq.*

acteurs.

**488.** Sur le plan symbolique, la contrainte matérialise de manière significative le pouvoir exorbitant de droit commun qui appartient à l'URSSAF en ce qu'elle peut se constituer pour elle-même un titre exécutoire<sup>2571</sup>. Bien évidemment, il ne s'agit pas de l'unique attribut de puissance publique à la disposition de l'organisme de recouvrement<sup>2572</sup>. Cependant, la contrainte manifeste plus que tout autre technique la « Puissance publique » aux yeux des administrés<sup>2573</sup>. En ce sens, elle possède également cette vertu heuristique d'écarter la fiction juridique créée par la loi qui, dans le sillage du célèbre arrêt Caisse Primaire « Aide et Protection »<sup>2574</sup>, a fait des organismes de recouvrement des personnes morales de droit privé<sup>2575</sup>. D'ailleurs, le terme de « contrainte », qui se trouve être ici la dénomination précise d'une technique particulière d'exécution forcée, n'est-il pas utilisé, de manière polysémique<sup>2576</sup>, pour parler en général du pouvoir de l'administration étatique d'exécuter elle-même et directement les décisions qu'elle édicte<sup>2577</sup>?

---

<sup>2571</sup> Sur les mentions obligatoires de la contrainte à peine de nullité, voir : C. Willmann, « Recouvrement des cotisations : la contrainte doit comporter un certain nombre de mentions », *Lexbase Hebdo – Editions Sociale*, 2018, n°749.

<sup>2572</sup> Voir, *supra*, subdivision précédente.

<sup>2573</sup> C. Sirat, « L'exécution d'office, l'exécution forcée, deux procédures distinctes de l'exécution administrative », *op. cit.* L'auteur use d'une formule particulièrement topique à cet égard : « Pour les administrés, l'Administration c'est la Puissance publique, c'est la force ; aussi est-il vain de tenter de lui résister ! ».

<sup>2574</sup> *CE 13 mai 1938, op. cit.*

<sup>2575</sup> En ce sens, R. Savy, « Sécurité sociale et droit public », *Dr. Soc.*, 1966, p. 363.

<sup>2576</sup> P. Amselek, « Autopsie de la contrainte associée aux normes juridiques », *RRJ*, 2008, p. 1847.

<sup>2577</sup> A. Laubardère, *Traité de droit administratif*, LGDJ, 2<sup>ème</sup> ed., 1957, p. 171.

## Conclusion du Chapitre 2

489. L'exigibilité a pour effet immédiat le paiement de la créance sociale. En ce sens, elle est intrinsèquement liée à la qualité de cotisant-redevable reconnue à l'employeur pour réaliser son rôle de collecteur. L'attribution d'un tel rôle au collecteur s'accompagne d'une exigence de paiement rapide de la créance sociale, bien que certaines hypothèses nécessitent que le paiement soit altéré. Le système du recouvrement social étant basé sur l'exécution spontanée de l'employeur-collecteur, il est nécessaire que la réaction dudit système soit également rapide. C'est pourquoi l'automatisme de certaines sanctions, au premier rang desquelles figurent les majorations de retard, répond à l'automatisme de l'exigibilité de la créance. A cet égard, la défaillance initiale du collecteur ne fait pas perdre toute utilité à son rôle. Ainsi, les majorations de retard apparaissent-elles comme une technique permettant d'inciter l'intéressé à remplir son rôle malgré sa défaillance. C'est en ce sens qu'elles se détachent des autres techniques récursives à la disposition de l'URSSAF. Les majorations de retard ne peuvent pas tout et il apparaît parfois nécessaire que l'Union reprenne l'initiative en mettant en œuvre la procédure du recouvrement forcé. A cet effet, elle dispose d'un outil performant avec la contrainte qui est tout à la fois expression de sa puissance, gage de son autonomie et figure heuristique quant à la réalité du rapport de pouvoir qui est à l'œuvre entre les acteurs du recouvrement.



## Conclusion du Titre 2

**490.** La créance sociale se caractérise par son autonomie, laquelle est acquise, en premier lieu, grâce à un fait générateur se réalisant par la simple réunion de conditions légales. Elle l'est également par l'automaticité de son exigibilité qui survient de manière périodique. Au regard de la chaîne du recouvrement, cette autonomie s'avère décisive. En effet, l'employeur-collecteur ne peut rester dans une position passive, celui-ci devant prendre l'initiative du paiement de la créance sociale, ce qui est mis en exergue par la construction jurisprudentielle faisant de la mise en demeure la première décision de l'URSSAF intervenant dans un processus de recouvrement donné. En d'autres termes, l'autonomie de la créance sociale induit son exécution spontanée. Or, confier une telle initiative à un tiers à l'Administration présente un risque certain pour le bon encaissement des cotisations et des contributions sociales. Il est dès lors nécessaire d'organiser la réaction rapide de l'URSSAF en cas d'inexécution de l'employeur-collecteur. Une certaine gradation existe néanmoins dans la réaction du système, celle-ci étant adaptée à l'initiative laissée à l'employeur-collecteur. Ce n'est ainsi que lorsque l'inexécution se prolonge de manière à faire perdre l'utilité de l'attribution du rôle de collecteur à l'employeur que l'intervention de l'URSSAF s'avère nécessaire. En définitive, il apparaît donc que le paiement de la créance sociale par l'employeur-collecteur repose sur le triptyque autonomie du fait générateur, automaticité de l'exigibilité et recouvrement forcé.

## Conclusion de la Seconde Partie

**491.** L'équilibre du rapport employeur-URSSAF fait de l'employeur-collecteur un acteur de premier plan du recouvrement social. Agent de substitution de l'URSSAF, il doit, en effet, réaliser différentes opérations prenant place dans la chaîne du recouvrement. Partant, le fonctionnement du système repose sur la bonne exécution par celui-ci de l'obligation sociale ainsi mise à sa charge. Pour ce faire, l'employeur-collecteur doit avoir les moyens nécessaires à la réalisation de son rôle, lequel implique le prélèvement de la part de cotisations et de contributions sociales dues par un autre cotisant, à savoir son salarié. Or, contrairement à l'Administration, il ne dispose pas de prérogatives de puissance publique lui permettant de briser la résistance éventuelle de ce cotisant. En conséquence, le système met à la disposition de l'employeur-collecteur un mécanisme légal *ad hoc* : le précompte. Ce mécanisme lui permet d'opérer une retenue sur la rémunération versée à son salarié sans résistance possible de ce dernier. La mise en œuvre du précompte ayant des effets redoutables pour le salarié, en ce qu'il affecte son salaire et ses droits à prestations, un tel mécanisme présente un risque potentiel en cas de mauvais usage. Toutefois, le précompte est strictement attaché au rôle de collecteur de telle sorte qu'il ne constitue pas une prérogative dont il a le libre exercice. Ce faisant, sa justification réside dans une finalité extérieure au rapport d'emploi : la transmission de la part salariale de cotisations sociales et contributions sociales à l'URSSAF. Tiers audit rapport, l'Union qui incarne la collectivité solidaire permet, en définitive, l'usage paisible du précompte. Toutefois, il ne peut être fait abstraction de la relation de travail dans laquelle ce mécanisme s'intègre. Ainsi, tant l'employeur-collecteur, pour son usage, que le salarié, voire ses représentants, pour son contrôle, doivent recourir à certaines règles du droit du travail lorsqu'il est mis en œuvre.

**492.** L'attribution du rôle de collecteur à l'employeur est parachevée par l'organisation de son exécution spontanée. Celui-ci doit ainsi prendre l'initiative du paiement de la créance sociale (ou de la dette sociale selon le point de vue retenu) sans attendre une décision d'imposition qui marquerait le point de départ de la procédure de recouvrement. A cet effet, le système du recouvrement social fonde l'exécution spontanée de l'employeur-collecteur sur l'autonomie de la créance sociale, c'est-à-dire sur la réalisation autonome du

fait générateur de cette créance ainsi que sur l'automatisme de son exigibilité. Ce faisant, une telle initiative procure un double avantage. Le premier est celui de la rapidité de l'encaissement des cotisations et des contributions sociales : l'employeur-collecteur étant au contact direct du fait imposable, il n'est pas nécessaire d'attendre la fin d'une période de référence plus ou moins longue pour procéder au recouvrement des sommes. Le second avantage réside dans l'économie de gestion que permet l'absence de prise de décision initiale de l'URSSAF. Plus exactement, l'économie d'une telle décision n'est possible que si elle va de pair avec l'attribution de l'opération de liquidation de la créance à l'employeur-collecteur. En effet, si ce dernier doit prendre l'initiative du déclenchement du recouvrement matérialisé par le versement de la créance échue, encore faut-il qu'il l'ait liquidée au préalable. En d'autres termes, bien que le paiement de la créance sociale puisse apparaître comme le début du recouvrement dans le rapport entre l'URSSAF et le collecteur, cette opération n'est, en réalité pour ce dernier, que l'étape finale d'un processus comptable qui débute lors de l'établissement des rémunérations salariales avec le précompte-comptabilité. La chaîne du recouvrement ainsi retracée, il est possible de mieux saisir chacune des opérations attribuées à l'employeur-collecteur comme étant une application particulière d'un système de recouvrement basé sur la technique de la déclaration contrôlée renforcée, c'est-à-dire pensé comme un espace fluide contrôlé par le réseau URSSAF.

## Conclusion générale

493. Lorsqu'au moment de l'invention de la cotisation sociale les autorités publiques font le choix d'agencer quelques règles et d'attribuer des moyens matériels ou humains dédiés à son recouvrement, celles-ci sont loin de se douter du formidable mouvement que va connaître le recouvrement social au long du 20<sup>ème</sup> siècle. Durant la première période, qui s'étend de la loi du 29 juin 1894 au régime de Vichy, le recouvrement des cotisations sociales s'avère rudimentaire tout en faisant l'objet d'expériences plus ou moins concluantes. L'usage de certaines techniques de recouvrement se stabilise toutefois dans les années 1930 dans le cadre de la loi de « 1928-1930 ». Sans constituer une rupture, l'avènement de la Sécurité sociale marque l'ouverture d'une seconde période qui verra l'institution d'un organisme de sécurité sociale dédié au recouvrement social, l'URSSAF, permettant au régime général de faire face aux besoins financiers considérables induits, entre autres facteurs, par la portée universaliste que prend la Sécurité sociale. Leur mise en réseau sous l'égide de l'ACOSS, à la suite de la réforme Jeanneney de 1967, constitue une troisième période qui voit le champ de compétences du réseau URSSAF s'élargir progressivement à des contributions nouvelles, dont certaines ne sont pas affectées à un régime de protection sociale ou ne sont pas assises sur les revenus du travail. Depuis les années 2000, enfin, le réseau piloté par l'ACOSS connaît une expansion fulgurante caractérisée par l'absorption du recouvrement des contributions affectées à d'autres régimes de sécurité sociale ainsi qu'à des régimes complémentaires. La dynamique semble, à cet égard, s'accélérer dans la période récente au point que ce réseau est en passe de s'imposer aujourd'hui comme l'opérateur unique en matière de prélèvements sociaux. Ce phénomène a une autre conséquence, plus indirecte. L'acquisition de la compétence du recouvrement de régimes tiers au régime général semble parfois précéder leur absorption par ce dernier comme l'illustre la disparition récente du RSI. Le recouvrement social administré par le réseau URSSAF semble ainsi réussir là où les promoteurs du Plan de 1945 ont échoué : la constitution progressive d'un régime proprement général. Paradoxalement, l'efficacité du recouvrement social, qui excite la convoitise grandissante de l'Etat, l'a rendu lui-même plus facilement sujet à l'absorption, ce que révèle le projet actuel de création d'une agence unique du recouvrement dont la finalité suscite

l'interrogation au regard du principe d'affectation des sommes prélevées qui caractérise le recouvrement social.

**494.** Nonobstant l'avenir du recouvrement social, son succès actuel s'explique par une dynamique ancienne dont le point de départ se situe dès les premières lois d'Assurance sociale adoptées au tournant du 20<sup>ème</sup> siècle. Une certaine logique d'économie de moyens pousse alors les autorités publiques à identifier l'employeur comme un acteur à part entière du recouvrement des cotisations sociales en raison de sa proximité avec le fait imposable, soit la rémunération. Cette logique rencontre une technique de prélèvements obligatoires nouvelle pour l'époque : celle de la déclaration contrôlée. C'est ainsi que l'employeur, institué dans un rôle de collecteur, se voit attribuer la réalisation de différentes opérations prenant place dans la chaîne du recouvrement. Plus précisément, certaines des opérations qui lui sont confiées, par leur importance stratégique, ainsi que l'initiative qui lui appartient pour leur réalisation, révèlent le caractère particulier d'un système de recouvrement basé sur la technique de la déclaration contrôlée renforcée. Ce rôle prend une toute autre dimension dans le cadre actuel du recouvrement social où l'employeur apparaît comme un agent de substitution de l'URSSAF contribuant de manière déterminante à l'extension du champ de compétences du réseau piloté par l'ACOSS. En effet, libéré du poids des opérations confiées à l'employeur-collecteur, le réseau a pu tourner son regard vers d'autres horizons.

Attribuer le rôle de collecteur à un tiers à l'administration exige, toutefois, une certaine agilité comptable de celui-ci. Si cela est loin d'être acquis au moment des premières lois d'Assurance sociale, l'aptitude comptable des employeurs à tenir leur rôle de collecteur progresse suffisamment pour qu'un basculement comptable s'opère dans les années 1930, lequel permet la stabilisation de techniques de recouvrement toujours à l'œuvre aujourd'hui. Surtout, confier le rôle de collecteur à l'un des débiteurs de la créance sociale implique un certain lâcher prise de l'administration et une confiance réciproque des acteurs. Le déploiement du rôle de collecteur à travers l'histoire du recouvrement social, de l'origine à la période actuelle, témoigne, ce faisant, d'un certain degré de maturité du rapport entre les citoyens et l'administration.

**495.** Cette répartition des rôles ne marque pas pour autant le recul du pouvoir de l'administration. L'équilibre du rapport entre l'employeur et l'URSSAF apparaît, en effet, lié à un mouvement subtil résultant de l'adoption de la technique de la déclaration

contrôlée renforcée. Ce mouvement aboutit à penser le système du recouvrement social comme un espace fluide. Une telle conception du recouvrement social implique qu'il soit organisé selon une logique de captation de flux où l'enjeu consiste, pour l'administration, à contrôler les opérations stratégiques de la chaîne du recouvrement sans qu'il ne soit nécessaire qu'elle ne les réalise elle-même directement. Elle peut, en conséquence, recourir à des agents de substitution dont la mobilisation est fonction de contraintes opérationnelles. Contrôler cet espace fluide implique toutefois une organisation administrative adaptée, laquelle prend la forme d'un réseau permettant une réaction rapide et un contrôle efficace sur l'ensemble de celui-ci. Plus encore, la logique de captation des flux implique la mise en œuvre de techniques et de mesures allant dans le sens d'une fluidification du recouvrement social laquelle est notamment rendue possible par les NTIC. Face à cette dynamique, tout obstacle ralentissant la fluidité du système, notamment s'il est ancré dans la dimension solide, doit être écarté. Il peut ainsi s'agir tout aussi bien de moyens de paiement ou de déclarations physiques que de l'organisation du réseau lui-même. En ce sens, l'implantation départementale des URSSAF, qui est en partie la traduction d'une certaine vision de la démocratie sociale, apparaît obsolète, ce qui donne un autre sens à la récente régionalisation des Unions. Dans une telle perspective, ce sont également certaines sanctions qui s'avèrent inadaptées. Pour un système basé sur la captation des flux, s'assurer de la stricte application de la législation par ses agents de substitution lors de chaque échéance et, le cas échéant, sanctionner ceux qui sont défaillants, n'est pas déterminant si cela permet un meilleur rendement au niveau systémique. En effet, l'enjeu consiste davantage à intégrer et maintenir les agents considérés dans le flux constant du recouvrement. En conséquence, il convient de moduler les sanctions pour obtenir l'exécution spontanée de l'agent de substitution sur le long terme, ce qu'illustre la technique des majorations de retard. D'une manière générale, il apparaît nécessaire d'adapter le recouvrement au profil des agents, d'où une certaine tentation actuelle de recourir à la figure du contrat, ce qui semble problématique au regard du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques. L'intégration de l'employeur-collecteur au sein d'un système basé sur une logique de captation des flux a une conséquence plus prosaïque : il se retrouve au contact permanent de l'URSSAF. En définitive, plutôt que de traduire le recul du pouvoir de l'administration, l'équilibre des rapports qui en résulte marque, au contraire, l'accroissement discret de son emprise sur la société française.

# Bibliographie

## I - OUVRAGES GENERAUX, MANUELS, TRAITES

**Accarias C.**, *Précis de droit romain*, T2, F. Pichon, 4<sup>ème</sup>ed., 1886.

**Agron L.**, *Histoire du vocabulaire fiscal*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de science financière », tome 36, 2000.

**Allix E.**, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Arthur Rousseau, 4<sup>ème</sup> ed., 1921.

**Arnaud A.-J.** (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, 1993.

**Amslek P.**, *Méthode phénoménologique et théorie du droit*, L.G.D.J., 1964.

**Aubin G., Bouveresse J.**, *Introduction historique au droit du travail*, PUF, 1995.

**Aubry C., Rau C.**, *Cours de droit civil français*, T.3, Cosse, 1856.

**Antonelli E.**, *Guide pratique des assurances sociales*, Payot, 1928.

**Auzero G., Baugard D., Dockès E.**, *Droit du travail*, Dalloz, Coll. Précis, 33<sup>ème</sup> éd., 2020.

**Baudry-Lacantinerie G., Wahl A.**, *Traité théorique et pratique de droit civil*, T.4., L. Larose, 1899

**Barilari A., Drapé R.**, *Lexique fiscal*, Dalloz, 2<sup>ème</sup> éd. 1992.

**Beaulieu P.-L.**, *Traité de la Science des Finances*, Tome 1, Alcan, 8<sup>ème</sup> ed., 1912.

**Bellom M.**, *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger, Assurance contre l'invalidité, Partie I*, Arthur Rousseau, 1905.

**Beltrame P., Mehl L.**, *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées*, PUF, coll. « Thémis Droit public », 2<sup>ème</sup> ed., 1998.

**Bénabent A.**, *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 13<sup>ème</sup>ed., 2019.

**Billiau M., Ghestin J., Loiseau G.**, *Le régime des créances et des dettes*, LGDJ, coll.

« Traités », 2005.

**Bigot J.** (dir.), *Traité de droit des assurances, Les assurances de personnes*, Tome 4, LGDJ, 2007.

**Borgetto M., Lafore R.**, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 10<sup>ème</sup> ed., 2018.

**Borgetto M., Lafore R.**, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, coll. « Précis », 19<sup>ème</sup> ed., 2019.

**Bouloc B.**, *Droit pénal général*, Dalloz, coll. « Précis », 25<sup>ème</sup> éd., 2017.

**Bourassin M., Brémond V.**, *Droit des sûretés*, Dalloz, coll. « Sirey Université », 6<sup>ème</sup> ed., 2018.

**Bouvier M.**, *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, LGDJ, coll. Systèmes, 6<sup>ème</sup> ed., 2004.

**Camerlynck G.-H., Lyon-Caen G., Pélissier J.**, *Droit du travail*, Dalloz, coll. « Précis », 12<sup>ème</sup> ed., 1984.

**Capitant H.**, *Introduction à l'étude du droit civil*, A. Pedone, 1898.

**Capitant H., Cuche P.**, *Cours de législation industrielle*. Dalloz, 2<sup>ème</sup> ed., 1921.

**Carbonnier J.**,

- *Droit civil*, T1, PUF, Thémis, 12e éd., 1979.

- *Droit civil. Introduction*, PUF, 2002, 27<sup>ème</sup> éd.

**Carré de Malberg R.**, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », rééd. 2004.

**Carpentier A., Maury G.**, *Traité des chemins de fer*, T2, L. Larose, 1894.

**Chadefaux M., Cozian M., Deboissy F.**, *Précis de fiscalité des entreprises 2020-2021*, LexisNexis, coll. « Précis fiscal », 44<sup>ème</sup> ed., 2020.

**Champeil-Desplats V.**, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2e éd. 2016.

**Chapus R.**,

- *Droit administratif général, Tome I*, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 15<sup>ème</sup>



ed., 2001.

- *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 13<sup>ème</sup> éd.

**Chauchard J.-P., Kerbourc'h J.-Y., Willmann C.**, *Droit de la sécurité sociale*, LGDJ, coll. « Manuel », 9<sup>ème</sup> ed., 2020.

**Chevallier J.**, *Science administrative*, PUF, coll. « Thémis Droit », 6<sup>ème</sup> ed., 2019.

**Cohen M., Millet L.**, *Le droit des comités sociaux et économiques et des comités de groupe*, LGDJ, 15<sup>ème</sup>ed., 2020.

**Colasse B.**, *Dictionnaire de comptabilité*, La Découverte, coll. « Repères », 2015.

**Collet M.**, *Finances publiques*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 5<sup>ème</sup> ed, 2020.

**Cornu G.**,

- *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 8<sup>ème</sup> ed., 2007.

- *Introduction au droit*, Montchrestien, coll. « Précis Domat », 13<sup>ème</sup> éd., 2007

**Delebecque P.**, F. Collart Dutilleul, *Contrats civils et commerciaux*, Dalloz, 11<sup>ème</sup>ed., 2019.

**Degoffe M.**, *Droit de la sanction non pénale*, Economica, 2000.

**Demolombe C.**, *Cours de Code Napoléon*, Tome I, 4<sup>ème</sup> éd., Paris, 1869.

**Demogue R.**,

- *Traité des obligations en général, Sources des obligations*, Rousseau, 1923.

- *Les notions fondamentales du droit privé : Essai critique pour servir d'introduction*, Rousseau, 1911.

**Dockes E., Jammaud A., Lyon-Caen A., Pélissier J.**, *Grands arrêts du droit du travail*, Dalloz, 2007, n°2.

**Dupeyroux J.-J.**, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 6<sup>ème</sup> éd., 1975.

**Durand P.**, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Dalloz, 1953, rééd. 2005.

**Eisenmann C.**, *Cours de droit administratif*, Tome 1, LGDJ, 1982.

**Fédération nationale des organismes de sécurité sociale**, *Traité de de sécurité sociale*, tome 1, 1967.

**Frier P.-L., Petit J.**, *Droit administratif*, LGDJ, coll. « Domat droit public », 14<sup>ème</sup> ed. 2020.

**Gest G., Tixier G.**, *Manuel de droit fiscal*, LGDJ, 4<sup>ème</sup> ed., 1998.

**Getting A.**, *La sécurité sociale*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1966.

**Gour G., J. Molinier, Tournie G.**, *Procédure fiscale*, PUF, Coll. « Themis », 1983.

**Grosclaude J., Marchessou P.**,

- *Procédures fiscales*, Dalloz, coll. « cours », 10<sup>ème</sup> ed., 2020.

- *Droit fiscal général*, Dalloz, coll. « Cours Dalloz », 12<sup>ème</sup> ed., 2019.

**Halpérin J.-L., Audren F., Chambost A.-S.**, *Histoires contemporaines du droit*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2020.

**Hauriou M.**, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 11<sup>ème</sup> ed., 1933.

**Hemard J.**, *Traité et pratique des assurances terrestres*, T. 1, *La notion, l'évolution, la science de l'assurance terrestre*, Sirey, 1924.

**Jacquemont A.**, R. Vabres, *Droit des entreprises en difficulté*, LexiNexis, 11<sup>ème</sup> ed., 2019.

**Jèse G.**,

- *Cours de finances publiques*, LGDJ, 1936.

- *Cours élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française*, Giard et Brière, 1909.

**Kelsen H.**, *Théorie pure du droit*, LGDJ, coll. « La pensée juridique », 1999.

**Laborde J.-P.**, *Droit de la sécurité sociale*, coll. « Themis droit public », PUF, 2005.

**Lambert-Favre Y., Leveneur L.**, *Droit des assurances*, Dalloz, coll. « Précis », 14<sup>ème</sup> ed., 2017.

**Laubardère A.**, A. Laubardère, *Traité de droit administratif*, LGDJ, 2<sup>ème</sup> ed., 1957

**Lauré M.**,

- *Traité de politique fiscale*, PUF, 1956.

- *Technique et politique fiscales : Cours de section à l'ENA*, 1953.

**Lequette Y., Terré F., Capitant H., Chénéde F.**, *GAJC, Tome 2, Obligations, contrats spéciaux, sûretés*, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 13<sup>ème</sup> ed., 2015.

Levy J.-P., Castaldo A., *Histoire du droit civil*, Dalloz, coll. « Précis », 1<sup>ère</sup> ed., 2002.

**Lichère F., Richer L.**,

- *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, 10<sup>ème</sup> ed., 2019.

**Malaurie P., Aynès L., Gautier P.-Y.**, *Droit des contrats spéciaux*, L.G.D.J, coll. « Droit civil », 11<sup>ème</sup> éd. 2020.

**Martinez J.-C., Di Malta P.**, *Droit fiscal contemporain*, Tome 1, Litec, 1986.

**Martinez J.-C.**, *Le statut du contribuable. Tome 1 : L'élaboration du statut*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de science financière », Tome 15, 1980.

**Mestre J., Ptuman E., Billiau M.**, *Traité de droit civil, Droit commun des sûretés réelles*, LGDJ, 1996.

**Morvan P.**, *Droit de la protection sociale*, LexisNexis, 9<sup>ème</sup> ed., 2019.

**Orsoni G.** (dir.), *Finances publiques - Dictionnaire encyclopédique*, 2<sup>ème</sup> éd., Economica, 2017.

**Pellet R.**, *Droit financier public. Monnaies, Banques centrales, Dettes publiques*, PUF, coll. « Thémis », 2014.

**Pellet R., Skrzyerbak A.**, *Droit de la protection sociale*, PUF, coll. « Themis droit », 2017.

**Pérochon F.**, *Entreprises en difficulté*, LGDJ, 8<sup>ème</sup> ed., 2014.

**Pérochon F., Bonhomme O.**, *Entreprises en difficulté, instruments de crédit et de paiement*, LGDJ, 8<sup>ème</sup> ed., 2014.

**Picard M.**, A. Besson, *Traité général des assurances terrestres en droit français*, Tome 4, *Assurances de personnes, vie-accidents corporels-maladie*, LGDJ, 1945.

**Planiol M.**,

- *Traité élémentaire de droit civil*, Tome 1, 5<sup>ème</sup> éd., F. Pichon, 1908.

- *Traité élémentaire de Droit civil*, Tome 2, F. Pichon, 1900.

**Pic P.,**

-*Traité élémentaire de législation industrielle*, A. Rousseau, 6<sup>ème</sup> éd., 1930.

-*Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, A. Rousseau 5<sup>ème</sup> éd., 1922.

-*Traité élémentaire de législation industrielle*, A. Rousseau, 3<sup>ème</sup>éd., 1909.

**Prétot X.**, *Les grands arrêts du droit de la Sécurité sociale*, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 2<sup>ème</sup> éd., 1998.

**Rassat M.-L.**, *Droit pénal spécial*, Dalloz, coll. « Précis », 8<sup>ème</sup>éd., 2018.

**Roland H., Boyer L.**, *Adages du droit français*, Litec, 4<sup>ème</sup> éd., 1999.

**Saint-Jours Y.**, *Traité de sécurité sociale. Le droit de la sécurité sociale*, LGDJ, 1984.

**Saint-Alary-Houin C.**, *Droit des entreprises en difficulté*, LGDJ, coll. « Domat », 12<sup>ème</sup> éd., 2020.

**Serlouten P.**, *Droit fiscal des affaires*, Dalloz, coll. Précis, 19<sup>ème</sup> éd., 2020.

**Terré F., Simler P., Lequette Y., Chénéde F.**, *Droit civil, Les obligations*, Dalloz, coll. « Précis », 12<sup>ème</sup> éd., 2018.

**Terré F.**, *Introduction générale au droit*, Dalloz, coll. « Précis », 9<sup>ème</sup> éd., 2012,

**Terré F., Lequette Y.**, *Droit civil. Les biens*, Dalloz, coll. « « Précis », 10<sup>ème</sup> éd., 2018.

**Truchet D.**, *Droit administratif*, PUF, 5<sup>ème</sup> éd., coll. « Thémis » 2019.

**Verdier J.-M.**,

-*Traité de droit du travail - Syndicats*, Dalloz, 1966.

-*Syndicats et droit syndical*, Vol. II, *Le droit syndical dans l'entreprise*, Dalloz, 2<sup>ème</sup>éd., 1984.

**Waline J.**, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis », 27<sup>ème</sup> éd., 2018.

**Wéry P.**, *Droit des contrats, le mandat*, Larcier, 2<sup>ème</sup> éd., 2019.

## II – OUVRAGES SPECIAUX, THESES ET MONOGRAPHIES

**Agulhon C.**, *Le contrôle juridictionnel des évaluations en droit public*, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I, 2019.

**Allix E., Leclerc M.**,

- *La taxe sur le chiffre d'affaires : traité théorique et pratique*, A. Rousseau, 1927.

**Andrieu-Filliol C., Lacoste R.**, *Code Annoté de la Sécurité sociale*, Sirey, 1958.

**Andersen G.**, *Les trois mondes des Etats-Providence*, PUF, 1999.

**Ardant G.**,

- *Histoire de l'impôt. Tome 2, Du XVIII au XXI<sup>e</sup> siècle*, Fayard, 1972.

- *Théorie sociologique de l'Impôt*, T1, SEVPEN, 1965.

**Ascensi L.**, *Du principe de la contradiction*, LGDJ, 2008.

**Bas C.**, *Le fait générateur de l'impôt*, L'Harmattan, 2007.

**Benelbaz. C, Froger C., Platon S., Berthier B.**, *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui. Rupture(s) et continuité(s)*, Dalloz, 2014.

**Béguin K.**, *Financer la guerre au XVII<sup>e</sup> siècle. La dette publique et les rentiers de l'absolutisme*, Champ Vallon, 2012.

**Bergougnoux J.**, *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, Commissariat général au plan, La documentation française, 2000.

**Berthier P.-E.**, *La récompense en droit du travail*, LGDJ, coll. « Thèses », Tome 63, 2014.

**Bertrand A.**, *La rétroactivité en droit fiscal*, Université Paris II, 1999.

**Pelisse J., Beroud S., Denis J.-M., Desage G., Giraud B.**,

- *Entre grèves et conflits : les luttes quotidiennes au travail*, CEE, n°49, 2008.

- *La lutte continue ? Les conflits du travail dans la France contemporaine*, Éditions du Croquant, 2008.

**Beveridge W.**, *Social insurance and allied Services*, CMD 6404, 1942.

- Blais M.-C.**, *La Solidarité. Histoire d'une idée*, Gallimard, 2007.
- Bocqueraz C.**, *The professionalisation project of french accountancy practitioners before the second World War*, Université de Genève et de Nantes, 2000.
- Borgetto M.**, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1993.
- Borgetto M., Ginon A. -S., Guiomard F.**, *Quelle(s) protection(s) sociale(s) pour demain ?*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2016.
- Borgetto M., Lafore R.**, *La République sociale : contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF, 2000.
- Borsi U.**, *L'executorietà degli atti amministrativi*, Bocca, Turin, 1901.
- Bourassin M.**, *L'efficacité des garanties personnelles*, LGDJ, coll. « Thèses », Tome 456, 2006.
- Bourdon V.**, *La distribution de l'assurance par les associations. Contribution à l'étude des assurances collectives*, Université Paris 1, 2001.
- Bourgeois L.**, *Solidarité*, Armand Colin, 1896.
- Braibant G., Questiaux N. et Wiener C.**, *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens*, Editions Cujas, 1973.
- Braudel F.**, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme : XVème – XVIIIème siècle*, 1967.
- Brechignac J.**, *La mine aux mineurs, De Monthieux (Loire)*, P. Phily, 1911.
- Briens G.**, *Rémunérations complémentaires*, Lamy, 2020.
- Brunet F.**, *La normativité en droit*, Mare & Martin, coll. « Bibliothèque des thèses », 2012.
- Cadiet L., Normand J., Amrani Mekki S.**, *Théorie générale du procès*, PUF, 3<sup>ème</sup> ed., 2020.
- Caillosse J.**, *L'état du droit administratif*, LGDJ, coll. « Droit et société », 2015.
- Camaji L.**, *La personne dans la protection sociale, Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèse », Vol. 72, 2008.

- Carval S.**, *La responsabilité civile dans sa fonction de peine privée*, LGDJ, 1995.
- Castel R.**, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, 1995.
- Catrice-Lorey A.**, *Dynamique interne de la sécurité sociale. Du système de pouvoir à la fonction Personnel*, CREST, 1982.
- Chandler A.**, *Managerial Hierarchies : Comparative Perspectives on the Rise of Modern industrial Enterprise*, Cambridge University Press, 1990.
- Chapuis B. A.**, *Métamorphoses et destin de la Sécurité sociale*, Université de Dijon, 1962.
- Charelt-Lienard P.**, *La figure contractuelle en droit de la sécurité sociale*, Université Lille 2, 2009.
- Chartier Y.**, *La réparation du préjudice dans la responsabilité civile*, Dalloz, 1983.
- Charpentier F.**, *Encyclopédie de Protection sociale. Quelle refondation ?* Economica, 2000.
- Chassagnard-Pinet S., Hiez D.**, *Approche critique de la contractualisation*, LGDJ, 2007.
- Chauffeton A.**, *Les Assurances, leur passé, leur présent, leur avenir*, A. Marescq aîné, 1884.
- Chevallier J.**, *L'état de droit*, LGDJ, coll. « Clefs », 2017.
- Chevallier J., Cochart D.** (dir.), *La solidarité : un sentiment républicain ?* PUF, 1992.
- Cicero M. T.**, *De Imperio in Pompei*, 66 av. JC.
- Cornu M., Fromageau J., Potin Y.** (dir.), *Les Archives et la genèse des lois*, L'Harmattan, 2016.
- Collin F., Dhoquois R., Goutierre P.-H., Jemmaud A., Lyon-Caen G., Roudil A.**, *Le droit capitaliste du travail*, PUG, coll. « Critique du droit », 1980.
- Combrade B.-L.**, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de thèses », Vol. 163, 2017.
- Conseil d'Etat**, *Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?* Actes du colloque organisé par le Conseil d'Etat le 27 juin 2014, Paris, La documentation française, 2015

- Cooper-Richet D.**, *Le peuple de la nuit. Mines et mineurs en France*, Perrin, 2002.
- D'Amours S.**, *La planification des opérations en réseaux manufacturiers symbiotiques*, Ecole Polytechnique de Montréal, 1995,
- Dabosville B.**, *L'information du salarié. Contribution à l'étude de l'obligation d'informer*. Dalloz, Coll. « Nouvelle bibliothèque des thèses », vol. 123, 2013.
- Dedeurwaerder G.**, *Théorie de l'interprétation et droit fiscal*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque des Thèses, 2010.
- Delmas-Marty M.**, *Le flou du droit*, PUF, coll. « Les voies du droit », 1986.
- Delalande N.**, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Seuil, 2011.
- Delalande N., Spire A.**, *Histoire sociale de l'impôt*, La découverte, coll. Repères », 2010.
- Dellis G.**, *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, LGDJ, 1997.
- Delmas-Marty M.**, *Les grands systèmes de politique criminelle*, PUF 1992.
- Delmas-Marty M., Teitgen-Colly C.**, *Punir sans juger*, Economica, 1992.
- Derrida F., Godé P., Sortais J.-P.**, *Redressement et liquidation judiciaires des entreprises*, Dalloz, 3<sup>ème</sup> ed., 1991.
- Dero-Bugny D., Laget-Annamayer A.**, *L'évaluation en droit public*, Université d'Auvergne-LGDJ, 2015.
- Deshayes O., Genicon T., Laithier Y.-M.**, *Réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*, LexisNexis, 2016.
- Di Camillo N.**, *La protection sociale complémentaire au prisme des mobilités professionnelles. Contribution à l'étude des frontières de la protection sociale*, Université de Paris Nanterre, 2019.
- Dissaux N.**, *La qualification d'intermédiaire dans les relations contractuelles*, LGDJ, 2007.
- Donnadieu G.**, *Du salaire à la rétribution*, Liaisons, 3<sup>ème</sup> éd., 1997.
- Donzelot J.**, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Seuil, coll. « Essais », 1994.



- Douay M.**, *Le recouvrement de l'impôt*, LGDJ, coll. « systèmes », 2005.
- Dreyfus M., Ruffat M., Valat B., Viet V. et Voldman D.**, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, PUR, 2006.
- Dufour A.-C.**, *Les pouvoirs du Parlement sur les finances de la sécurité sociale. Etude des lois de financement de la sécurité sociale*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2012.
- Encinas de Munagori R.**, *L'acte unilatéral dans les rapports contractuels*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit privé », 1996.
- Esping-Andersen F.**, *Les trois mondes des Etats-Providence*, PUF, 1999.
- Ewald F.**, *L'Etat-providence*, Grasset, 1986.
- Favre J.**, *Plaidoyers et discours du bâtonnat*, T. 2, Chevalier-Marescq, 1893.
- Falco D.**, *La Fraude à la TVA*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque des Thèses », Volume 182, 2019.
- Ferkane Y.**, *L'accord collectif de travail. Essai sur la diffusion d'un modèle*, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque des thèses », Vol. 166, 2017.
- Fortin A.**, *The evolution of French accounting thought as reflected by the successive uniform systems (Plans comptables généraux)*, Université de l'Illinois - Urbana Champaign, 1986
- Foulquier N.**, *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIX e au XX e siècle*, Dalloz, coll. « Nouv. bibl. des thèses », Tome 23, 2003.
- Frenkel A.**, *La genèse de la taxe sur la valeur ajoutée*, Université Paris II, 1976.
- Friot B.**, *Puissance du salariat, emploi et protection sociale à la française*, La Dispute, 1998.
- Frison-Roche M.-A.**, *Généralités sur le principe du contradictoire*, LGDJ 2015.
- Gadamer H.-G.**, *Vérité et méthode : les grandes lignes d'une herméneutique philosophique*, Seuil, 1976.
- Gaillard E.**, *Le pouvoir en droit privé*, Economica Coll. « Droit civil », 1985.
- Galant H.**, *Histoire politique de la Sécurité sociale (1945-1952)*, A. Colin, 1955, rééd.

2005. CHSS.

**Geffroy J.-B.**, *Grands problèmes fiscaux contemporains*, PUF, coll. « Droit fondamental », 1993.

**Gest G., Tixier G.**, *Manuel de droit fiscal*, PUF, 1991.

**Gibaud B.**, *De la Mutualité à la Sécurité sociale. Conflits et convergences*, Editions ouvrières, 1986.

**Gilson-Maes A.**, *Mandat et responsabilité civile*, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2013.

**Girardin E.**, *La Politique universelle, Décrets de l'avenir*, Vanbuggenhout, 1852.

**Giraudet C.**, *Théorie de l'institution et droit du travail*, Université Paris X, 2014.

**Georges P.** (dir.), et al., *La place et le rôle des directeurs locaux au sein des nouvelles organisations des organismes de sécurité sociale*, ENS, 2012.

**Gibaud B.**,

-*De la mutualité à la sécurité sociale. Conflits et convergences*, Les Editions Ouvrières, 1986.

-*L'assurance privée et le développement de la prévoyance collective d'entreprise en France (1850-1914)*, Canteleu : Laboratoire d'étude et de recherche sociales, 1992.

-*Mutualité, assurances (1850-1914). Les enjeux*. Economica, 1998.

**Gomes B.**, *Le droit du travail à l'épreuve des plateformes numériques*, Université Paris Nanterre, 2018.

**Gounot E.**, *Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé ; Contribution à l'étude critique de l'individualisme*, Université de Dijon, 1912.

**Gueslin A.**, *Les gens de rien. Une histoire de la grande pauvreté dans la France du XX<sup>ème</sup> siècle*, Fayard, 2004.

**Guillaume M.**, *La sécurité sociale son histoire à travers les textes, tome 1, 1780-1870*, CHSS, 1994

**Guillaume S.**, *Le Petit et Moyen Patronat dans la nation française de Pinay à Raffarin*, PUB, 2005.

**Hart H. L. A.**, *Le concept de droit*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, trad. M. Van de Kerchove, 1976.

**Hatzfeld H.**, *Du paupérisme à la sécurité sociale. 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, PUN, coll. « Espace social », 1989.

**Hesse P. -J., Le Crom J.-P.** (dir.), *La protection sociale sous le régime de Vichy*, PUR, 2001.

**Hesse P.-J.** (dir.), *Un siècle de sécurité sociale (1881-1981). L'évolution en Allemagne, France, Grande-Bretagne, Autriche et Suisse*, Nantes, CRHES, 1982.

**Huguenev L.**, *L'idée de peine privée en droit contemporain*, Thèse Paris, 1904.

**Isaac G.**, *La procédure administrative non contentieuse*, LGDJ, coll. « Biblio. Droit public », 1968.

**Isidro L.**, *L'étranger et la protection sociale*, Dalloz, Coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », vol. 167, 2017

**Josserand L.**, *De l'esprit des droits et de leur relativité, théorie dite de l'abus des droits*, 2<sup>ème</sup> éd., Dalloz, 1939.

**Jubé S.**, *Droit social et normalisation comptable*, LGDJ, coll. « Droit et Economie », 2011.

**Julliot De La Morandière L.**, *De la règle nulla poena sine lege*, Université de Paris, 1912.

**Jurvilliers-Zuccaro E.**, *Le tiers en droit administratif*, Université Nancy II, 2010.

**Keim-Bagot M.**, *De l'accident du travail à la maladie : la métamorphose du risque professionnel*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque des Thèses », 2015.

**Kennedy P.**, *Naissance et déclin des grandes puissances*, ed. Payot, 1988.

**Keslen H.**, *Théorie pure du droit*, LGDJ, Coll. Pensée Juridique, 1934.

**Klein N.**, *La stratégie du choc*, Actes sud, coll. « Essais sciences », 2007.

**Kissinger H.**, *La Nouvelle Puissance Américaine*, Fayard, 2003.

**Krott S.**, *L'Etat social allemand. Représentations et pratiques*, Belin, coll. « Histoire et Société - Temps présents », 1995.

- Lafuma E.**, *Des procédures internes. Contribution à l'étude de la décision de l'employeur en droit du travail*. LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit social », 2008.
- Lagrave M.** (dir.), *La sécurité sociale, son histoire à travers les textes. Tome 2, 1870-1945*, CHSS, La documentation française, 1996.
- Laroque P.**, *Au service de l'homme et du droit*, AEHSS, 1993.
- Lavielle R.**, *Histoire de la mutualité : sa place dans le régime français de Sécurité sociale*, Hachette, 1964.
- Le Bohec Y.**, *Histoire militaire des guerres puniques*, Tallandier, coll. « Texto », 2014.
- Lecerclé M.**, *La taxe à la production*, ANSA, 1937.
- Lefeuvre A.**, *Le paiement en droit fiscal*, L'Harmattan, coll. « Finances publiques », 2002.
- Lefèvre F.**, *Histoire du monde grec antique*, Librairie générale française, 2007.
- Lefort J.**, *Les Caisses de retraites ouvrières, Tome II, A*. Fontemoing, 1906.
- Legendre P.**, *Fantômes de l'Etat en France*, Fayard, coll. « sciences humaines et sociales », 2015.
- Le Goff J.**, *Du silence à la parole. Une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, PUR, 2004.
- Le Nabasque H.**, *Le pouvoir dans l'entreprise : essai sur le droit de l'entreprise*, thèse Rennes I, 1986.
- Leroy-Arlaud S.**, *Droit social et incitations. Contribution à l'étude des transformations de la normativité juridique* », Université Paris Ouest- Nanterre La Défense, 2014.
- Lagès M.**, *L'évolution de la gouvernance de la Sécurité sociale*, Toulouse 1, 2012.
- Losappio P.**, *Essai sur les difficultés d'application du droit fiscal français : la vraisemblance et l'équité*, LGDJ, « coll. Bibliothèque de science financière », tome XVII, 1994, n°689.
- Lokiec P.**, *Contrat et pouvoir. Essai sur les transformations du droit privé des rapports contractuels*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit privé », T. 408, 2004.
- Magord C.**, *Le parcours contentieux de l'aide sociale*, Université Jean Monnet-Saint-Etienne, 2015.
- Mariotti F.**, *Qui gouverne l'entreprise en réseau*, Presses de Sciences Po, coll.

« Académique », 2005.

**Martini A.**, *La Notion du Contrat de Travail*, Editions des « Juris-Classeurs », 1912.

**Martin L.**, *Des assurances contre les accidents, et en particulier du contrat d'assurance collective*, 1890, Université de Lyon, 2006.

**Masclat M.**, *Le contentieux du recouvrement de l'impôt*, LGJD, coll. « Bibliothèque de droit public », Tome 243, 2004.

**Mazeaud D.**, *La notion de clause pénale*, LGDJ, 1992.

**Mestek M.**, *L'exigence du contradictoire dans les procédures non juridictionnelles en droit de la sécurité sociale*, Université Lumière Lyon 2, 2015.

**Michalletz M.**, *Les relations des caisses de sécurité sociale avec les entreprises : contribution à l'étude d'un processus de contractualisation*, LexisNexis, coll. « Thèses », 2013.

**Michel H.**, *Les Courants de pensée de la Résistance*, PUF, 1962.

**Milcamps M.**, *Le contrat d'assurance-groupe. Un statut privé d'assurance sociale*, LGDJ, 1945.

**Miniato L.**, *Le principe du contradictoire en droit processuel*, LGDJ, 2008.

**Najjar I.**, *Le droit d'option. Contribution à l'étude du droit potestatif et de l'acte unilatéral*, LGDJ, 1967.

**Moderne F.**, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle. Contribution à l'étude du jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines*, Economica, 1993.

**Mourgeon J.**, *La répression administrative*, LGDJ, 1967.

**Mussier A.**, *Les périmètres du droit du travail*, Université de Lorraine, 2016.

**Néel B.**, *Les pénalités fiscales et douanières*, Economica, 1999.

**Netter F.**, *La sécurité sociale et ses principes*, Dalloz, rééd. 2005.

**Noël G.**, *La réclamation préalable devant le service des impôts*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de Science financière », Tome 21, 1985.

**Pache G., Paraporanis C.**, *L'entreprise en réseau*, PUF, coll. « Que sais-je », 1993.

**Palier B.**, *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, coll. « Essais Débats », éd. Quadrige, 2005.

- Pellé S.**, *La notion d'interdépendance contractuelle. Contribution à l'étude des ensembles de contrats*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », 2007.
- Perelman C.**, *Droit, morale et philosophie*, LGDJ, coll. « Bibliothèques de philosophie du droit », 2<sup>ème</sup> ed., 1976.
- Perrot M.**, *Les ouvriers en grève*, Mouton, 1974, pp. 101-149 ; G. Groux, *Le conflit en mouvement*, Hachette, 1996.
- Peskine E.**, *Réseaux d'entreprise et droit du travail*, LGDJ, Tome 45, 2008.
- Pic P.**, *Les assurances sociales en France et à l'étranger*, F. Alcan, coll. « Bibliothèque générale des Sciences sociales », 1913.
- Pigenet M.** (dir.), *Retraites : une histoire des régimes spéciaux*, ESF Editeur, 2008.
- Piketty T.**, *Les Hauts Revenus en France au XX<sup>ème</sup> siècle. Inégalités et redistribution, 1901-1998*, Grasset, 2001.
- Pilon E.**, *Essais d'une théorie générale de la représentation dans les obligations*, Université de Caen, 1897.
- Pimont S.**, *L'économie du contrat*, PUAM, 2004.
- Plessix B.**, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Thèse Paris 2, 2001.
- Pothier R.-J.**, *Œuvres de Pothier contenant les traités du droit français*.
- Prouteau L., Tchernonong V.**, *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions*, Dalloz Juris Associations, mai 2019.
- Putman E.**, *La formation des créances*, Université Aix-Marseille III, 1987, 1987.
- Rabushka A.**, *Taxation in Colonial America*, Princeton University, 2008.
- Rambure-Barathon D.**, *Le mandat, accessoire d'une opération juridique complexe*, Université Paris I, 1981.
- Rangeon F.**, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, 1986.
- Ranouil V.**, *L'autonomie de la volonté, naissance et évolution d'un concept*, PUF, 1980.
- Reix R., Fallery B., Kalika M., Rowe F.**, *Systèmes d'information et management*, Vuibert, 7<sup>ème</sup> ed., 2016.

- Rey A.**, *La Question des assurances sociales*, Félix Alcan, 1925.
- Richard P.-J.**, *Histoire des institutions d'assurance*, Argus Editions, 1956.
- Rigaud D.**, *Droit et pratique du contrôle URSSAF*, ed. Liaisons sociales, 2003.
- Rioux J.-P.**, *Jean Jaurès*, Editions Perrin, coll. « Tempus », 2014.
- Ripert L.**, *La réparation du préjudice dans la responsabilité délictuelle*, Université de Paris, 1939, n°115.
- Robert J.-L.** (dir.), *Inspecteurs et Inspection du travail sous le IIIe et la IVe République*, La Documentation française, 1998.
- Ronet-Yague D.**, *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté. Vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique*, Tomes 1 et 2, PUAM, 2012.
- Rosanvallon P.**,
- *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Seuil, 1995.
  - *La crise de l'État-providence*, Seuil, 1981, rééd. 1992.
- Rouel E.**, *Essai sur le contrat d'assurance collective*, Université d'Orléans, 1998.
- Rouet P., Thélot C.**, *Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires dans les pays développés*, Conseil des prélèvements obligatoires, 2008.
- Roujou de Boubée I.**, *Essai sur la notion de réparation*, LGDJ, 1974.
- Rouhette G.**, *Contribution à l'étude de la notion de contrat*, Université de Paris, 1965.
- Rouvillois F.**, *Réflexions sur l'émergence d'un nouvel impératif juridique*, Fondation pour l'innovation politique, 2006.
- Ronet-Yague D.**, *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté. Vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique*, Tomes 1 et 2, PUAM, 2012.
- Saillant E.**, *L'exorbitance en droit public*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque des thèses », vol. 109, 2012.
- Saint-Plancat G.**, *Des droits de l'ouvrier dans le contrat d'assurance collective contre les accidents*, Université de Toulouse, 1893.

**Saunier S.** (dir.), *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Dix ans après*, LGDJ, 2012.

**Scelle G.**, *Précis élémentaire de législation industrielle*, Sirey, coll. « La licence de droit », 1927.

**Seligman E.**, *Théorie de la répercussion et de l'incidence de l'impôt*, traduction L. Suret, ed. Giard et Brière, 1910.

**Schwartzberg R. G.**, *L'autorité de la chose décidée*, LGDJ, 1969.

**Sénéchal L.**, *Des institutions patronales des grandes compagnies de chemin de fer*, Université de Lille, 1904.

**Spire A.**, *Résistances à l'impôt, attachement à l'Etat*, Seuil, 2018.

**Supiot A.**

- (dir.), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, 2015.

- *Homo juridicus. Essai sur la fonction angaudentthropologique du droit*. Le Seuil, coll. « La couleur des idées », 2005.

- *Critique du droit du travail*, PUF, coll. « Quadrige », 2007.

- *Renouer avec l'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Seuil, 2010,

**Tauran T.** (dir.),

- *La sécurité sociale à travers les textes. Les régimes spéciaux*, Tome 7, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 2015.

- *Les régimes spéciaux de sécurité sociale*, PUF, Coll. « Que sais-je? », 2000.

**Titmuss R.**, *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, 1958.

**Toucas-Truyen P.**, *Histoire de la Mutualité et des assurances. L'actualité d'un choix*. Mutualité Française/Syros, 1998.

**Touchelay B.**, *L'Etat et l'entreprise. Une histoire de la normalisation*, PUR, 2011.

**Tournerie A.**, *Le Ministère du Travail (Origines et premiers développements)*, Cujas, 1971.

**Ost F., Van De Kerchove M.**, *Jalons pour une théorie du droit, critique du droit*,



Publications des Facultés Universitaire Saint-Louis, 1987.

**Valat B.**, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'Etat, l'institution et la santé*, Economica, coll. « Economies et sociétés contemporaines », 2001.

**Venel J.**, *La construction du droit des cotisants*, Université Paris Panthéon Sorbonne, 2013.

**Viet V.**, *Les voltigeurs de la République. L'inspection du travail en France jusqu'en 1914*. Paris, CNRS, 1994.

**Voirin M.**, *Les organes des Caisses de Sécurité sociale et leurs pouvoirs*, LGDJ, 1961.

**Voigt J.**, *L'assurance de groupe, régime de prévoyance des cadres et techniciens*, LGDJ, 1942.

**Watson A.**, *Legal transplants: an approach to comparative law*, University of Georgia Press, 2<sup>nd</sup> ed., 1993.

**Williamson O.- E.**, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press, 1985.

**Wood G. S.**, *The American Revolution: a History*, Modern Library, 2002.

**Xifaras M.** (dir.), *Généalogie des savoirs juridiques contemporains. Le carrefour des Lumières*, Bruylant, 2006.

**Yannakopoulos C.**, *La notion de droit acquis en droit administratif*, LGDJ, coll. « Thèses », Tome 188, 1997.

**Zarli-Meiffret Delsanto K.**, *La fraude dans la protection sociale*, PUAM, coll. « Centre de Droit social », 2018.

### **III – RAPPORTS**

**Abecera N., Contamin R., Pascal A., Taillardat O.**, Rapport – Les aides financières à la formation en alternance, IGAS-IGF, n° RM2013-108P, Juin 2013.

**ACOSS**, *Comptes combinés de la Branche Recouvrement – Exercice 2019*, 23 avril 2020.

**Antonelli E.**, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de loi adopté par le Sénat tendant à modifier et compléter la loi du 5 avril 1928*, J.O. Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 9 avril 1930, annexe n° 3187.

**Audiffred J.-H.**,

- *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les différentes propositions de loi sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs*, J. O., Doc. Parl. Chambre des députés, séance du 31 mars 1887, annexe n° 1665.

- *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs*, J.O., Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 13 février 1894, annexe n° 381.

- *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociale chargée d'examiner les diverses propositions de loi relatives aux caisses de retraite ouvrières*, J. O., Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 19 décembre 1896, annexe n° 2185.

**Bapt G.**,

- « *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015*.

- « *Rapport n°4151 sur le projet de LFSS pour 2017*, Ass. natio, Com. aff. soc., Tome 1,

**Barthelemy J., Cette G.**, *Travailler au XIXe siècle : l'ubérisation de l'économie ?* Terra Nova, janv. 2017.

**Blanc E.**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la proposition de loi (n° 3706) de M. Jean-Luc Warsmann, relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, Assemblée nationale, n°3787, Tome 1, 5 oct. 2011.

**Buguet-Degletagne B.**, *Appel à la générosité publique : Quelle transparence de l'emploi des fonds*, IGAS, n°2017-101 R, novembre 2017.

**Bulteau S., Verdier F.**, *Rapport au Premier Ministre sur le fonctionnement du RSI dans sa relation avec les usagers*, 2015.

**Bur Y.**,

- *Rapport n° 2916 fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, Tome I, Recettes et équilibre général, 20 octobre 2010.*

**Cayeux C., Dériot G., Roche G., Savary R.-P., Vanlerenbergue J.-M.,** *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2015, Tome VII, rapport n°83.*

**Corsin H.,** *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner la proposition de loi de M. Henry Corsin et plusieurs de ses collègues tendant à compléter l'article 64 de la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales, modifiée par les lois des 5 août 1929, 30 avril 1930, 31 mars et 28 juillet 1931 et 31 mars 1932, J. O., Déb. Parl., Chambre des députés, n° 2045, séance du 16 juin 1933.*

**Comité « Action Publique 2022 »,** *Service public, se réinventer pour mieux servir, juin 2018.*

**Commission des affaires sociales, Assemblée nationale,** *Rapport n° 295, Tome I : Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, 17 oct. 2007.*

**Commission des Comptes de la Sécurité Sociale,** *Rapport. Les comptes de la sécurité sociale. Résultats 2019, Prévisions 2020, juin 2020.*

#### **Cour des Comptes,**

- *L'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales des exonérations sur les bas salaires et sur les heures supplémentaires, 2008.*

- *Rapport la Sécurité sociale en 2012, 2012.*

- *Rapport sur la fraude aux prélèvements obligatoires, 2019.*

- *Rapport sur la sécurité sociale 2008.*

- *Rapport : la Sécurité sociale 2020, 7 octobre 2020.*

- *Rapport public annuel 2018, février 2018.*

**Dr. Chauveau,** *Rapport fait au nom de la commission de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociales, sur le projet de loi, adopté par la Chambre des députés sur les assurances sociales, J.O., Déb. Parl., Sénat, séance du 8 juillet 1925, annexe n° 435.*

**Chérioux J.**, *Le développement de l'actionnariat salarié, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales*, Sénat, n° 500, 29 septembre 1999.

**De Foucauld J.-B.**, *Le Financement de la protection sociale : Rapport au Premier ministre*, La documentation française, 1995.

**Deseilligny A. N.**, *Rapport fait au nom de la Commission du Budget concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires*, J.O. Doc. Parl., Chambre des députés, séance du 18 mai 1972, annexe n°1163.

**Dumas P., Planet J., Battistone E.**, *Rapport de la mission d'étude sur les préretraites d'entreprise*, 2013.

**Cuvinot P.**, *Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, sur les retraites ouvrières*, J.O., Déb. Parl., Sénat, séance du 2 avril 1909, annexe n° 104.

**De La Martinière D.**, (dir.), *La Réforme des prélèvements obligatoires : rapport de synthèse, rapport au 1<sup>er</sup> ministre*, La documentation française, 1996.

**Eckert C.**, Assemblée nationale, Commission des finances, *Rapport n° 251, Tome II : Projet de loi de finances pour 2013*, 12 octobre 2012.

**Ferrel E.**, *Rapport sur les structures de la sécurité sociale*, mars 1967.

**Fouquet O., Wanecq T.**, *Cotisations sociales : stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les URSSAF et prévenir les abus. Rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique*, juillet 2008 (Proposition 13).

**Fouquet O.**, *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche, Rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique*, juin 2008.

**Gardette A.**, *Réforme du recouvrement fiscal et social, Rapport aux Ministres*, Juillet 2019 ; D. n°2019-949, 10 sept., 2019.

**Gérard B., Goua M.**, *Pour un nouveau mode de relations URSSAF/Entreprises, Rapport parlementaire au ministre des Finances et des Comptes publics*, avril 2015.

**Germain J.-M.**, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet*

*de loi relatif à la sécurisation de l'emploi*, Tome 1, n°847, *J. O. Déb. Parl.*, Assemblée nationale, 27 mars 2013.

**Girard A.,**

- *Rapport sur la proposition de M. F. Faure tendant à établir et régulariser la responsabilité en matière d'accidents de fabrique ou de toute autre exploitation industrielle, agricole ou commerciale.*, J.O., Doc. Parl., Chambre des députés, séance du 28 mars 1882, annexe n° 694.

- *Rapport supplémentaire sur les délégués mineurs*, J.O., Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 3 avril 1884, annexe n° 2760.

**Grinda E.**, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet sur les assurances sociales*, J.O., Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 31 janvier 1923, annexe n° 5505.

**Guieysse P.,**

- *Rapport fait au nom de la commission du travail sur le projet de loi de concernant la création d'une caisse nationale ouvrière de prévoyance*, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 11 février 1893, annexe n° 2576.

- *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi sur les caisses de retraites ouvrières, et proposant la création de caisses régionales de retraites, d'invalidité et d'assurance au décès, au profit des travailleurs*, *J. O.*, Déb. Parl., Chambre des députés, séance du 9 mars 1900, annexe n° 1502.

- *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner les diverses propositions de loi relatives aux caisses de retraites ouvrières et portant création de retraites de vieillesse et d'invalidité*, *J. O.*, Déb., Parl., Chambre des députés, séance du 22 novembre 1904, annexe n° 2083.

**Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale,**

- *Etat des lieux du financement de la protection sociale en France*, 2012.

- *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale*, 2013.

- *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes*

*sociaux*, 2015.

- *Rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale*, 2017.

- *Rapport sur l'état des lieux des réformes pour le financement de la protection sociale*, 2018.

- *Les Lois de Financement de la Sécurité sociale (LFSS), Bilan et perspectives*, Novembre 2019.

- *Etat des lieux du financement de la protection sociale 2019*, 10 mai 2019.

- *Etat des lieux du financement de la protection sociale : 2020, une rupture sans précédent pour la sécurité sociale*, mai 2020.

### **IGAS,**

- *Rapport n° 2013-082R - Evaluation de la COG ACOSS 2010-2013*, février 2014

- *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale, rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales*, mai 2016.

- *Rapport n° 2007-009R, - Evaluation de la COG 2014-2017*, septembre 2017

**IGAS-IGF**, *Rapport sur l'intégration des allègements généraux de cotisations patronales au sein d'un barème de cotisations de sécurité sociale*, 2006.

**Issindou M.**, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites*, Assemblée nationale, rapport n° 1400, 2 oct. 2013.

**Keller M.**, *Rapport à M. le Ministre des Travaux publics*, 25 janvier 1884, cité in J. H. Audiffred, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les différentes propositions de loi sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs*, J. O., Doc. Parl. Chambre des députés, séance du 31 mars 1887, annexe n° 1665.

**Lafay B.**, *La réforme de la sécurité sociale : Rapport présenté à la sous-commission de la commission du travail de l'assemblée nationale*, 15 janvier 1952.

**Libault D.**, *Rapport sur la solidarité et la protection sociale complémentaire collective*, 2015.

**Lorgeoux J.**, A. Trillard, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Maritimisation : la France face à la*

*nouvelle géopolitique des océans*, J.O., Doc. Parl., Sénat, n°674, 17 juillet 2012.

**Malinvaud E.**, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique, rapport du Conseil d'analyse économique*, La Documentation française, 1998, p. 11.

**Marteaud A.**, *Rapport sur les assurances ouvrières en Allemagne adressé à M. le ministre des affaires étrangères*, J.O., séance du 23 mai 1887.

**Martin P.** (dir.), *Comment inscrire dans les futurs COG des branches une approche coordonnée de la transformation numérique de la sécurité sociale*, EN3S, 2017.

**Mazeron M.**, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de loi relative aux ouvriers mineurs (caisses de retraite et de secours)*, J. O., Doc. Parl. Chbre des députés, séance 7 juillet 1885, annexe n° 3965.

**Michel J.-P.**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée Nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives)*, Sénat, séance du 21 décembre 2011, n°224, Tome 1.

**Migaud D.**, *Rapport d'information n° 1781*, Assemblée nationale, 7 juillet 1999.

**Pellenc M.**, *Rapport sur le projet de loi portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires*, J.O., Doc. Parl., Sénat, 1965-1966, Annexe n°12.

**Pourreau C.**, *La Taxe sur la Valeur Ajoutée. Le cadre juridique de la Taxe sur la Valeur Ajoutée. Rapport Particulier n°1*, Conseil des Prélèvements Obligatoires, mars 2015.

**Prenaud P.**, *Rapport, réforme de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée : impact sur le financement de la protection sociale*, Conseil des prélèvements obligatoires, 2015.

**Ramadier P.**, *L'application de la législation des Assurances sociales, statistiques du 1<sup>er</sup> janvier 1935 au 31 décembre 1936*, Paris, 1939.

**Segelle P.**, *Rapport de la Commission du travail et de la sécurité sociale sur la médecine du travail*, J.O., Documents de l'Assemblée nationale constituante, n° 616, 29 août 1946.

**Sénéchal L.**, *Des institutions patronales des grandes compagnies de chemin de fer*.

**Stell G.**, *Les cahiers de Doléances des Mineurs de France*, Librairie du Capitaliste, 1883,

p. 85.

**Widmer G.**, *Les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs*, Université de Paris, 1899.

**Véran O.**, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019*, n°1336, Tome II.

**Anonyme**, *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2018-474 du 12 juin 2018 relative à la simplification et à l'harmonisation des définitions des assiettes des cotisations et contributions de sécurité sociale*,

**Anonyme**, *PLFSS 2021, Annexe 1, Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale-Financement*.

#### **IV – ARTICLES**

**Aaron F.**, « Débat. Les usages des systèmes d'information dans les grandes entreprises : une rétrospective », *Entreprises et histoire*, 2010/3 (n° 60), p. 170.

**Abry-Durand M., Mahri C., Millet-Ursin C.**, « Fasc.640-14 : Régime Général : Aides et Allègements de Charges Sociales - Aides à l'emploi dans les zones défavorisées », *JCL Protection sociale*, LexiNexis, 2012.

**Albert J.-L.**, « Du recouvrement de l'impôt au recouvrement des prélèvements obligatoires », *Dr. Soc.*, 2019, p. 70.

**Allouache A., Vacarie I.**, « La composition et la charge de la rémunération », *Dr. soc.*, 2009, p. 1025.

**Amghar Y.-G., J.-E. Tesson**, « Le rôle singulier de la branche recouvrement dans la sécurité sociale », *Regards*, 2018/2 n°54, p. 121.

**Amrani-Mekki S.**, « Liberté, simplicité, efficacité, la nouvelle devise de la prescription ? À propos de la loi du 17 juin 2008 », *JCP G* 2008. I. 160.

**Amselek P.**,

- « Le budget de l'État et le Parlement sous la Vème République », *RDP*, n° 5/6, 1998, p. 1444-1473.



- « Autopsie de la contrainte associée aux normes juridiques », *RRJ*, 2008, p. 1847.
- Ancel P.**, « Force obligatoire et contenu obligationnel du contrat », *RTD Civ.* 1999, p. 771.
- Andreu L.**,
- « Réflexions sur la nature juridique de la compensation », *RTD com.*, 2009. 655.
- « L'extinction de l'obligation » (Dossier « Le nouveau droit des obligations »), *Dr. et patr.* 2016, n° 258, p. 86.
- Anonyme**, « Le problème de la "fiscalisation" du recouvrement des cotisations de sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1953, p. 228.
- Arseguel A.**, « L'impayé des créances sociales » in *L'entreprise face à l'impayé*, acte du colloque de l'Université de Toulouse I, 1-2 mai 1993, Montchrestien, 1994, p. 67.
- Asquinazi-Bailleux D.**, « Tribunal des affaires de sécurité sociale et juridictions du contentieux technique de la sécurité sociale », in *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, 2016.
- Asselain J.-C.**, « Histoire des entreprises et approches globales. Quelles convergences ? » *Revue économique*, vol. 58, 2007/1, p. 153.
- Aubin G.**, « La loi du 9 avril 1898, rupture ou continuité ? », *Dr. Soc.*, 1998, p. 635.
- Aubry E.**, « La Sécurité sociale britannique 50 ans après le rapport Beveridge », *Dr. Soc.*, 1992, p. 1030.
- Auby J.-B.**, « Droit administratif et démocratie », *Dr. Adm.*, 2006, n°2, étude 3.
- Aubry J.-F.**, « Les sanctions administratives en matière de circulation routière », *LPA*, 17 janv. 1990, n°8, p. 85.
- Austry S.**, « Les sanctions administratives en matière fiscale », *AJDA* 2001, p. 51.
- Auzère M.- H.**, « Droits conférés à l'ouvrier par l'assurance collective », *Revue critique*, 1887, p. 459.
- Auzero G.**, « Les transformations du comité social et économique », *JCP S*, n°26, p. 33.
- Aynes L.**, « Rapport de Synthèse », in *La date de naissance des créances*, *LPA*, 2004, n°224, p. 62.
- Aynès A.**, « Terme et condition : simplification du régime de la condition et consolidation

de celui du terme », *Dr. et patr.*, n° 249, juillet-août 2015, p. 37.

**Ayrault L., Collet M.**, « Chronique de droit public financier », *RFDA*, 2018, p. 1185.

**Azimi V.**, « La Révolution française, déni de mémoire ou déni de droit ? », *RHD* 1990, pp. 157-168.

**Bachini B., Touilly P.**, « Les procédures contradictoires dans le code des relations entre le public et l'administration : de la clarté dans la continuité », *RFDA* 2016, p. 23.

**Badel M.**, « La gradation des droits sociaux : l'emprise de l'appartenance professionnelle sur la protection sociale », *RDSS* 2018, p. 162.

**Barbier J.-M.**, « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *RFAS*, 2010, n° 1-2, p. 25.

**Bargain G., Sachs T.**, « La tentation du barème », *RDT* 2016, p. 25.

**Barilari A.**, « Pourvu qu'on ait l'ivresse », *Constitutions*, janvier-mars 2013, n° 2013-1, p. 85.

**Barilari A.**, « La définition traditionnelle des cotisations sociales ou l'arbre qui cache la forêt. Commentaire de la décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014 du Conseil constitutionnel », *RFFP*, n° 128, 2014, p. 217.

**Baron F.**, « La date de naissance des créances contractuelles à l'épreuve du droit des procédures collectives », *RTD com.* 2001, p. 2, n°4.

**Barrière L.-A.**, « Une approche historique de la *summa divisio* droit public-droit privé », in B. Bonnet, P. Deumier (dir.), *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2010.

**Barthélemy J.**,

- « La nature juridique des accords de retraite complémentaire », *Dr. Soc.*, 2003, p. 513.

- « Réflexion prospective sur l'extension des accords de protection sociale », *Dr. Soc.*, 2010, p. 182.

- « Essai sur le concept de convention collective de sécurité sociale », *RDT*, 2019, p. 308.

- « Collectivité du personnel et notion d'entreprise », *D.*, 2000, p. 279

- « Plaidoyer pour un droit social réunifié », *Dr. Soc.*, 2016, p. 717.

- « Peut-on dissocier le droit du travail et le droit de la Sécurité sociale ? », *Dr. Soc.*, 2007, p. 787.

**Bédarida F.**, « Le temps présent et l'histoire contemporaine », *Vingtième siècle*, n°69, 2001, p. 153.

**Bellando J.-L.**, « Règles de gestion technique et financière », in J. Bigot (dir.), *Entreprises et organismes d'assurance*, LGDJ, 2<sup>ème</sup> ed., 1996.

**Belorgey J.-M.**, « Logique de l'assurance, logique de la solidarité », *Dr. Soc.*, 1995, p. 731.

**Beltran A.**, « Arrivée de l'informatique et organisation des entreprises françaises (fin des années 1960-début des années 1980) », *Entreprise et histoire*, 2010/3, n°60, p. 122.

**Beltram P.**, « L'évolution des prélèvements obligatoires », *RFFP*, n° 87, 2004, p. 157.

**Beltran A., Daviet J.-P., Ruffiat M.**, *L'histoire des entreprises en France. Essai bibliographique*, Les Cahiers de l'IHTP, 30 juin 1995.

**Ben Merzouk E.**, « La fausse consécration du "principe de sécurité juridique" », *D.*, 2003, p. 2722.

**Bénar G.**, « Le contrôle de l'État sur les organismes de Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1957, p. 570.

**Benghozi P. J.**, « Le développement des NTIC dans les entreprises françaises. Premiers constats », *Réseaux*, 2000, n° 104, p. 31.

**Bernard A.**, « Observations sur le projet de loi sur les assurances sociales (projet Chauveau) », *Journal de la société statistique de Paris*, tome 67, 1926, p. 373.

**Bernigaud S.**, « Quel(s) droit(s) pour le mineur étranger isolé ? », *RDSS*, 2006, p. 545

**Bin F.**, « La place des disciplines juridiques spéciales au sein de la recherche en droit », in B. Sergues (dir.), *La recherche juridique vue par ses propres acteurs*, PUT, coll. « Actes de colloques de l'IFR », 2016, p. 197.

**Blais M.-C.**, « Aux origines de la solidarité publique, l'œuvre de Léon Bourgeois », *RFAS*, 2014/1, p. 12.

**Blaise H., Lorans M.-T.**, « Le bulletin de paie : un mode rénové d'information et de preuve », *Dr. Soc.*, 1992, p. 16.

**Blanchet D.**, « Deux usages du concept d'assurance et deux usages du concept de solidarité », *RFAS*, 1995, p. 33.

**Bobbio N.**, « Sur le principe de légitimité », in *L'idée de légitimité*, Institut international de philosophie politique, P.U.F., coll. « Annales de philosophie politique », n° 7, 1967, p. 47.

**Bockenforde E. -W.**, « L'école historique du droit et le problème de l'histoire du droit », in *Le Droit, l'Etat et la Constitution démocratique*, trad. O. Jouanjan, LGDJ, 2000, p. 53 sq.

**Blankenburg E.**, « La recherche de l'efficacité de la loi. Réflexions sur l'étude de la mise en œuvre. (Le concept "d'implémentation") », *Droit et société*, 1986, p. 62.

**Bonifay C.**, « Les problèmes d'autorité et de personnel dans la structure de la Sécurité sociale en France », UNCAF, 1961, p. 99.

**Bonin P.**, « L'historiographie de l'histoire, tendance récente du droit et prochains territoires », in J. Krynen, B. d'Alteroche (dir.), *L'Histoire du droit en France. Nouvelles tendances, nouveaux territoires*, Classiques Garnier, 2014, p. 533.

**Bonnet X.**, « Les COG, un outil efficace de maîtrise des activités de sécurité sociale », *Regards EN3S*, 2015, n° 48, p. 205.

**Borenfreund G.**, « La fusion des institutions représentatives du personnel », *RDT* 2017, p. 608.

**Borgetto M.**,

- « Égalité, solidarité... équité ? », in *La solidarité : un sentiment républicain ?* CURAPP, 1992, p. 239.

- « Égalité, solidarité... équité », in G. Koubi (dir.), *Le Préambule de la Constitution de 1946 : antinomies juridiques et contradictions politiques*, CURAPP, PUF, 1996, p. 239.

- « Logique assistancielle et logique assurancielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat », *Dr. Soc.*, 2003, p. 115.

- « Sécurité sociale et démocratie sociale : état des lieux », *RFFP*, n° 64, 1998, p. 25.

- « La Sécurité sociale à l'épreuve du principe d'universalité », *RDSS*, 2016, p. 11.

- « Le droit de la protection sociale dans tous ses états : la clarification nécessaire », *Dr. Soc.*, 2003, p. 636.

- « La Sécurité sociale face à l'aide et à l'action sociales : entre complémentarité et ambiguïté », *Regards*, n°29, 2006, p. 12.

**Borgetto M., Lafore R.**, « La solidarité », in J-J. Auby (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, 2010.

**Boucard H.**, « Responsabilité contractuelle » in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2018, mise à jour 2020.

**Bouchard J.-C., Miller J. H.**, « La TVA : une question de principes. Analyse des grands principes communautaires », *Dr. Fisc.*, 2009, p. 182.

**Bouilloux A.**,

- « Le droit de la sécurité sociale à l'épreuve des pratiques administratives », in E. Dockès (dir.), *Au cœur des combats juridiques. Pensées et témoignages de juristes engagés* », Dalloz, 2007, p. 145.

- « Le rôle des organismes sociaux dans le contrôle des pratiques de management », *SSL*, 18 mars 2013, n°1576, p. 61.

- « Contrôle des cotisants : documents remis par un tiers », *JCP S* 2016, n°13, p. 1122.

- « Retour sur l'échantillonnage. Quelques observations en marge relatives à la légalité de la méthode de l'échantillonnage », *SSL*, n°1322, 1<sup>er</sup> oct. 2007.

**Braddick M.-J.**, « The Rise of the Fiscal State », in B. Coward (dir.), *A Blackwell Companion to Stuart England*, Oxford, 2002, p. 69.

**Brassard P.**, « La loi organique du 22 juillet 1996 relative aux LFSS : une réforme largement inspirée de l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur les lois de finances », *Rev. trésor.*, n° 3-4, 1997.

**Brenneret C., Lecuyer H.**, « La réforme de la prescription », *JCP N* 2009, n° 1118.

**Briens G.**,

- « Un marathon dans un champ de mines ? », *SSL*, Dossier spécial, mars 2012.

- « Les suppléments d'intéressement et de participation », *SSL*, 2007, n° 1311, p. 9. Sur la critique de cet agrégat de contributions, voir, *supra*, P1. T1. C1. S1.

- Brenner C.**, « Acte juridique » in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2013, n° 238 sq.
- Bros S.**, « L'interdépendance contractuelle, la Cour de Cassation et la réforme du droit des contrats », *D.*, 2016, p. 29.
- Brustlein C.**, "Vers la fin de la projection de forces ? I. La menace du déni d'accès », *Focus stratégique*, IRIS, avril 2010, p. 5 sq., spé. pp. 14-17.
- Burlot A.**, « L'assurance groupe ou l'assurance collective en France », *RGAT*, 1930, p. 824.
- Cadiet L.**, « Contradictoire », in S. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003.
- Cahen-Salvador G.**, « Rapport sur le nouveau projet de loi sur les assurances sociales (1921). Extraits », *RHPS*, 2014.
- Calais-Auloy J.**, « La loi sur le démarchage à domicile et la protection des consommateurs », *D.* 1976, chr. p. 266.
- Calbiac J., Wismer F.**, « Fasc. 825 : Régimes de retraite et de prévoyance d'entreprise. Contrat d'assurance », in *JCL-Protection sociale*, 2018, mise à jour 2019.
- Campana M-J.**, « Effets du jugement d'ouverture à l'égard des créanciers », *Rev. proc. Coll.*, n°1, 1988, p. 58.
- Canivet G.**, « La fraternité dans le droit constitutionnel français », in *Responsabilité, fraternité et développement durable en droit. En mémoire de l'honorable Charles Doherty Gonthier*, LexisNexis, 2012, p. 465.
- Cans C.**, « Etude 61 – Associations œuvrant dans le domaine de l'environnement », in P.-H. Dutheil (dir.), *JurisCorpus Droit des associations et fondations*, Dalloz, 2016.
- Capuano C.**, « État-providence, rationalisation bureaucratique et traitement du social : "l'efficacité" des caisses de Sécurité sociale et de leurs agents en question (1945-années 1980) », *Le Mouvement social*, 2015/2, n° 251, p. 33.
- Carbajo J.**, « Remarques sur l'intérêt général et l'égalité des usagers devant le service public », *AJDA* 1981, p. 176.
- Carbonnier J.**, « Les phénomènes d'incidence dans l'application des lois », in *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 10<sup>ème</sup> ed., 2001, p. 149.

- Carpentier A., Maury G.**, Traité des chemins de fer, T2, L. Larose, 1894, p. 9.
- Casaux-Labrunée L., A. Jeammaud et T. Kirat**, « Évaluer le Code du travail ? Évaluer le droit du travail ? », *RDT*, 2009, p. 427.
- Catala P.**, « La transformation du patrimoine dans le droit civil moderne », *RTD Civ.* 1966, p. 185
- Ceccaldi D.**, « Fasc. 315 : Régime Général : accidents du travail et maladies professionnelles.-Cotisations », *JCL-Protection sociale*, 2020.
- Celdran C.**, « Comment concevoir les relations URSSAF-Entreprise », in F. Charpentier (Dir.), Encyclopédie de Protection sociale, Quelle refondation ? », Economica, 2000, p. 613.
- Centi J.-P.**, « Quel critère d'efficience pour l'analyse économique du droit ? », *RRJ* 1987-2, p. 455
- Chabut D., Damon J., Messafta H.**, « L'innovation technologique au service d'une Protection sociale plus "Smart" », *Regards*, 2011, n°40, p. 35.
- Chadelat J.-F.**,
- « Préface », in F. Netter, *La sécurité sociale et ses principes*, Dalloz, rééd. 2005.
  - « Pour une histoire du recouvrement », *Rev. hist. protec. soc.*, 2008, p. 122.
- Champeil-Desplats V.**, « Penser l'efficacité de la norme », *Keio Hôgaku*, 2014, p. 368–378.
- Chanu P.-Y., Tesson J.-E.**, « Le paritarisme de gestion dans les organismes de sécurité sociale, concept moderne de gouvernance ! L'exemple de l'Acoss et du réseau des Urssaf », *Dr. Soc.*, 2019, p. 695.
- Chapellier P., Montgolfier C.**, « Une synthèse des approches méthodologiques du système d'information comptable », Actes du 16<sup>ème</sup> congrès de l'AFC, 18-19 mai 1995, Montpellier, p. 1054.
- Chauchard J.-P.**,
- « Les prémices d'un droit au revenu universel », *Dr. Soc.*, 2017, p. 305.
  - « La Sécurité sociale et les droits de l'Homme (à propos du droit à la Sécurité sociale) », *Dr. Soc.*, 1997, p. 48.

- Chavrier G.**, « Réflexions sur la transaction administrative », *RFDA* 2000, p. 548.
- Chénéde F.**, « La cause est morte... vive la cause ? », *Contrats, conc. consom.* 2016, dossier 4 (n° 5, p. 21).
- Chetcuti C., Le Noel M.**, « Evolution et organisation de l'administration centrale du ministère du travail », *Etudes et documents pour servir à l'histoire de l'administration du travail*, CHATEFP, Cahier n° 1, 1998, pp 29-51.
- Chevallier J.**,
- « De quelques usages du concept de régulation », in M. Maille (dir.), *La régulation entre droit et politique*, L'Harmattan, 1995, p. 71.
  - « Le droit économique : insécurité juridique ou nouvelle sécurité juridique », in L. Boy, J.-B. Racine, F. Siiriainen (dir.), *Sécurité juridique et droit économique*, Larcier, 2008, p. 559.
  - « Contractualisation et régulation », in S. Chassagnard-Pinet, D. Hiez (dir.), *La contractualisation de la production normative*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2008, p. 83.
  - « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? », *D.* 2000, p. 575.
  - « La régulation juridique en question », *Droits et société*, 2001/3, n°49, p. 827.
  - « Synthèse », in CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, PUF, 1993, p. 124.
  - « La juridicisation des préceptes managériaux », *Politiques et Management Public*, 1993, Vol. 11, n°4, p. 111 ; *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments de l'action de l'Etat*, Publisud, coll. « Sciences politiques », 1991, p. 11.
- Cochart D.**, « La solidarité, un sentiment politique ? », in J. Chevallier (dir.), *La solidarité : un sentiment républicain ?* CURAPP, PUF, 1992, p. 100.
- Cohen M.**, « Les comités d'entreprise, les URSSAF et les cotisations sociales » *RPDS*, n°669, 2001, p.7.
- Cohen-Donsimoni V.**, « Fasc. 18-40 : Droit disciplinaire », in *JCL-Travail*, 2019.
- Colasse B.**, « La régulation comptable, entre public et privé », in M. Capron (dir.), *Les normes comptables internationales, instruments du capitalisme financier*, La Découverte, 2005, p. 27.



**Coleu D. et Coursier P.**, "Droits et obligations des cotisants après le "rapport Fouquet II "», *Dr. Soc.* 2010, p. 202.

**Collet M.**, - « Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : " dépenser mieux " ou " dépenser moins" ? », *RFDA* 2013, p. 433.

**Colliard J.-E., Montialoux C.**, « Une brève histoire de l'impôt », *Regards croisés sur l'économie*, n° 1, 2007, p. 171.

**Collière P.**, « Le retrait des décisions individuelles créatrices de droits : un régime juridique peu satisfaisant », *AJDA*, 2008, p. 334.

**Comby J.**, « L'impossible propriété absolue », in *Un droit inviolable et sacré*, ADEF, 1991, p. 13.

**Concialdi P.**, « L'impact des cotisations sociales en question », *Inform. Soc.*, CNAF, n° 117, 2004, p. 118.

**Cooper-Richet D.**, « Aux origines de la sécurité sociale minière (1850-1914) », in CHSS, *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale (1988)*, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1989, p. 41.

**Courouble J.-B., F. Hiebel**, « Peut-on rénover complètement un système d'informations ? », *Regards EN3S*, 2011, n° 40, p. 25.

**Coursier V. P.**, « L'obligation générale d'information mise à la charge des organismes de sécurité sociale », *JSL* 2001, n° 77.

**Coursier P.**, « Quelles normes sociales pour les entrepreneurs de l'économie collaborative et distributive ? », *JCP S*, 2016, p. 1400.

**Coursier Ph., Wanecq Th.** ; « Rapport du groupe de travail Fouquet II - Il faut stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les URSSAF et prévenir les abus », *Gaz. Pal.* 2008, n° 225, p. 4.

**Cottin J.- B.**, « Actionnariat des salariés », *JCL, Travail*, Fasc. 27-25, 2009.

**Courtieu G.**, « L'assurance de groupe dévoyée », *RCA* 2005, n°3, p. 7.

**Cozian M.**, « Propos désobligeants sur une " tarte à la crème" : l'autonomie et le réalisme du droit fiscal », *Droit Fisc.* 1999, n°13, p. 530.

**Croizat A.**, « La réalisation du plan de sécurité sociale », *Revue française du travail*, n° 5-

6, 1946, p. 387.

**Croze H.**, « Au-delà du droit processuel : pour une théorie juridique de la décision », *in Etudes offertes à Jacques Normand*, Litec, 2003, p. 125.

**Damon J.**, « Partenariat et politiques sociales », *RDSS* 2009, p. 149.

**David C.**, « Administration et citoyens face aux prélèvements obligatoires », *Dr. Soc.*, 2001, p. 1072 ; « L'entreprise, l'URSSAF et les cotisations de sécurité sociale », *Dr. Soc.* 2006, p. 415.

**Daumas J.-C.**, « Introduction : à propos du capitalisme familial », *in* J.-C. Daumas (dir.), *Le capitalisme familial : logiques et trajectoires*, PUFC, 2003, p.7.

**Debach C.**, « Le droit administratif, droit dérogatoire du droit commun ? », *in Mélanges R. Chapus, op. cit.*, p. 126.

**Delaye M.**, « Unifier le recouvrement social, implique de concilier la simplification pour les redevables avec la diversité des besoins des organismes », *Dr. Soc.*, 2019, p. 713

**Dellacherie E.**, « La branche du recouvrement et la lutte contre le travail dissimulé - Un changement de paradigme pour affronter de nouveaux défis », *Dr. Soc.* 2019, p. 758.

**De Corail J.L.**, « Administration et sanction. Réflexions sur le fondement du pouvoir administratif de répression » *in Mélanges Chapus*, 1992, p. 103.

**Del Sol M.**,

- « Le contrôle URSSAF à la lumière du décret du 28 mai 1999 », *Bull. soc. F. Lefebvre*, 1999, n° 10, p. 492.

- « Un cadre juridique en recherche d'équilibre », *Dr. soc.*, 2011, p. 491.

- « Entreprise mutualiste d'assurance et prévoyance », *JCP E*, 2002. I. 413 et 492.

- « Fasc. 641 : Régime général : cotisations et contributions de sécurité sociale-Versement » *in JCL Protection sociale*, LexisNexis, 2019.

**De la Mardière Ch.**, « Pour tenter d'en finir avec l'autonomie et le réalisme du droit fiscal », *in Écrits de fiscalité des entreprises, Études à la mémoire du Professeur Maurice Cozian*, Litec, 2009, p. 139.

**Defélix C., Picq T.**, « De l'entreprise étendue à la "gestion des compétences étendue" : enjeux et pratiques en pôles de compétitivité », *@GRH*, 2013/2, p. 41.

- Delvolvé P.**, « La définition des actes administratifs », *RFDA*, 2016, p. 35.
- Deumier P.**, « Les qualités de la loi », *RTD Civ.* 2005, p. 93.
- Derue A.**, « Cotisations : fraude, erreur, optimisation... ? », *Dr. Soc.*, 2011, p. 50.
- Dervillers O.**, « L'Urssaf et les entreprises en difficulté : une voie de passage désormais bien balisée », *Dr. Soc.*, 2019, p. 743.
- Desbarats I.**, « Quelle protection sociale pour les travailleurs des plateformes ? », *RDT*, 2020, p. 592
- Deshayes O.**, « La formation des contrats », *RDC*, n° Hors-Série, 2016, p. 21.
- Donnadieu R.**,
- « Les cotisations de sécurité sociale et les activités des comités d'entreprise », *Dr. Soc.*, 1987, p. 37.
  - « Droit public et droit social en matière de Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1991, p. 231.
- Dockès E.**, « Le retour du licenciement abusif », *Dr. Soc.*, 2018, p. 541.
- Didry B.**, « La production juridique de la convention collective. La loi du 4 mars 1919 », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 2001, p. 1254.
- D'Hombres E.**, « Le solidarisme. De la théorie scientifique au programme de gouvernement », *Revue d'éthique et de théologie morale*, 2010/3, n°260, p. 81.
- Dockès N.**, « Autour des origines du contrat de travail », in *Etudes d'Histoire du droit privé en souvenir de Maryse Carlin*, La mémoire du Droit, 2008, p. 317
- Douay M.**, « Fasc. 520 : Relance des contribuables défaillants », *JCL, Protec. Soc.*, 2012.
- Dreyfus M.**,
- « La Mutualité et la gouvernance du social », in M. Borgetto, M. Chauvière (dir.), *Qui gouverne le social*, Dalloz, 2008, p. 203.
  - « L'histoire de la Mutualité : quatre grands défis », *Les Tribunes de la santé*, 2011/2 (n°31), p. 49.
- Dubergé J.**, « Psychologie sociale de l'impôt et relations publiques en matière fiscale », *RFFP* 1986, n° 15, p. 106.
- Dubreuil C. A.**, « Le champ d'application des dispositions du code », *RFDA* 2016, p. 17.

**Ducros J.-C.**, « Les typologies fiscales dichotomiques », *Rev. Science fin.*, 1974, p 231.

**Dufour A.-C., Pellet R.**,

- « Fasc. 640 : Financement du Régime général-Evolution du mode de financement-Régime juridique des ressources », in *JCL Protection sociale*, LexisNexis, 2013.

- « Fasc. 204-10 : Généralités. - Organisation financière intra et inter régimes de la sécurité sociale », in *JCL Protection sociale*, LexisNexis, 2013.

**Dufourcq N.**,

- « Sécurité sociale : le mythe de l'assurance », *Dr. Soc.*, 1994, p. 291.

- « Démocratie sociale et Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1994, p. 1008.

**Dupeyroux J.-J.**,

- « 1945-1995 : quelle solidarité ? », *Dr. Soc.*, 1995, p. 713.

- « La réforme de la sécurité sociale. Introduction », *Dr. Soc.*, 1968, p. 3.

- « Les exigences de la solidarité », *Dr. Soc.*, 1990, p. 741.

- « Sur les accords collectifs relatifs à la protection sociale complémentaire des salariés », *Dr. Soc.*, 1994, p. 820.

- « Quelques réflexions sur le droit de la sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1960, p. 288

- « Centenaire de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Un deal en béton ? », *Dr. Soc.*, 1998, p. 631.

**Dupuis J.-M.**, « Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme », *Dr. Soc.*, 1992, p. 100.

**Duran P.**, « L'évaluation des politiques publiques, une résistible obligation », *RFAS*, 2010, n° 1-2, p. 7.

**Duran P., Monnier E.**, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessité technique et exigence politique », *RFSP*, n° 2, 1992, p. 240.

**Durand P.**,

- « L'évolution de la condition juridique des personnes morales de droit privé », in *Mélanges G. Ripert, Le droit privé français au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle*, T.1, LGDJ, 1950, p. 138.

- « Des conventions collectives de travail aux conventions collectives de sécurité sociale », *Droit social*, 1960, p. 42.

- « Le particularisme du droit du travail », *Dr. Soc.*, 1945, p. 298.

**Durelle-Marc Y.-A.**, « "Le citoyen administratif" : les données théoriques et historique d'une quadrature », *RFDA* 2008, p. 7.

**Dury G.**, « Les grandes catégories d'assurances », *in* F. Ewald, J.-H. Lorenzi (dir.), *Encyclopédie de l'assurance*, op.cit, p.521.

**Duvergier J.-B.**, « Des caractères distinctifs du louage d'ouvrage et du mandat salarié », *revue de législation et de jurisprudence*, 1837, vol. 6, p. 71G.

**Elbaum M.**, « L'universalité dans les réformes de la protection sociale : un terme "à tout faire" qui nuit à la clarté des enjeux et des choix sociaux » *RDSS* 2020, p. 548 (1<sup>ère</sup> Partie) ; p. 737 (2<sup>ème</sup> Partie).

**Eisenmann C.**,

- « Sur le degré d'originalité du régime de la responsabilité extracontractuelle des personnes (collectivités publiques) », *JCP* 1949, I, 751.

- « Un dogme faux : l'autonomie du droit administratif » *in* *Ecrits de droit administratif*, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2013, pp. 452-473.

**Even P.**, « Loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales », *Archives nationales*, 1<sup>ère</sup> ed. élect., 2011, Répertoire numérique des articles F/22/2056 à F/22/2093.

**Euzéby A.**,

- « À propos des cotisations sociales patronales », *Dr. Soc.*, 1977, p. 340.

- « L'allégement des cotisations sociales patronales : quels espoirs pour l'emploi ? », *Dr. Soc.*, 2000, p. 368.

- « Prélèvements obligatoires et protection sociale : le piège des comparaisons internationales », *Dr. Soc.*, 2003, p. 96.

**Faberon J.-Y.**, « La réforme de la motivation des actes administratifs et des actes des organismes d'aide sociale par la loi du 11 juillet 1979 », *JCP* 1980. 1. 2980.

**Fabre A.**, « Les travailleurs des plateformes sont-ils des salariés ? », *Dr. Soc.*, 2018, p. 547.

- Fabre-Magnan M.**, « Critique de la notion de contenu du contrat », *RDC*, 2015, p. 639.
- Faure A.**, « L'épicerie parisienne au XIX<sup>e</sup> siècle ou la corporation éclatée », *Le Mouvement social*, 108, juillet-septembre 1979, p. 89.
- Faure B.**, « Les deux conceptions de la démocratie administrative », *RFDA* 2013, p. 709.
- Favareille R.**, « Un impôt sur les dépenses somptuaires », *Rev. Pol. Et Par.*, 1917, p. 197.
- Fenouillet D.**, « La notion de prérogative : instrument de défense contre le solidarisme ou technique d'appréhension de l'unilatéralisme », *RDC* n°2, 2011, p 644.
- Ferras B.**, « Les évolutions du financement de la protection sociale française : réforme ou contre-réforme, évolution ou révolution ? », *RDSS*, 2019, p. 897.
- Ferras B.**, « La recherche permanente d'un "modèle" ? Unité, spécificités et évolutions du recouvrement social en France », *Dr. Soc.*, 2019, p. 685.
- Folliet A.**, « La relation de service aux allocataires et les techniques de l'information. Une évolution conjuguée de longue date », *Regards*, 2011, n°40, p.20.
- Fortin A.**, « La diffusion et l'application des normes comptables standardisées en France des années 1920 aux années 1960. L'utopie de la transparence ? » in G. Béaurd, H. Bonin, C. Lemerrier (dir.), *Fraude, contrefaçon, contrebande de l'Antiquité à nos jours*, Librairie Droz, coll. « Publications d'histoire économique et sociale internationale », 2007, p. 385.
- Fourré J.**, « Les sanctions administratives du Code général des impôts », *LPA* 17 janv 1990 p. 46.
- Fouquet A.**, « L'usage des statistiques : de l'aide à la décision à l'évaluation des politiques publiques », *RFAS*, 2010, n° 1-2, p. 307.
- Franco I.**, *Manuale del nuovo diritto amministrativo*, CEDAM, 2012, pp 625-637.
- François-Dainville G.**, « La prostitution et le droit de la Sécurité sociale : la question de l'affiliation », *Dr. Soc.* 2005, p. 888.
- Frier P.-L.**, « L'ordre de recette, acte charnière. Première partie, Ordre de recette et décision obligatoire », *RFDA*, 1987, p. 130.
- Friot B.**, « Le salaire socialisé », *RFAS*, 2000, p. 135.
- Frison-Roche M.-A.**
- « L'intérêt pour le système juridique de l'analyse économique du droit, Cycle de

conférences « Droit, Economie, Justice », 2004.

- « L'efficacité des décisions en matière de concurrence : notions, critères, typologie », *LPA* 28 déc. 2000, n°259, p. 4.

**Frisoni Q., Jacotot J.**, « Urssaf : contrôler moins pour redresser plus ? », *SSL* 2017, n°1764.

**Fouquet O.**, « Cotisations sociales, cotisations fiscales : même combat », *Dr. Soc.* 2009, p. 320.

**Garbar A.**,

- « Les conventions d'objectifs et de gestion, nouvel avatar du "contractualisme" », *Dr. Soc.*, 1997, p. 816.

- « Nouvelles réflexions sur la consistance juridique des conventions d'objectifs et de gestion », *RDSS*, 2004, p. 946.

**Gatineau J.-J.**, « De la sécurité juridique en droit de la Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 2009, p. 332.

**Gaudemet Y.**, « Introduction », *RFAP* 2004, n°109, p. 15.

**Gauron A.**, « Pourquoi l'allègement de charges sur les bas salaires est-il sans effet sur le chômage ? », in F. Charpentier (dir.), *Encyclopédie de Protection sociale. Quelle refondation ?* Economica, 2000, p. 289.

**Gazzaniga J.-L.**, « Mandat et représentation dans l'Ancien Droit », *Droits*, 1997, n°6, p. 21.

**Genevois B.**, « Le Conseil constitutionnel, la séparation des pouvoirs et la séparation des autorités administratives et judiciaires », *RFDA*, 1989, p. 671.

**Genicon Th.**, « Point d'étape sur la rupture unilatérale du contrat aux risques et périls du créancier », *RDC* 2010, p. 44.

**Getting A.**, « Le recouvrement des cotisations de sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1951, p. 482.

**Géniaut B.**, C. Giraudet, C. Mathieu, « Les ouvrages de droit du travail dans les années cinquante », *Dr. Ouvr.* 2003, p. 367.

**Géniaux I., S. Mira-Bonnardel**, « Le réseau d'entreprises : Forme d'organisation aboutie ou transitoire », *Revue française de gestion*, 2003/2.

**Ghertman M.**, « Olivier Williamson et la théorie des coûts de transaction », *Revue Française de Gestion*, 2003/1, n° 142, p. 43.

**Ghestin J.**, « Le juste et l'utile dans les contrats », *Archives de philosophie du droit*, Tome 26, 1981, p. 35.

**Gibaud B.**,

- « Mutualité/Sécurité sociale (1945-1950) : la convergence conflictuelle », *Vie sociale*, 2008/4 n° 4, p. 39.

- « Paritarisme, démocratie sociale : aperçus historiques sur une liaison hasardeuse », *Mouvements*, 2001, n° 14, p. 38.

- « Le mutualisme, ferment du solidarisme républicain » in J. Chevallier, D. Cochart (dir.), *La solidarité : un sentiment républicain ?* PUF, 1992, p. 78.

**Gigon E.**, « Pour un changement de paradigme en matière d'appel et de calcul des cotisations des travailleurs indépendants », *Regards*, 2019, n°55, p. 109.

**Ginon A.-S.**,

- « La protection sociale du travailleur en fin de carrière », *Dr. Soc.*, 2020, p. 78.

- « Les transformations de la Sécurité sociale : question de droits ou du droit ? », *RDSS* 2016, p. 80.

**Giroux B., Pénissat E.**, « La dynamique des grèves et des conflits du travail en France. Le point de vue sociologique » in F. Crouzatier-Durand, N. Kada (dir.), *Grève et droit public*, LGDJ, coll. « Colloques de l'IFR », 2017, pp. 95-111.

**Godelier E., Steiffert M.-D.**, « Histoire et gestion : vingt ans après », *Revue Française de gestion*, 2008/8-9, n°188-189, p. 17.

**Gomes B.**

- « Les plateformes en droit social », *RDT*, 2018, p. 150.

- « Constitutionnalité de la "charte sociale" des plateformes de " mise en relation " : censure subtile, effets majeurs », *RDT*, 2020, p. 42.

**Gori R., Del Volgo M.-J.**, « L'idéologie de l'évaluation, un nouveau dispositif de servitude volontaire ? », *Revue nouvelle de psychosociologie*, 2009, n° 8, p. 18.

**Gresle F.**, « Indépendance professionnelle et protection sociale. Pratiques de classe et



fluctuations idéologiques du petit patronat ». *Rev. fr. socio.*, 1977, n° 18-4, p. 577.

**Groshens J.-C., Knayb G.**, « Evaluationmania et évaluation », in *Mélanges R. Hertzog*, *Economica*, 2011, p. 274.

**Guaino H.**,

- « Modulation des charges sociales et réduction du temps de travail », Commissariat général au Plan, Rapport au premier Ministre, 1996, non publié.

- « L'allégement des charges est-il créateur d'emplois ? », in *Encyclopédie Protection sociale, Quelle refondation ?* F. Charpentier (dir.), *Economica*, 2000, p.77.

**Gubian A.**, « Alléger les charges sur les bas salaires crée-t-il de l'emploi ? » in F. Charpentier (dir.), *encyclopédie de Protection sociale. Quelle refondation ?* *Economica*, 2000, p. 273.

**Guerra J.-M.**, « Le droit à l'erreur, un nouveau levier de transformation de la relation entre les cotisants et les organismes de la branche recouvrement » *Dr. Soc.* 2019, p. 751.

**Guillaume M.**, « Le permis de conduire à points », *RFDA*, 1993, p. 124.

**Guillaume P.**, « Grèves et organisations ouvrières chez les Mineurs de la Loire au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle », *Le Mouvement social*, 1963, n°43, p.5.

**Guiomard F.** « Le rôle des partenaires sociaux en question », *RDT* 2018, p. 589.

**Guitard F.**, « A l'origine de la protection sociale, les initiatives patronales : l'exemple de la Compagnie des chemins de fer du Nord (1845-1910) », in CHSS, *Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale (1987)*, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 1988, p. 237.

**Gutman D.**,

- « La naissance des créances en droit fiscal », *LPA*, 2004, n° 224 p. 35.

- « Sanctions fiscales et Constitution », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 33, 2011.

- « La compétence du pouvoir réglementaire autonome pour retirer une carte professionnelle à titre de sanction », conclusions sur CE, Ass., 7 juill. 2004, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales c/ Benkerrou* », *RFDA*, 2004, p. 913.

**Halpérin J.-L.,**

- « Le droit et ses histoires », *Droit et société*, 2010/2, n°75, p. 295.
- « Le droit privé de la Révolution française : héritage législatif et héritage idéologique », *Annales historiques de la Révolution française*, 2002, n°328, p. 135.
- « Une histoire transnationale des idées juridiques ? », *Clio@Themis* 2018, n°14.
- « L'histoire du droit constitué en discipline : consécration ou repli identitaire ? », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n°4, 20021, p. 9.

**Hauriou M.,**

- « L'institution et le droit statutaire », *Recueil de législation de Toulouse*, 1906, p. 134.
- « Aux sources du droit. Le pouvoir l'ordre et la liberté », *Cahiers de la nouvelle journée*, Librairie Bloud & Gay, 1933, p. 19.
- « La théorie de l'institution et de la fondation », *Cahiers de la nouvelle journée*, 1925, réédité in *Cahiers de la nouvelle journée*, 1933, p. 104.

**Hauuy C.**, « La pérennité du privilège du préalable », *AJDA* 2015, 2363.

**Higelé J.-P., Montcel N.**, « L'importance de la nature des ressources dans la reconnaissance sociale des travailleurs », *Dr. Soc.*, 2001, p. 592.

**Hémery V.**, « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », *RFDA*, 1998, p. 347.

**Henninger L.**, « Espaces fluides et espaces solides : nouvelle réalité stratégique ? », *Revue Défense Nationale*, 2012, n°753, p. 1.

**Hesse P.-J.**, « Les assurances sociales », in P.-J. Hesse, J.-P. Le Crom (dir.), *La protection sociale sous le régime de vichy*, PUR, 2001, pp. 35-84, spé. p. 79.

**Heuschling L.**, « " Effectivité ", " efficacité ", " efficience ", et " qualité " d'une norme/du droit. Analyse des mots et des concepts », in M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay et A. Vidal-Naquet (dir.), *L'efficacité de la norme juridique. Nouveau vecteur de légitimité ?* Bruylant, coll. « À la croisée des droits », 2012, p. 55.

**Hilger G.** « La fixation unilatérale du prix dans la réforme du droit des contrats : une évolution en demi-teinte », *LPA*, n°143, p. 5.

**H'Mida S. et Lakhil S. Y.**, « Vers un cadre théorique de l'entreprise réseau », *Revue de l'Université de Moncton*, 2004, Vol. 35, n° 1, p.5.

**Hordern F.,**

-« De l'Assistance publique à la Sécurité sociale 1880-1945 », *Cahiers de l'Institut régional du travail*, Université d'Aix-Marseille, 1996, n°5, p. 33.

- « Du code civil à un droit spécifique », *Cahiers de l'Institut régional du travail*, Université Aix-marseille II, n°3, 1991, p. 4.

**Houtcieff D.**, « L'étendue des nouveaux pouvoirs unilatéraux du contractant », *RDC* 2018, p. 505.

**Huteau G.**, « La mutualité sociale agricole : un modèle condamné ou un modèle d'avenir ? », *Dr. Soc.*, 2020, p. 759.

**Idoux P.**, « Évaluation et performance de l'action administrative », in D. Dero-Bugny et A. Laget-Annamayer, *L'évaluation en droit public*, Université d'Auvergne-LGDJ, 2015.

**Isidro L.**, « L'universalité en droit de la protection sociale », *Dr. Soc.*, 2018, p. 378.

**Izorche M.-L.**, « A propos du " mandat sans représentation" », *D.*, 1999, p. 369.

**Jabbari E.**, « Pierre Laroque et les origines de la Sécurité sociale », *Inform. Soc.*, 2015/3, n° 189, p. 12.

**Jacquinet N.**, « La constitutionnalisation de la solidarité », in M. Hecquard-Théron (dir), *Solidarité(s) : perspectives juridiques*, LGDJ, 2009, p. 101.

**Janicot L.**, « Le principe d'égalité devant le service public », *RFDA* 2013, p. 722.

**Jay R.**, « L'assurance ouvrière et la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse », *Rev. polit. et parlem.*, 1895. IV. p. 84.

**Jeammaud A.,**

- « Introduction à la sémantique de la régulation juridique. Des concepts en jeu », in J. Clam, G. Martin (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, coll. « Droit et société. Recherche et travaux », LGDJ, 1998, p. 47.

- « De la polysémie du terme "principe" dans les langages du droit et des juristes » in *Les principes en droit*, Economica, 2008, p. 49.

- « La part de la recherche dans l'enseignement du droit », *Jurisprudence*, 2010, p. 181.

- « La règle de droit comme modèle », *D.*, 1990, p. 199.

- « Le régime des travailleurs des plateformes, une œuvre tripartite », *Dr. Ouvr.* 2020, p. 181.

- « Une typologie des activités savantes prenant le droit pour objet », *Sciences de l'homme et de la société*, CNRS, mai 1999, p. 10

- « Le pouvoir patronal visé par le droit du travail », *SSL*, 2008, n° 1340, p. 15.

- « Le régime des travailleurs des plateformes, une œuvre tripartite », *Dr. Ouvr.* 2020, p. 181.

**Jemmaud A., Serverin E.**, « Evaluer le droit », *D.* 1992, p. 263.

**Jemmaud A., Le Friant M., Lyon-Caen A.**, « L'ordonnancement des relations du travail », *D.*, 1998, p. 359.

**Jeanneney J.-M.**, - « La réforme de la sécurité sociale. Entretien. », *Dr. Soc.*, 1968, p. 8.-  
« Hommes d'affaires au piquet; le difficile intérim d'une représentation patronale. Septembre 1944-janvier 1946 », *Revue historique*, janv-mars 1980, p. 81.

**Jeansen E.**, « Le recouvrement à la poursuite de la légalité », *Dr. Soc.*, 2019, p. 725.

**Joumier P.**, « L'assurance accidents du travail et la réorganisation de la sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1950, p. 422.

**Josserand E.**,

- « La structuration d'une entreprise en réseau », in AIMS, *V<sup>ème</sup> Conférence de l'AIMS*, Actes de la conférence, 13 au 15 mai 1996.

- « Le pilotage des réseaux. Fondements des capacités dynamiques de l'entreprise », *Revue Française de Gestion*, 2007, n° 170, p.95.

**Josserand L.**, « Configuration du droit de propriété dans l'ordre juridique nouveau », in *Mélanges Sugiyama*, p. 95.

**Keim-Bagot M.**,

- « URSSAF : règles gouvernant les auditions par les agents de contrôle », *Bull. du travail*, 2019, p. 410.

- « Contrôles URSSAF : échantillonnage et extrapolation », *Bull. du travail*, 2019, p. 33.

- « Droit à l'erreur : le choc de confiance ? », *Dr. Soc.*, 2019, p. 755.

**Kerbourec'h J.-Y.**, « Entre salariat et indépendance, les conventions de sous-entreprise », in J.-P. Chauchard et A.-C. Hardy-Dubernet (dir.), *La subordination dans le travail*, La documentation française, 2003, p. 310.

**Kerschen N.**,

- « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 », *RFSP*, 1995, n°45-4, p. 570.

- « La doctrine du rapport Beveridge et le plan français de sécurité sociale », *Dr. Ouvr.* 1995, p. 415

- « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 », *RFSP*, 1995, p. 570

**Keslen H.**, « La théorie juridique de la convention », *Arch. philo. du droit*, pp. 33-76 .

**Kessler F.**, « Qu'est-ce qu'un risque social ? » in (dir.) F. Charpentier, *Encyclopédie de Protection sociale. Quelle refondation ?* Economica, 2000, p. 244.

**Kessler F., D. Paradis**, « Assurance vieillesse » in J.-L. Vallens (dir.), *Le guide du droit local. Le droit applicable en Alsace et en Moselle de A à Z*, Economica, 1997, p. 42.

**Kessler F., D. Liault**, « Régime général : cotisations et contributions sociales – Recouvrement », *Jurisclasseur Protection sociale*, Fasc. 642, n° 210 et 211.

**Kirat T., Vidal L.**, « Le droit et l'économie : approche critique des relations entre les deux disciplines et ébauches de perspectives renouvelées », *Annales de la régulation de l'Institut André Tunc*, vol. 1, 2006.

**Kissangoula J.**, « Brèves réflexions sur l'application du principe d'égalité aux droits sociaux des étrangers », *RDSS*, 2013, p. 422.

**Knetsch J.**, « La solidarité nationale, genèse et signification d'une notion juridique », *RFAS*, 2014/1, p. 32.

**Körner M.**, « Expenditure », in R. BONNEY (dir.), *Economic Systems and State Finance*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 393.

**Kornprobst E.**, « Caractère du revenu imposable », *J.-CL. Fiscal, ID*, fasc. 66, 2014.

- Kullmann J.**, « L'aléa, condition de l'assurance ? », *RCA* 2014, n°3, p. 14.
- Labadin P., Nikitin M.**, « Aux origines du mot comptabilité », *RF compt.*, 2010, p. 46.
- Labarthe F.**, « La distinction du mandat et du contrat d'entreprise », in N. Dissaux (dir.), *Le mandat. Un contrat en crise ? Economica*, 2011, p. 39.
- Labetoulle D.**, « Questions pour le droit administratif », *AJDA* 1995, p. 11.
- Laborde J.-P.**, « La solidarité, entre adhésion et affiliation », in Supiot A. (dir.), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, 2015, p. 109.
- Lagarde X.**, « La procéduralisation du droit (privé) », in, *Les évolutions du droit. Contractualisation et procéduralisation*, PUR, 2004. 141.
- Lagarde X.**, « Remarques sur l'actualité de la mise en demeure », *JCP* 1996. I. p. 3974.
- Lafore R.**, « Le contrat dans la protection sociale », *Dr. Soc.*, 2003, p. 105.
- Langlois P.**, « Partenaires sociaux et régimes nationaux de sécurité sociale », in *Melanges J.-M. Verdier*, Dalloz, 2001, p. 67.
- Laroque M.**, « Le problème de la répartition des compétences juridictionnelles sur les actes réglementaires des organismes de Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1979, p. 297.
- Laroque P.**,
- « Exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 », *Bull. de liaison*, CHSS, 1981, n° 9, p. 79.
  - « Des assurances sociales à la Sécurité sociale », juillet 1955, reproduit in *Bulletin d'histoire de la Sécurité sociale* (n° spéc.), 2005/2006, p. 229.
  - « Le plan français de sécurité sociale », *Revue française du travail*, no 1, 1946, p. 9.
  - « La sécurité sociale de 1944 à 1951 », *RFAS*, avr. 1971, p. 3.
  - « De l'assurance à la Sécurité sociale, l'expérience française », *Rev. Int. Trav.*, Vol. LVII n°6, 1948, p. 625.
- Laroque M.**, « La contractualisation comme technique de tutelle : l'exemple du secteur social », *AJDA*, 2003, p. 976.
- Lascoumes P., E. Serverin**, « Théories et pratiques de l'effectivité du Droit », *Droit et société* 1986, p. 121.

**Lassègue P.**, « Esquive d'une épistémologie de la comptabilité », *Revue d'économie politique*, 1962, p. 319.

**Lavagne P.**, « le financement des assurances sociales », *Dr. soc.*, 1944, p. 15-XXIV.

**Le Corre P.-M.**,

- « 1807-2007, 200 ans pour passer du droit de la faillite du débiteur au droit de sauvegarde de l'entreprise », *Gaz. Proc. coll.* 2007, p. 3.

- « Premiers regards sur l'ordonnance du 12 mars 2014 réformant le droit des entreprises en difficulté », *D.* 2014 p. 733.

- « La règle de l'interdiction des paiements au lendemain de l'ordonnance du 18 déc. 2008 », *Gaz. Proc. Coll.* Mars 2009, p. 25.

**Le Friant M.**, « La démocratie sociale, entre formule et concept », *Regard*, n° 19, 2001, p. 47.

**Legal A.**, « La responsabilité sans faute et les infractions matérielles », in *Mélanges Patin*, p. 130.

**Le Tourneau P.**, « De l'évolution du mandat », *D.*, 1992, p. 157.

**Legendre P.**,

- « Ce que nous appelons le droit. Entretien », *Le Débat*, 1993/2, n° 74, p. 98.

- « Remarques sur la reféodalisation de la France », in *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, 1997, pp. 201-211.

**Legrenzi C.**, « Informatique, numérique et système d'information : définitions, périmètres, enjeux économiques », *Vie et sciences de l'entreprise*, 2015/2 n° 200, p. 49.

**Lemarchand Y.**,

- « Le miroir du marchand. Norme et construction de l'image comptable », in A. Supiot (dir.), *Tisser le lien social*, Maison des sciences de l'homme, 2004, p. 221.

- « Comptabilité », in A. Stanziani (dir.), *Dictionnaire historique de l'économie droit. XVIIIe-XXe siècles*, LGDJ, 2007, p. 59.

**Lemarchand Y., Le Roy F.**, « L'introduction de la comptabilité analytique en France : de l'institutionnalisation d'une pratique de gestion », *Finance Contrôle Stratégie*, Vol. 3, n°4, 2000, p. 83.

**Lemarchand Y., Nikitin M.,**

« Histoire des systèmes comptables », in, B. Colasse (dir.), *Encyclopédie de la comptabilité, du contrôle et de l'audit*, Economica, 2009, p. 891.

**Leray I.**, « La réduction du temps de travail pour tous : la loi du 23 avr. 1919 » in *Deux siècles de droit du travail. L'histoire par les lois*, J.-P. Le Crom (dir.), Ed. de l'Atelier, 1998, p. 117.

**Lescure P., Strauss-Kahn D.**, « Pour une réforme du prélèvement social », *Dr. Soc.*, 1983, p. 245.

**Libault D.**, « Réformer de l'intérieur la Sécurité sociale : les conventions d'objectifs et de gestion », *Dr. Soc.*, 1997, p. 800.

**Libhaber R.**, « Demeure et mise en demeure en droit français », in *Les sanctions de l'inexécution des obligations contractuelles. Etudes de droit comparé*, LGDJ, 2001, p.113.

**Lockiec P.**,

- « La décision et le droit privé », *D.*, 2008, p. 2293.

- « Contractualisation et recherche d'une légitimité procédurale », Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2008, p. 95.

**Loschak D.**, « Droit, normalité et normalisation », in *Le droit en procès*, PUF, 1983, p.51.

**Lyon-Caen A.**,

- « Sur la transaction en droit administratif », *AJDA* 1997, p. 48.

- « Le pouvoir de direction et son contrôle », in *Mélanges Despax*, Presse Univ. Sc. Soc. Toulouse, 2002, p. 95.

**Lyon-Caen G.**, « Le salaire », in G.-H. Carmerlynck (dir.), *Traité de droit du travail*, tome 2, Dalloz, 2<sup>ème</sup> ed., 1981, n°1.

**MacKaay E.**, « La règle juridique observée par le prisme de l'économie : une histoire stylisée du mouvement de l'analyse économique du droit », *RIDE*, 1986, p. 43.

**Maisel W.**, « L'archéologie juridique science auxiliaire de l'histoire des institutions et du droit », *Revue historique du droit français*, 1982, Vol. 60, n°2, p. 279.

**Malingre D.**, « La détermination du texte applicable dans le temps en droit fiscal, I, - L'application des lois relatives à l'assiette de l'impôt », *AJDA* 1970, I, p.68.



**Marié R.,**

- « Le rôle de la profession dans la mise en œuvre de la norme en droit de la sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 2016, p. 126.

- « Vers un basculement du système français de sécurité sociale dans le modèle beveridgien ? » *RDSS*, 2011, p. 727.

**Marque M.,** « La réforme du tribunal de police », *Dalloz actualité*, 16 juin 2017.

**Martin G.-J.,** « Le risque, un concept méconnu en droit économique », *RIDE*, n° 2, 1990, p. 183.

**Martin-Laprade B.,** conc. Sous CE Ass. Plén. 18 mars 1988, n°73694, *Firino-martel*, *DF* 1980, n°41.

**Marty J. -P.,** « Les délits matériels », *RSC*, 1982, p. 41.

**Masse J.,** « les grèves des mineurs et carriers du var de 1871 à 1921 », *Annales du Midi*, 1967, p. 195.

**Cooper-Richet D.,** *Le peuple de la nuit. Mines et mineurs en France* p. 229.

**Mayaux L.,**

- « La contrepartie dans le contrat d'assurance », *RGDA*, 2017, p. 640.

- « Avant et après », *RGDA*, 2016, p.1.

- « Première approche », in P. Baillet, J. Bigot, J. Kullman, L. Mayaux, J. Bigot, *Les assurances de personnes*, LGDJ coll. « Traités », 2007, pp. 626-627.

**Mazars R.,** « De quelques effets pervers du plan comptable » in J.-P. Tréssariou (dir.), *Réflexions sur la comptabilité*, Economica, 1990, p. 115.

**Mekki M.,** « La distinction entre acte juridique et acte matériel à l'aune du contrat de mandat », in B. REMY (dir.), *Le mandat en question*, Bruylant, 2013, p. 13.

**Meier E., Boutemy B.,** « Contentieux fiscal », chron., n°3, *LPA*, 19 juin 2001, n°121, p. 4.

**Merrien F.-X.,** « Les figures de l'Etat-Providence, L'Etat-providence entre marché et service public », in D. Decretton (dir.), *Service public et lien social*, L'Harmattan, 1998, p.143.

**Millard E.,** « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et société*, 1995, p. 381.

**Millet-Ursin C., Anfray O.**, « Opposabilité des décisions implicites ou explicites », *Les Cahiers du DRH*, n°216, 1<sup>er</sup> janvier 2015.

**Minaud G.**, « Les juristes médiévaux italiens et la comptabilité commerciale avant sa formalisation en partie double de 1494 », *Revue historique*, 2011, p. 781.

**Mincke C.**, « Effets, effectivité, efficience et efficacité du droit : le pôle réaliste de la validité », *RIEJ* 1998, p. 115.

**Moderne F.**,

- « Le recours par le juge administratif aux "principes dont s'inspire le code civil " », *in Juger l'administration, administrer la justice, Mélanges D. Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 641.

- « La sanction administrative, éléments d'analyse comparative », *RFDA*, 2002, p. 483.

**Moitrier J.**, « La tutelle sur les organismes de Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1973, p. 186.

**Mollion M.**, « Le recouvrement des majorations de retard dissocié de celui des cotisations de sécurité sociale obéit-il à d'autres règles ? », *JCP* 1955, I, 1216.

**Monjou C.**, « Questions fiscales et révolution : l'exemple américain », *Regards croisés sur l'économie*, 2007/1, p. 54.

**Morin M.**, « Le Parlement et le budget social de la Nation », *Pouvoirs*, n° 29, 1984, p. 147.

**Morvan P.**,

- « Protection sociale d'entreprise : droits acquis ou éventuels dans la tourmente de la restructuration », *Dr. Soc.* 2006. 279.

- « Ordre et confusion des sources réprimant la fraude sociale », *Dr. Soc.*, 2014, p. 878.

**Mouly J.**, « la réactivation de la théorie du licenciement abusif », *Dr. Soc.*, 2018, p. 824.

**Muir-Watt H.**, « Les forces de résistance à l'analyse économique du droit dans le droit civil », *in B. Deffains (dir.), L'analyse économique du droit dans les pays de droit civil*, Editions Cujas, 2002, p. 37.

**Müller B.**, « Le passé au présent. Tradition, mémoire et histoire dans les sciences sociales », *Les Annuelles*, n°8, 1997, p. 173.

**Musso P.**, « La solidarité, généalogie d'un concept sociologique », *in A. Supiot (dir.), La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, 2015, p. 93.

**Nachin D.,**

- « L'évolution du contrôle des cotisants par l'USSARF », *Dr. Soc.*, 1993, p. 571.
- « Les URSSAF et la prévention des entreprises en difficulté », *Dr. Soc.* 1994, p. 302.

**Netter F.,**

- « Les assurances sociales, les accidents du travail et les allocations familiales au cours de la période 1939-1945 » in CHSS, *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, Association pour l'Etude de l'histoire de la sécurité sociale, 1981, p. 83.
- « Pouvoir de décision et intervention de l'Etat en matière de protection sociale », in CHSS, *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, Association pour l'Etude de l'histoire de la sécurité sociale, 1981, p. 109.
- « Les retraites en France avant le 20<sup>ème</sup> siècle », *Dr. Soc.*, 1963, p. 358.
- « Les retraites en France au cours de la période 1895-1945 (fin) », *Dr. Soc.*, 1965, p. 514
- « Les problèmes posés par les régimes complémentaires de retraites », *Rev. écon.*, 1967, p. 292.
- « L'histoire des retraites : les non-salariés », *Dr. Soc.*, 1967, p. 45.
- « Evolution du statut des institutions de Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1964, p. 242.
- « Réflexions sur les problèmes de décision dans l'administration », *Bull. CAF*, 1963, n° 1.
- « Evolutions des contrôles s'exerçant sur les institutions de prévoyance libre, les caisses d'assurances sociales et les organismes de sécurité sociale », in *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, CHSS, 1983, p. 145.
- « Témoignages sur la période 1940-1945 » in *Colloque d'histoire de la Sécurité sociale*, Caen, 1980, AEHSS, 1981, p. 249.

**Nizet J.-Y.**, « CSG : à propos d'une décision du Conseil constitutionnel », *RFFP*, 2001, p. 179.

**Noel G.**, « La loyauté dans le couple administration fiscale-contribuable », in *Mélanges Maurice Cozian*, Litec, 2009, p. 79.

**North C., Weingast B.**, « Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England », *The Journal of Economic History*, vol. 49, n°4, 1989, p. 803.

**Noy C., Ruiz J.**, « Vers une conception globalisée des systèmes d'information intégrant tous leurs usages », *La Revue des Sciences de Gestion* 2007/1, (n°223), p. 87.

**Nussenbaum M.**, « La perte de chance ou la question des aléas », *Contrats Concurrence Consommation* 2019, n°12, étude 10.

**Obert R.**, « Le Plan comptable général de 1947 à nos jours », *Revue Française de Comptabilité*, 2016, n°500, p. 2.

**O'Brien P. K.**, « Do we have a Typology for the Study of European Industrialization in the XIXth Century? », *The Journal of European Economic History*, vol. XV, 1986.

**Olivier J.-M.**,

- « Opposabilité de la doctrine et application du rescrit en matière sociale », *D. O., Actualité* n°41/2004, p. 272.

- « Les sources administratives du droit des obligations », in *Le renouvellement des sources du droit des obligations*, Ass. H. Capitant, Journées nationales, Tome 1, LGDJ 1997, p. 127.

**Oppetit B.**, « La résurgence du rescrit », *D.* 1991, p. 105.

**Oppetit B.**, « Droit et économie », *Archives de philosophie du droit*, T. 37, 1992, p. 25.

**Ost F.**, « La légitimité dans le discours juridique : cohérence, performance, consensus ou dissensus ? », *R.I.E.J.*, 1984, n° 12, p. 163.

**Pagès J.**, « Communication » in « Autour de l'application de la loi du 25 janvier 1985 sur le redressement judiciaire », séminaire Saint-Etienne, 9 juin 1989, *LPA*, 13 avr. 1990, n°45, p.13.

**Palier B.**, Bonoli G., « Entre Bismarck et Beveridge. " Crises" de la sécurité sociale et politique(s) », *RFSP* 1995, p. 668.

**Parent B.**, « Propos informels sur la sécurité juridique et fiscale », *RFFP*, 2016, n°13 p. 203.

**Pasquier T.**, « Sens et limites de la qualification de contrat de travail, de l'arrêt Formacad aux travailleurs "ubérisés" », *RDT* 2017, p. 95.

**Pavard F.**, « L'équilibre financier de la sécurité sociale », *revue économique*, p. 205.

**Pellet R.**,

- « Éléments de droit financier de la Sécurité sociale », *AJDA*, mars 1990, p.76.

- « Étatisation, fiscalisation et budgétisation de la Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1995, p. 296.
- « Article 47-1 » in F. Luchaire, G. Conac et X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Economica, 2009, pp. 1170-1189.
- « Fasc. 204-10 : Généralités- Organisation financière intra et inter régimes de la sécurité sociale », in *JCL Protection sociale*, LexisNexis, 2013

**Pellet R., Dufour A.-C.,**

- « Fasc. 204-40 : Généralités. Organisation financière intra et inter régimes de la sécurité sociale », *JCL Protection sociale*, 2012.
- « Les clairs-obscurs comptables et financiers de la réforme de la sécurité sociale (loi du 25 juillet 1994) », *Dr. Soc.*, 1995, p. 76.
- « Étatisation, fiscalisation et budgétisation de la Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1995, p. 296.
- « Etatisation, privatisation et fiscalisation de la protection sociale », *Dr. Soc.*, 2020, p. 658.
- « Les LFSS depuis la loi organique du 2 août 2005 », *RDSS*, 2006, p. 136.
- « La fiscalisation du financement des retraites », *Dr. Soc.*, 2011, p. 293.
- « Fiscalité sociale : les contradictions des syndicats de salariés », *Dr. Soc.*, 2012, p. 296.
- « Actes-La distinction entre impôts et cotisations sous le regard du juge », in Conseil d'Etat, *Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? Actes du colloque organisé par le Conseil d'Etat le 27 juin 2014*, Paris, La documentation française, 2015, p.59.
- « Les réformes du financement de l'assurance maladie et la fiscalité : une conception doublement criticable de la solidarité », *JDSAM*, 2018, n°20, p. 84.

**Pellet S.**, « Le contenu licite et certain du contrat' », *Dr. et patr.*, n° 258, mai 2016, p. 61.

**Pénissat E.**, « Mesure des conflits, conflits de mesure. Retour sur l'histoire des outils de quantification des grèves », *Politix*, 2009/2, n°86, p. 51.

**Perraud-Charmantier A., De Riedmatten L.**, *Lois sociales, Sécurité sociale*, LGDJ, 1961, 6<sup>ème</sup> ed., pp. 286-287.

**Petit F.**, « La mise en demeure du cotisant défaillant », *Dr. Soc.*, 2019 p. 764.

**Pfersman O.**, « Fait » in *Dictionnaire de culture juridique*, D. Alland, S. Rials (dir.), PUF, 2003, p. 694.

**Pfister L.**, « Un contrat en quête d'identité. Jalons pour une histoire de la qualification du mandat », in N. Dissaux (dir.), *Le mandat. Un contrat en crise ?* Economica, 2011, p. 39.

**Philip L.**,

- « Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 », *RFDC*, 1998, p. 167.

- « Contrôle des lois de financement de la sécurité sociale », *RFDC*, 2001, p. 129.

**Philip L., Favoreu L., Ghevantian R., Mélin-Soucramanien F., Roux A., Oliva E.**, « Loi de financement de la sécurité sociale », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 19<sup>ème</sup> éd., 2018, n° 38.

**Philippe J.-J.**, « Cinquante ans de TVA : de sa préhistoire à son actualité », *Dr. Fisc.*, 2005, p. 382.

**Pic P.**,

- « A propos des retraites ouvrières. Assurance-vieillesse ou assurance-invalidité. Liberté ou obligation », *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, 1905, p. 321.

- « Le centenaire du code civil et le droit social de demain », *Quest. Pratique de législation ouvrière*, 1904, p. 474.

**Piédelièvre S.**, « Domaine et efficacité du droit de rétention en cas de procédure collective », *D.* 2001, p. 465.

**Piermay M.**, « Evolution du calcul actuariel » in F. Ewald, J.-H. Lorenzi (dir.), *Encyclopédie de l'assurance*, p. 1559.

**Pirovano V. A.**, « La situation de la Sécurité sociale en cas de règlement judiciaire et de liquidation judiciaire des biens de l'entreprise », *Dr. Soc.*, 1978, n°spéc., p. 140.

**Pincus S., Robinson J.**, « Faire la guerre et faire l'Etat. Nouvelles perspectives sur l'essor de l'Etat développementaliste », *Annales. Histoire, Science sociales*, 2016/1, p. 5.

**Plessix B.**,

- « Les adages propres au droit public », *RFDA*, 2014, p. 211.

- « Le droit à l'erreur et le droit au contrôle », *RFDA* 2018, p. 247.

- « Sécurité juridique et confiance légitime », *RDP* 2016, p. 799.

**Poirier J.C.**, « Le rôle de l'Etat et de l'initiative privée dans la mise en place des assurances sociales », *in* Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale (dir.), *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, Paris, 1986, p. 337.

**Pollaud-Dulian F., Ronzano A.**, « Le contrat-cadre, par-delà les paradoxes », *RTD com.*, 1996, p. 179.

**Polle G., Renard D.**, « Genèse et usage de l'idée partiaire », *RFSP*, 1995 p. 545.

**Ponthoreau M.-C.**, « Le droit comparé en question(s). Entre pragmatisme et outil épistémologique », *RID comp.*, n°1, 2005, p. 8.

**Powell W. W.**, « Hybrid Organizational Arrangements: New Form or Transitional Development? », *California Management Review*, 1987, n° 30, p. 67.

**Pouch T.**, « Quand les économistes traitaient de la question agraire », *Æconomia*, 1<sup>er</sup> mars 2020, p. 115.

**Prétot X.**,

- « La nature de la convention d'assurance chômage », *RDSS*, 1986, p.535.

- « La conformité à la constitution de la loi instituant la contribution sociale généralisée », *Dr. Soc.*, 1991, p. 338.

- « Le principe de la progressivité de l'impôt sur le revenu revêt-il un caractère constitutionnel ? », *Dr. Soc.*, 1993, p. 787.

- « La notion de cotisation sociale », *Dr. Soc.*, 1993, p. 516.

- « Prélèvement social et prélèvement fiscal », *in* L. Philippe (dir.), *Les finances sociales, unité ou diversité ?* *Economica*, 1995, p. 121.

- « La réorganisation de la Sécurité sociale : la clarification des pouvoirs et ses limites », *RDSS*, 1996, p. 825.

- « De la convention du 1<sup>er</sup> janv. 2001 et de son agrément par la puissance publique. Quelques réflexions », *Dr. Soc.*, 2001, p.364.

- « La conformité à la Constitution de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001 », *Dr. Soc.*, 2001, p. 270.

- « L'évolution des finances sociales. Quelques réflexions d'ordre économique, juridique et

politique », *RFFP*, n° 87, 2004, p. 129.

- « Du bon usage du pouvoir normatif en matière d'assiette et de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 2009, p. 322.

- « LFSS pour 2013 : présentation générale », *SSL*, 8 janvier 2013, n° 1-2, p. 15.

- « L'Etat et la Sécurité sociale. Réflexions sur le service public », *Dr.soc.* 1981, p.799.

- « Sécurité sociale. Responsabilité des organismes. Application du droit commun de la responsabilité civile », *Dr. Soc.*, 1995, p. 939.

- « Un salarié peut-il être tenu par une simple disposition réglementaire aux obligations incombant à l'employeur à l'égard de l'Urssaf ? », *Gaz. Pal., Rec.* 2001, p. 1911.

- « Le régime des circulaires et instructions est-il réductible à la recevabilité du recours pour excès de pouvoir ? », in *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, p. 369.

- « L'évolution des finances sociales. Quelques réflexions d'ordre économique, juridique et politique », *RFFP*, n° 87, 2004, p. 129. HCFPS, *Les Lois de Financement de la Sécurité sociale (LFSS), Bilan et perspectives*, Novembre 2019.

- « L'entreprise, l'URSSAF et les cotisations de sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 2006, p. 415.

**Prieur P.**, « La réforme de la Sécurité sociale de 1967 », in CHSS, *L'esprit de réforme de la Sécurité sociale à travers son histoire*, La Doc. fr., 2006, p.22.

**Prigent S.**, « Le dualisme dans l'obligation », *RTD. Civ.* 2008, p. 401.

**Puissochet J.-P.**, « Vous avez dit confiance légitime ? », in *Mélanges G. Braibant*, Dalloz, 2011, p. 589.

**Radé C.**, « "L'autonomie du droit du travail (la prescription abrégée de la créance de salaires)" : cent fois sur le métier », *Dr. Soc.*, 2018, p. 830.

**Rallet A.**, « De l'entreprise-réseau aux réseaux d'entreprises », *Réseaux*, n° 36, 1989, p. 119.

**Rangeon F.**,

- « Réflexions sur l'effectivité du droit », CURRAP, PUF, 1989, p. 126

- « La notion d'évaluation », in *L'évaluation dans l'administration, op. cit.*, p. 24.



**Ravoux V., Rebouillat Y.**, « Un système d'information au service de la lutte contre la fraude ? », *Regards*, 2011, n040, p. 88.

**Renard P.**, « Les contrats pluriannuels de gestion : vingt ans après », *Regards EN3S*, 2017/2, n° 52, p.137.

**Reverchon-Billot M.**, « Transaction. Le régime de la transaction », in *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, 2018.

**Ribes D.**, « Les progrès de l'égalité devant l'impôt. A propos des décisions du Conseil Constitutionnel 99-424 DC et 2000-437 DC », *RFFP*, 2001, p. 261.

**Richer L.**, « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques », *AJDA*, 2003, p. 973.

**Ricordeau P.**, « Quelle politique de sécurisation juridique pour la branche du recouvrement et le réseau des Urssaf », *Dr. Soc.*, 2012, p. 389.

**Ripert G.**, « L'ordre économique et la liberté contractuelle » in *Mélange Gény*, Tome 2, 1934, p. 374.

**Robin C.**, « L'obligation d'information en droit du travail : l'exemple du bulletin de paie », *RRJ* 2004 (III), p. 1975.

**Rochfeld J.**, « J. Rochfeld, « Les droits potestatifs accordés par le contrat » in *Etudes offertes à J. Ghestin, Le contrat du XXIe siècle*, LGDJ, 2001, p. 747.

**Rolland B.**, « Garantie », *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, 2014.

**Ronet-Yague D.**, « L'accompagnement des entreprises en difficulté : l'aménagement du recouvrement Urssaf », *Dr. Soc.*, 2019, p. 736.

**Roque X.**, « Une loi de finances sociales ? », *Dr. Soc.*, 1993, p. 466.

**Rorive B.**, « Restructurations stratégiques et vulnérabilité au travail », *La Revue de l'IREs*, 2005, n° 47, p.117.

**Roussignol J.-L.**, « Comptabilité et fiscalité : chronique d'une relation "impérieuse" », *Comptabilité - Contrôle – Audit*, 1999/2, p.5.

**Roubier P.**, « Les prérogatives juridiques », *Arch. Phil. Dr.*, 1960, p. 76.

**Roussel P.**, « Salaire individualisé, rémunération au mérite, impasse ou avenir ? », in J.-M. Peretti, P. Roussel (dir.), *Les rémunérations. Politiques et pratiques pour les années 2000*,

Vuibert, 2000, p. 81.

**Ruellan R.,**

- « Qui doit gérer la Sécurité sociale ? » in F. Charpentier (dir.), *Encyclopédie Protection sociale*, p. 513.

- « Qui est responsable de la Sécurité sociale ? », *Dr. Soc.*, 1995, p. 718. R. Ruellan, « Classification des pouvoirs et rénovation du système », *Dr. Soc.*, 1996, p. 779.

- « La Sécurité sociale du contrôle à l'évaluation », DRESS, Echanges santé-social n° 103, 2001, p. 65.

- « Le contrôle de la sécurité sociale par le Parlement et la Cour des comptes », *Regards (EN3S)*, n° 28, 2005, p. 74.

**Spamann H.**, « Contemporary legal transplants – Legal families and the diffusion of (corporate) law, forthcoming », *BYU Law Review* 2009, Disc. Paper n° 28.

**Sachs T.**, « Quand la sécurité juridique se perd dans l'analyse économique », *Dr. Soc.*, 2015, p.1019.

**Saint-Jours Y.,**

- « Le remodelage des lois de financement », *D.* 2005. 2764.

- « L'intervention du droit public dans la gestion de la sécurité sociale », *RDSS* 1998, p. 532.

- « La protection complémentaire d'entreprise », *Dr. Soc.*, 1992.141.

**Salah M.**, « Les transformations de l'ordre public économique. Vers un ordre public régulateur », in *Mélanges G. Farjat*, 1999, p. 261.

**Salais R.**, « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *RFAS*, 2010, n° 1-2, p. 132.

**Salaun M. G.**, « Les retraites ouvrières en Belgique », *Musée social*, 1901, n° 6, p. 166 sq., spé. p. 174.

**Saly P.**, « Les retraites ouvrières et paysannes (Loi de 1910) et les retraites dans le cadre des assurances sociales (Loi de 1928-1930) », in Michel Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale, Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale*, p. 210.

**Sanchez Brkic L.**, « Sécurisation juridique de la branche recouvrement, limiter les erreurs et sécuriser les cotisants dans leurs pratiques : bilan, perspectives », *Dr. Soc.*, 2019, p. 732.

**Sauzet M.**, « De la situation des ouvriers dans l'assurance-accidents collective contractée par le patron », *Revue critique*, 1886, p. 362.

**Savatier J.**, « Les conflits entre comité d'entreprise et employeur sur la gestion des œuvres sociales », *Dr. Soc.*, 1979, p.71.

**Savatier R.**,

- « L'ordre public économique », *D.* 1965, Chron. 31.

- « Destin du Code civil français », *RID comp.* 1954, p. 542.

**Savy R.**, « Sécurité sociale et droit public », *Dr. Soc.*, 1966, p. 363.

**Seiller B.**,

- « Précisions sur l'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire », *AJDA*, 2004, p. 761.

- « Actes administratifs : identification », in *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2020.

- « Acte administratif : régime », in *Répertoire de contentieux administratif*, 2020.

- « Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », *RFDA* 2014, p. 35.

**Simonet F.**, « L'évaluation : objet de standardisation des pratiques sociales », *Cités*, 2009, n° 1, p. 91.

**Sirat C.**, « L'exécution d'office, l'exécution forcée, deux procédures distinctes de l'exécution administrative », *D.* 1958, p. 1440.

**Sériaux A.**, « Propriété » in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2016.

**Serlooten P.**, « Le temps et le droit fiscal », *RTD Com.* 1997, p.177.

**Soulié B.**, « Les conventions d'objectifs et de gestion : le nouveau cadre d'exercice des responsabilités respectives de l'Etat et de la Sécurité sociale », *Dr. Soc.* 1996, p. 794.

**Soudet P.**, « L'équilibre financier de la sécurité sociale en 1952 », *Dr. Soc.*, p. 113  
Tendil C., « La tarification de l'offre : techniques et problèmes » in F. Ewald F., Lorenzi J.-H. (dir.), *Encyclopédie de l'assurance*, p. 1065.

**Spire A.**, « Consentement et résistance au recouvrement social », *Dr. Soc.*, 2019, p. 720

**Steck P.**,

- « L'évolution des missions de la branche famille de la Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1999, p. 1072.

- « L'évolution de la branche famille de la Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1999, p. 1072.

- « La rencontre de la logique juridique et de la logique informatique », *Dr. Soc.*, 2010, p. 93.

**Sterdyniak H.**,

- « Evaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Commentaires*, n° 126, décembre 2012.

- « Compétitivité, le choc illusoire... Faut-il réformer le financement de la protection sociale ? », *Les notes, OFCE, n° 24, 2012*. Supiot A.,

**Strauss C. L.**, « Comment meurent les mythes ? », in *Mélanges en l'honneur de Raymon Aron*, C Lévy, 1971, p. 694 ; *La Potière jalouse*, Plon, 1985, p. 22.

**Supiot A.**,

- « Un faux dilemme : la loi ou le contrat ? », *Dr. Soc.*, 2003, p. 59.

- « Pourquoi un droit du travail ? », *Dr. Soc.*, 1990, p. 485 ; P. Durand, « Le particularisme du droit du travail », *Dr. Soc.*, 1945, p. 298.

« L'avenir d'un vieux couple : travail et Sécurité sociale », *Dr. Soc.*, 1995, p. 823.

**Tabuteau D.**, « La protection universelle maladie (PUMA) : une transfiguration législative de l'assurance maladie (première partie) », *RDSS*, 2015, p. 1058.

**Taquet F.**,

- « Opposabilité des circulaires à l'URSSAF...et si on marchait sur la tête ? », *JCP E*, n°25, 2017, p. 1353.

- « Brèves réflexions sur les nouvelles dispositions relatives aux droits des cotisants », *Dr. Soc.* 2007, p. 848.

- « Faut-il demander des "délais de paiement" à l'URSSAF ? », *Les cah. du DRH*, n°71-72, 27 déc. 2002.

**Tauran T.,**

- « La MSA : chronique sur une structure complète et étendue », *Rev. droit rural*, 2207, n° 33, p. 18.

- « Est-il possible de définir la notion de "régime" de sécurité sociale ? », *RDSS*, 2009, p. 1111.

- « De la remise des majorations de retard en matière de sécurité sociale : entre réalités et perspectives », *SSL*, 1998, n°886.

- « La coordination des régimes de sécurité sociale en droit interne. Mobilité professionnelle et régime applicable », *Dr. Soc.*, 2009, p. 254.

**Teboul G.**, « La cessation des paiements : un critère malmené, mais vivace », *Rev. Proc. Coll.* Mars 2015, étude 6.

**Terré F.**, « L'évolution du droit de propriété depuis le Code civil », *Droits* 1985, p. 33.

**Thauran T.**, « La responsabilité civile des URSSAF », *RDSS*, 2012, p. 544.

**Thévenin P.**, « La temporalité multiple des formes juridiques », in N. Laurent- Bonne, X. Prévost (dir.), *Penser l'ordre juridique médiéval et moderne*, LGDJ, coll. « Contexte, Culture du Droit », 2016, p. 11.

**Thievaud J.-M.,**

- « L'Etat, La Caisse des Dépôts et Consignations : des retraites à l'assurance (1850-1996) », in M. Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la sécurité sociale*, La Documentation française, 1999, p.53.

- « La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945 », *Rev. éco. fin.*, n° 40, 1997, p. 21.

- « L'ordre primordial de la dette : petite histoire panoramique de la faillite, des origines à nos jours », *Revue d'économie financière*, 1993, n°25, p.67.

**Thievaud J.-M., Mérieux A., Marchand C.**, « Le régime des retraites des fonctionnaires civils avant la loi de " budgétisation" du 8 juin 1853 », *Rev. éco. fin.*, n° 35, 1995, pp. 273-303.

**Tholozan O.**, « L'apparition de la notion de contrat de travail dans les thèses des facultés de droit (1890-1901) », in J.-P. Le Crom (dir.), *Les acteurs de l'Histoire du droit du travail*, PUR ? p. 5.

**Thorelli H. B.**, « Networks: Between Markets and Hierarchies », *Strategic Management Journal*, 1986, n° 7, p. 37.

**Torck S.**, « La date de naissance des créances en droit civil », *LPA*, 2004, n° 224, p. 25.

**Tort E.**, « Les transformations des SIC en France. Une vue d'ensemble », *Revue Française de Gestion*, 2006/9-10, n°168, p. 303.

**Toucas P.**, « La vertueuse mutualité : des valeurs aux pratiques », *Vie sociale*, 2008/4, p.27.

**Touchelay B.**,

- « La normalisation comptable en France. Un mariage de raison pendant l'Occupation », *Revue française de gestion*, 2008/8, n°188-189, p. 383.

- « Les professionnels de la comptabilité vus par les administrations fiscales françaises des années 1920 aux années 1960 : experts, faussaires ou charlatans ? », *Entreprises et histoires*, 2005/2, n°39, p. 59.

- « De la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre à la confiscation des profits illicites », in F. Bourillion, P. Boutry, A. Encrevé, B. Touchelay (dir.), *Des économies et des hommes. Mélanges offerts à Albert Broder*, Editions Bière, 2006, pp. 123-135.

**Touchelay B., McWatters C. S.**, « La comptabilité et l'expertise à l'origine d'un empire industriel : Marcel Boussac et la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre (1916-1928) », *Revue du Nord*, 2016/3, n°416, p. 629.

**Tort E.**, « Regard sur l'organisation des système comptables des grandes entreprises en France », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, 2000/1 tome 6, p. 59.

**Tourneau P.**, « Mandat », in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2017. A. Gilson-Maes, *Mandat et responsabilité civile*, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2013, pp. 48-50.

**Tournie G.**, « De l'impôt et des mots : réflexions sur le déficit conceptuel du droit fiscal », in *Constitutions et finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, 2005, p. 603.

**Tran S.**, « Quelle contribution des technologies collaboratives à la configuration des organisations », *Systèmes d'Information et Management*, 2014, n° 2, Vol. 19, p. 75.

**Trempé R.**, « Jaurès et les grèves », in *Jaurès et la classe ouvrière*, Les Editions Ouvrières, coll. « Mouvement social », 1981, p. 101.

**Tristram F.**, « L'administration fiscale et l'impôt sur le revenu dans l'entre-deux-guerres », in *Études et documents*, XI, Paris, CHEFF, 2002, p. 183.

**Trotabas L.**,

- « La nature juridique du contentieux fiscale en droit français », in *Mélanges Hauriou*, Sirey, 1929, p. 744.

**Troper M.**,

- « Sur l'usage des concepts juridiques en histoire », *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, 1992, n°47, p. 1171.

- « Marshall, Kelsen, Barak et le sophisme constitutionnel » in E. Zoller (dir.), *Marbury vs Madison 1803-2003*, Dalloz, 2003, p. 215

**Trosa S.**, « Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du Conseil scientifique de l'évaluation », *PMP*, 1992, n° 10, p. 87.

**Truchet D.**,

- « Le contrat administratif, qualification juridique d'un accord de volontés », in L. Cadiet (dir.), *Le droit contemporain des contrats*, Economica, 1987, p. 185.

- « Contractualisation et décentralisation fonctionnelles », *RFDA*, 2018, p. 221.

**Truchy H.**, « Le système des impôts directs d'Etat en France, revue d'Economie Politique », 1901, p. 474.

**Turquet P.**, « Les allègements de cotisations sociales dans le cadre des politiques publiques d'emploi », *Travail et Emploi* n°90, 2002, p. 69.

**Untermaier-Kerléo E.**, « Le tiers à l'acte administratif unilatéral : un administré et un justiciable de second rang », *RFDA* 2013, p. 285.

**Vacarie I.**, « Repenser la condition juridique des travailleurs dans une économie " disruptive " », in A. Supiot (dir.), *Mondialisation vs globalisation : les leçons de Simone Weil*, Collège de France, p. 145.

**Vachet G.,**

- « La sécurité juridique du cotisant : illusion ou réalité », *JCP S*, 2006, n°5, p. 15.
- « Le paiement des cotisations sociales », *Dr. Soc.* 1993, p. 561.
- « L'obligation d'information des organismes de sécurité sociale », *RDSS* 1996, p. 577.
- « Responsabilité civile des organismes. Conditions de mise en jeu. Application du droit commun », *RDSS*, 1996, p. 350.

**Valat B.**, « Résistance et Sécurité sociale », *Rev. historique*, 1994, n° 592, p. 315.

**Valdes Dal Re F.**, « La contractualisation des prestations sociales et les tendances du système de protection sociale espagnol », in P. Auvergnon (dir.), *La contractualisation du droit social. Actes du séminaire international de droit comparé du travail, des relations professionnelles et de la sécurité sociale*, Bordeaux, 2003, p. 225.

**Vallansan J.**, « Que reste-t-il de la cessation des paiements ? », *Rev. Proc. Coll.* 2012, dossier, n°13.

**Vallens J.L.**, « Bicentenaire du Code de commerce : le droit des faillites de 1807 à aujourd'hui », *D.* 2007, p. 669.

**Van De Kerchove M.**, « Argument éthique et argument sociologique : concurrence, coexistence ou interdépendance », in D. Fenouillet (dir.), *L'argument sociologique en droit*, Dalloz, Coll. « Thèmes et commentaires », 2015, p. 29.

**Van Den Bergh K.**, « La charte sociale des opérateurs de plateforme : " Couvrez cette subordination que je ne saurais voir" », *Dr. Soc.*, 2020, p. 439.

**Vareilles-Sommières P.** « Jugement étranger », in *Rép. Droit civil*, 2013.

**Vasseur M.**, « Un nouvel essor du concept contractuel : les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle », *RTD civ.*, 1964, p. 5.

**Vatinet R.,**

- « LFSS pour 2008 : institution d'une contribution patronale et salariale sur les stock-options et les attributions d'actions gratuites », *JCP S*, 2008, p. 1056.
- « La loi en faveur des revenus du travail », *JCP S*, 2008, p. 1644.
- « Épargne salariale - Développement de la participation des salariés (L. n° 2006-1770, 30 déc. 2006, Titre I) », *JCP S*, n° 1-2, 9 Janv. 2007, p. 1001.



**Vaucher A.**, « Le prisme circulatoire : retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, n° 59, 2013, p. 9.

**Vedel G.**, « Démocratie politique, Démocratie économique, Démocratie sociale », in *Dr. soc.*, Fasc. XXX, 1947, p. 45.

**Véricel M.**, « La loi du 13 février 2008 et la nouvelle réforme de l'organisation du service public de l'emploi », *Dr. Soc.*, 2008, p 406.

**Verkindt P.Y.**,

- « Recouvrement des cotisations et responsabilité de l'URSSAF », *RDSS*, 2001, p. 536.

- « Du devoir d'information des organismes de sécurité sociale à l'égard des usagers », *RDSS*, 2001, p. 91.

- « La lutte contre le travail illégal », *RDSS* 2001, p. 92.

**Verley P.**, « La révolution industrielle anglaise : une révision (note critique) », *Annales*, 1991, p. 735.

**Vernier O.**, « L'assistance publique et l'assistance privée au XIX<sup>e</sup> siècle. Du Consulat au début de la troisième République (Du libéralisme à l'intervention), in M. Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale*, op. cit., p. 144.

**Viallettes, Barrois de Sarigny**, « La fabrique d'un code », *RFDA* 2016. p. 4.

**Viel M.-T.**, « Errements des sanctions administratives », *AJDA* 2007, p. 1006.

**Volovitch P.**, « Les ressources de la protection sociale (1959-1999) », *La revue de l'IRE*, 2001, n° 37.

**Wicker G.**, « Le nouveau droit commun de la représentation dans le code civil », *D.* 2016, p. 1942.

**Waline J.**,

- « La théorie générale du contrat en droit civil et en droit administratif » in *Mélanges J. Ghestin*, LGDJ, 2001, p. 965.

- « De la situation juridique de l'utilisateur d'un service public », *Rev. crit. Legis.Juris.*, 1933, p. 236.

- « Droit public-Droit privé », in *La pensée de Ch. Eisenmann*, Economica, p. 150.

- « La nature juridique des pénalités fiscales » *RSF*, 1948, p. 14.

**Weber M.**, « R. Stammlers "Überwindung" der materialistischen Geschichtsauffassung », *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 1907 vol. 24, n°1, pp. 94-151.

**Weidenfeld K.**, « Du droit et de l'histoire du droit comme science auxiliaire d'une histoire renouvelée de l'action publique », *Hypothèses*, 2016/1, n°19 p. 165.

**Weiller L.**, « Principes directeurs du procès » in, *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, 2015 (mise à jour 2020).

**Weiss D.**, « Les nouvelles frontières de l'entreprise », *Revue Française de Gestion*, 1994, n° 98, p. 95.

**Welcomme D.**, « Les exonérations de cotisation sociale », *Dr. Soc.*, 1994, p. 95.

**Willmann C.**,

- « Les contreparties aux exonérations de charges sociales : deux lois pour rien ? », *Dr. Soc.*, 2009, p. 168.

- « L'autonomie des partenaires sociaux en débat : Pôle emploi et la convention d'assurance chômage du 19 février 2009 », *Dr. Soc.*, 2009, p. 830.

- « La "TVA sociale", entre politique de l'emploi et politique industrielle », *Dr. Soc.*, 2012, p. 580.

- « LFSS 2020 : cotisations sociales, fraude et organisation du recouvrement », *Lexbase Hebdo-Edition Sociale*, 2020, n°808

- « "La relation cotisants" réformée par la loi du 10 août 2018 : la "confiance", mais pas la simplification », *Dr. Soc.*, 2019, p. 941.

- « LFSS 2018 : une fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale "en marche" », *Lexbase Hebdo – Edition Sociale*, 2018, n°725.

- « L'URSSAF et le contrôle d'assiette : à propos du décret n°2016-941 du 8 juillet 2016 », *RDSS* 2016, p. 1134.

- « Contrôle URSSAF et droits du cotisant : la Charte du cotisant contrôlé enfin opposable (mais pourquoi faire ?) », *Lexbase Hebdo – Edition Sociale*, 2017, n°684.

- « Versement transport : étendue de la compétence de l'Urssaf, organisme collecteur », *Lexbase Hebdo – Edition Sociale*, 2017, n°705.

- « Droits du cotisant, à l'épreuve de l'avis préalable et de la méthode de l'échantillonnage », *Lexbase Hebdo – Edition Sociale*, 2018, n°736.

- « Le consentement aux cotisations sociales », *Dr. Soc.*, 2018, p. 559.

- « Cotisations, prestations sociales des travailleurs indépendants : un rythme intensif de réformes », *Lexbase hebdo – Edition Sociale*, 2018, n°747.

- « Le recouvrement social à la croisée des chemins », *Dr. Soc.*, 2019, p. 678.

**Winter J.**, « L'assurance vie », in Ewald F., Lorenzi J.-H. (dir.), *Encyclopédie de l'assurance*, Economica, 1999, p. 731.

**Wolmark C.**, « L'encadrement de l'indemnisation des licenciements injustifiés », *Dr. Ouvr.*, 2017, p. 733.

**Wurceldorf L.**, « Schéma d'une monographie historique de l'U.R.S.S.A.F. de Paris », in *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, CHSS, 1981, p. 201.

**Zöllner D.**, « Allemagne », in Zacher F., Köhler P.-A., P.-J. Hesse (dir.), *Un siècle de sécurité sociale (1881-1981). L'évolution en Allemagne, France, Grande-Bretagne, Autriche et Suisse*, Nantes, CRHES, 1982.

## **V- NOTES, OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS**

**Adom K.**, note sous Cass.com. 22 octobre 1996, JCP 1997, éd. E, II, 924 .

**Bacquet M.**, conclusions sur CE 16 janvier 1981, *Société varoise de transport et autres*, *AJDA*, 1981, p. 599.

**Bigot J.**, note sous *Cass. Civ., 2<sup>ème</sup>, 22 oct. 2009, n°08-20.365, RGDA*, 2010, p. 91.

**Braibant G.**, concl. sur CE 8 janv. 1960, *RDP*, 1960, p. 333.

**Chaïd-Nourai N.**, concl. Sous CE, 11 juill. 1984, n°45-550, *Min. c/ Barraud*, *DF* 1985, p. 699.

**Collet M.**, « Le Conseil constitutionnel et la distinction des impôts et cotisations sociales. À propos de la décision Cons. Const., 6 août 2014, n° 2014-698 DC, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 », *RDF*, n° 40, 2014, p. 553.

**Del sol M.**

- « Cotisations sociales : la fourniture gratuite de produits vendus par l'entreprise peut-elle qualifiée de frais professionnels ? », *JCP S*, 2009, p. 48.

- « Cotisations sociales : la validité des contrôles antérieurs à la réforme des délégations de compétences inter-Urssaf », 2009, p. 34.

**Dupeyroux J.-J.,**

- note sous Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 30 oct. 1963, *D.*, 1964, p. 117.

- note *D.*, 1964, p. 117.

-note note *D.*, 1962, p. 531.

- « observations » sous Cass. Soc., 11 mai 1988, *Dr. Soc.*, 1989, p. 499.

- note *Dr. soc.* 1996, p. 1067.

**Gomes B.**, « Constitutionnalité de la "charte sociale" des plateformes de " mise en relation " : censure subtile, effets majeurs », *RDT*, 2020, p. 42.

**Loiseau G.**, « Travailleurs de plateformes : un naufrage législatif », *JCP S* n° 1-2, 14 janv. 2020

**Hertzog P.**, note sous *CA Paris*, 18<sup>ème</sup> Ch., 29 juin 1959 ; *JCP II* 1960, 11673.

**Keim-Bagot M.**, « Ne pas confondre imputabilité et opposabilité », note sous Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 5 nov. 2015, *Dr. Soc.*, 2016, p. 193.

**Labbé J.-E.**, *S.* 1885, I, p. 409, note sous *Cass. Civ. 1<sup>er</sup> juill. 1884.*

**Laurent P.**, concl. sous CE, 16 mars 1956, n°35 663, *D.* 1956, p. 254.

**Liebhaber R.**, note sous Cass., Civ. 1<sup>ère</sup>, 16 oct. 2001,

**Loiseau G.**, « Travailleurs de plateformes : un naufrage législatif », *JCP S* n° 1-2, 14 janv. 2020.

**Mérillion D.**, Avocat général, « Conclusions sur l'affaire sieur Bellamy », Cass. Civ., 11 déc. 1911, *D.* 1912, p. 83.

**Milleville S.**, note sous Cass. Soc., 3 avr. 2009, n°17-15.568, *RDLF* 2019, chron. n°56.

**Pellet R.**, « Les assurances sociales sont-elles solubles dans la fiscalité ? Mise en perspective historique de la décision Cons. Constit. n°2014-698 DC, 6 août 2014 ».

**Pétel Ph.**, obs. sous Cass. Soc., 21 nov. 1989.

**Planiol M.**, note sous *CA Paris*, 4 nov. 1892, *D.*, 1893, II, p.124 (2<sup>ème</sup> espèce).

**Sandulli A. M.**, « Note sul potere amministrativo de coazione », *Revista trimestrale di diritto penale*, 1964.

**Savatier J.**, obs. sous Cass. Soc., 25 févr. 1997.

**Stirn**, « Conclusions sur CE Sect. 25 janv. 1991, *Conf. Nat. es assoc. Famil. Catholiques*, *Rec. p. 30* », *RFDA*,

**Tourneaux S.**, note sous Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 9 mars 2017, n°16-11.535, *RDT 2017*, p. 259

**Willmann C.**,

- « Mise en demeure pour le recouvrement des cotisations : un strict contrôle de la Cour de Cassation », *Lexbase Hebdo – Edition Sociale*, 2017, n°699.

- « Recouvrement des cotisations : la contrainte doit comporter un certain nombre de mentions », *Lexbase Hebdo – Editions Sociale*, 2018, n°749.

# Index

## -A-

### **Accidents du travail – Maladie**

**Professionnelle (AT-MP)**, 5, 49, 142

**ACOSS**, 1, 153 sq.

**Affectation**, 59 sq., 335, 404,

**Agence unique du recouvrement**, 13, 172, 335

**AGIRC-ARRCO**, 179, 182

**Agricole**, V. *Régime agricole*

**AGS**, V. *Assurance chômage*

**Allègement sur les bas salaires**, V. *Cotisation sociale*

**Allemagne**, V. *Assurance sociale*

**Allocations familiales**, 53, 141-143

**ANPE**, V. *Pôle emploi*

### **Assiette (des cotisations)**

-articulation (d'assiettes), 69, 78, 83-87

-cotisations sociales, v. *entrée*

-exonération, V. *entrée*

-frais professionnels, 72, 342

-périmètre, 70-71

-pourboires, 174

-rémunération, 78

-unité, 69

**Assistance**, 1, 11, 18, 42, 47

### **Assurance**

-assurance-accidents collective, 252, 297

-assurance chômage, 179

-assurance décès, 46

-assurance invalidité, 46, 96, 100, 104, 129

-assurance maladie, 53, 67, 274, 343-344, 354-356

-assurance sociale, v. *entrée*

-assurance-vie, 38, 39, 45

### **Assurance sociale**

-notion, 1, 40 sq.

-histoire, 38 sq.

-assurance sociale allemande, 99 sq.

-loi du 29 juin 1894 (mines), 49, 92-94, 295, 311

-loi du 5 avril 1910 (ROP), 95 sq., 311-312

-loi de « 1928-1930 », 126 sq.

**Autorité de la chose décidée**, 51-53, 236-238

## -B-

**Beveridge**, 8-9

**Bismarck**, 8-9

**Branche (Sécurité sociale)**, 152

**Bordereau Récapitulatif (BR)**, 215

## -C-

### **Caisse**

- Caisse d'allocations familiales (CAF), 141
- Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), 412
- Caisse autonome des retraites des ouvriers mineurs (CAROM), 94, 295
- Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), 183
- Caisse des Dépôts et des Consignations (CDC), 9, 39
- Caisse nationale d'assurance maladie, 160
- Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), 161, 181
- Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse (CNRV), 39-40, 93-94, 105
- Caisse patronale (mines), 49, 286 sq.
- Caisse patronale (chemins de fers), 286 s.
- Caisse Primaire d'assurance maladie (CPAM), 143 sq.
- Caisse de retraite pour la vieillesse (CRV), 39

**Capitalisation (gestion en)**, 39, 46,

**Circulaires**, 233, 235-238

### **Créance sociale**

- exigibilité, v. *entrée*
- fait générateur, v. *entrée*
- liquidation, v. *collecteur*
- identification, 394 sq.
- paiement, 99, sq., 105 sq., 120, 134, 291, 295, 398-414 sq.
- périmètre, 69 sq.
- unité, 403-405

**Créance fiscale**, 260, 262, 278

**Comité social et économique (CSE)**, 205, 368-369, 415-416

### **CSG-CRDS**

- assiette, 78 sq.
- nature, 79

**Collecteur**, v. *Employeur-collecteur*

**COG**, 162 sq.

**Collectivité (solidaire)**, 324 sq.

### **Compensation**,

- des créances et des dettes sociales, 442-445
- des créances et des dettes salariales, 364

### **Comptabilité**

- Aptitude comptable, 247 sq.,
- basculement comptable, 253, 255
- normalisation comptable, 250 sq.

**Contrat (figure)**, 159 sq., 226 sq.,

**Contrat de travail**, 168, 171, 197, 288 sq., 340 sq., 363 sq.

**Contrainte**, 487-488

### **Contributions fiscales**

- contributions assises sur le salaire, 78 sq.
- contributions assises sur une autre assiette, 79, 185-187, 404
- ITAF, 81, 82, 173 sq.

**Contrôle**, v. *URSSAF*

### **Cotisation sociale**

- affectation, v. *entrée*
- assiette, v. *entrée*

- créance, v. *entrée*
- contribution sociale, v. *entrée*
- cotisation d'assurance vieillesse, 46, 59, 65, 345 sq., 357
- cotisation d'assurance maladie, 67, 345 sq.
- cotisation at-mp, v. *AT-MP*
- définition (qualification), 59, 62-63
- exigibilité, v. *Créance*
- exonération, 73 sq.
- fait générateur, v. *entrée*
- histoire, 1, 38 sq.
- mode de calcul, v. *entrée*
- paiement, v. *Créance*
- précompte, v. *entrée*
- réduction Fillion, 166
- taux, v. *mode de calcul*
- taxation forfaitaire (TF), 183, 220,
- taxation d'office (TO), 190
- timbre, 101 sq., 111 sq., 134 sq., 260

### **Cotisant**

- charte du cotisant contrôlée, 231 sq.
- cotisant-contribuable, 406 sq.
- cotisant-imposable, 406
- cotisant-redevable, 406, 426-428
- confusion (des qualités), 25, 172, 406
- obligation de contribuer, 297 sq.
- obligation de payer, 295 sq.

### **Coopération**, 220 sq.

- coopération imposée, 222-223
- coopération proposée, 224 sq.
- coopération implicite, 233 sq.

## **-D-**

**DADS** 190-191

**Décision implicite**, 239

**Déclaration contrôlée**, 27, 246,

-déclaration contrôlée renforcée, 258 sq.

-méthode indiciaire, 265

**Déclarations sociales**, v. *Employeur-collecteur*

**DGFIP**, 172, 188,

**DRASS**, 157

**Droit à l'erreur**, 191, 195, 272

**Déclaration sociale nominative (DSN)**, 188-191, 221, 270, 357, 364, 390

**DUCS**, 188,

## **-E-**

**Effectivité**, 26

**Efficacité**, 19-23

**Efficience**, 17-18, 24-25

### **Employeur-collecteur**

- autoliquidation de la créance, 166 sq.
- déclarations sociales, v. *DSN*
- exécution spontanée, 372
- interlocuteur (collecteur-interlocuteur), 213 sq.
- précompte, v. *entrée*

### **Epargne**

- salariale, 74-75, 387-390
- individuelle, v. *Prévoyance libre*

**Espace fluide (contrôle)**, 263 sq.

**Exécution forcée**, v. *Contrainte*

**Exécution spontanée**, V. *Employeur-collecteur*

**Exonérations**, v. *Cotisation sociale*



**-F-**

**Fait générateur (créance)**

- conception de la rémunération versée, 376 sq.
- conception du travail accompli, 377 sq., 393-394
- critère d'identification, 395 sq.

**Financement de la Sécurité sociale**

- LFSS (définition), 22
- budgétisation, fiscalisation, 79-80
- ressources affectées, v. *affectation*

**Fiscalité**

- administration fiscale, 13, 171, 251 sq., 329, 331, 404, 427
- fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale, 8, 155, 171, 334-336

**Forfait social**, 82, 87

**Frais professionnels**, v. *Assiette*

**Fraude**, 26, 246, 250,

**-G-**

**Garanties (procédurales)**, 231 sq.

- principe du contradictoire, 231

**Gouvernance**, 11, 86, 163, 171 sq., 226, 251,

**-I-**

**Impact emploi**, 197

**Impôt sur le revenu**

- fait générateur, 357 sq.
- histoire, 224
- prélèvement à la source (PAS), 283

**Indemnité journalière**, v. *assurance maladie*

**Interlocuteur**, v. *collecteur*

**Interlocuteur social unique (ISU)**, 169, 176-178

**-J-**

**Jeanneney (réforme)**, 150 sq.

**-L-**

**Liberté subsidiée**, 39, 44, 105,

**LFSS**, v. *Financement*

**Loi de « 1928-1930 »**, v. *Assurance sociale*

**Loi Veil**, 161, 169

**-M-**

**Majorations de retard**

- automaticité, 449 sq.
- histoire, 453 sq.
- nature, 459-462
- régime, 463 sq.

**Mandat**,

- civil, 299 sq.
- légal, 330

**Mise en demeure**

- nature, 483 sq.
- régime, 484-486

**MNC**, 162

**Mode de calcul (des cotisations variant en fonction des revenus)**

- histoire, 48 sq.
- mécanisme, 50 sq.
- proportionnalité (variante), 51, 63 sq.

**Mutualité**

- histoire, 38 sq.
- notion, 38 sq.

**Mutualité sociale agricole (MSA), 19, 134,****-N-****Niche (fiscale, sociale), v. Cotisation sociale****-O-****Obligation d'information**

- de l'employeur, 214 sq., 346 sq.
- de l'URSSAF, 412-414

**Offres de simplification, 272****Opposabilité, 233sq.****Opposition**

- notion, 240 sq.
- à contrainte, 487
- à tiers détenteur (OTD), 444

**Ouvrier**

- mineurs, v. *Caisse patronale*

**-P-****Paritarisme, 156,****Plafond de sécurité sociale (PSS), 53, 57, 74, 180, 372****Plan**

- de 1945, 6, 9, 55, 60, 125, 141
- d'épargne, v. *Epargne*
- Juppé, 152, 160-161

**Protection sociale**

- (complémentaire) d'entreprise, 296
- complémentaire (ensemble), 3

**Procédure décisionnelle**

- notion, 239 sq.
- procédure décisionnelle renforcée, 242 sq.

**Pôle emploi, v. assurance chômage****Précompte**

- assurance sociale, 106 sq.
- cotisations, v. *entrée*
- détournement (rétention indue), 330, 347
- effets sur les droits du salarié, 342 sq.
- mécanisme légal, 284-285, 307 sq.
- mines, chemins de fer, 287 sq.
- précompte-acte, 167, 283-284
- précompte-comptabilité, 167
- prérogative contractuelle, 287
- rémunération, v. *entrée*

**-R-****Recouvrement social**

- acteurs, v. *Employeur-collecteur, URSSAF, ACOSS*
- définition, 4
- espace fluide, v. *entrée*
- organisation administrative, v. *URSSAF, ACOSS*
- périmètre, 175 sq.
- recouvrement forcé, 487-488

**Régime (de sécurité sociale)**

-notion, 1

**Régime agricole**, v. *MSA*

**Régime général**, 3

**Régime social des Indépendants (RSI)**,  
179-181

**Rémunération**, v. *Assiette*

**Répartition (gestion en)**, 45, 53, 62, 83,  
136, 184, 332

**Rescrit social**, 237-238, 347, 353

**Réseau**

-entreprise-réseau (concept), 158 sq.

-et espace fluide, 268

-URSSAF, 167 sq.

**Retraite**, v. *assurance vieillesse*

**Retraites Ouvrières et Paysannes (ROP)**, v. *Assurance sociale*

**-S-**

**Salarié**

-contrat de travail, v. *entrée*

-cotisant, v. *entrée*

**Sécurité sociale**

-notion, 1-3

-histoire, 1-3, 142 sq.

-régime, v. *entrée*

**Solidarité (principe)**, 309 sq., 323 sq.

**Système fisco-social**

-agraire, 265

-de captation de flux, 267 sq.

**Système d'information**

-système d'information comptable (SIC),  
159, 167 sq., 270

**-T-**

**Taxation forfaitaire (TF)**, v. *cotisations sociales*

**Taxation d'office (TO)**, v. *cotisations sociales*

**Tiers déclarant**, 188, 275

**Timbre**, v. *Cotisation sociale*

**Tutelle (autorité de)**, 161-163, 226,

**TVA**

-histoire, 255-258

-mécanisme, 257

**-U-**

**UNEDIC**, v. *assurance chômage*

**Universalité (principe)**, 3

**URSSAF**

-agent de substitution, v. employeur-collecteur,

-compétences, v. *Recouvrement social*

-histoire, 146 sq.

-prérogatives de puissance publique, 487-488

**-V-**

**Versement en un lieu unique (VLU)**,  
224 sq., 235, 271

**Versement mobilité (VM)**

-Versement transport (VT) 175

# Table des matières

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>5</b>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>7</b>
<b>LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>15</b>
I. Le recouvrement social, enjeu de la Sécurité sociale .....	19
A. Financer le risque social géré par la Sécurité sociale.....	20
B. Utilité d'une analyse historique.....	23
C. Les enjeux contemporains du recouvrement social.....	32
D. Méthode de recherche .....	37
II. Equilibre et dynamique du recouvrement social .....	41
A. L'efficacité, enjeu du temps long de l'histoire du recouvrement social.....	41
1. L'efficacité du recouvrement social, condition préalable de son efficacité.....	42
2. La logique de rendement du recouvrement social.....	48
B. La mobilisation de l'employeur au service du système du recouvrement social .....	52
<b>PARTIE 1 - LA STRUCTURATION DU RECOUVREMENT SOCIAL.....</b>	<b>55</b>
<b>TITRE 1 L'ORIGINALITE DU RECOUVREMENT SOCIAL .....</b>	<b>57</b>
<b>Chapitre 1 Une créance assise sur les revenus du travail.....</b>	<b>59</b>
Section 1 Une unité d'objet résultant du choix pour le mode de calcul des cotisations variant en fonction des revenus.....	59
§1 Un mode de calcul lié au caractère originel des premières lois d'Assurance sociale obligatoire conçues comme assurances de salaire .....	62
A. Les deux orientations prises par le législateur.....	62
1. L'échec de la prévoyance libre.....	63
2. Le choix d'un financement tripartite obligatoire.....	68
3. La reprise des techniques altérées de la prévoyance libre.....	75

B. La substitution de la proportionnalité de la prime au risque par la proportionnalité des cotisations aux revenus salariaux .....	79
1. Une solution issue des pratiques patronales en matière de prévoyance dans le secteur des mines.....	79
2. Un mécanisme nécessaire à la réussite des assurances sociales .....	82
§2 La consolidation historique du mode de calcul .....	85
§3. La prévalence actuelle du mode de calcul dans le cadre du régime général .	89
A. La prévalence technique du mode de calcul .....	89
B. La reconnaissance par le Conseil Constitutionnel du mode de calcul comme élément concourant à l'identification des cotisations sociales .....	90
1. Le principe d'affectation dans le cadre du système de Sécurité sociale..	92
a. L'affectation entendue au sens faible : la mise au compte de l'assuré du produit de la cotisation .....	93
b. L'affectation entendue au sens fort : un principe budgétaire .....	95
2. La notion de vocation au service de la délimitation du pouvoir normatif entre la loi et le règlement .....	96
3. La proportionnalité des cotisations sociales salariales aux revenus du travail comme règle de fond s'imposant au législateur .....	97
Section 2 L'articulation de l'assiette des cotisations et des contributions sociales composant la créance sociale.....	103
§1 Le caractère extensif de la notion de rémunération.....	104
A. Une notion inexhaustible .....	104
B. Les limites imposées par la politique exonératoire des autorités publiques .....	107
1. Les différentes techniques de modulation de l'assiette des cotisations et des contributions sociales .....	108
2. La création de contributions spécifiques comme technique d'ajustement de la politique d'exonération sociale .....	111
§2 L'assiette des cotisations sociales comme assiette historique de référence .	115
A. L'assiette englobante de la CSG sur les revenus d'activité.....	116
B. La persistance de l'alignement d'assiettes sur celle des cotisations sociales .....	120
C. Les assiettes spécifiques .....	127

Conclusion du Chapitre 1 .....	128
<b>Chapitre 2 Un système dédié au recouvrement de la créance sociale .....</b>	<b>129</b>
Section 1 Un recouvrement social historique rudimentaire .....	129
§1. Des premières expériences d'Assurance sociale à la loi de 1928-1930 : un recouvrement inefficace .....	130
A. L'usage des techniques traditionnelles de recouvrement dans le cadre du système de la loi du 29 juin 1894.....	130
B. La loi du 5 avril 1910 sur les ROP : l'émergence de techniques de recouvrement propres aux assurances sociales .....	135
1. Les deux aspects des ROP à l'origine de l'évolution des techniques de recouvrement.....	135
2. Les expériences allemande et belge au service du législateur français. 138	
a. L'expérience allemande.....	138
b. L'expérience belge .....	144
c. L'hybridation des expériences étrangères et leur adaptation à la situation française.....	145
3. Les défauts du recouvrement à l'origine de l'échec de la loi de 1910..	148
a. Les difficultés rencontrées lors de l'apposition des timbres .....	149
b. Les difficultés rencontrées lors de l'échange de la carte annuelle ....	156
c. Un défaut de conception originel .....	157
4. L'expérience déterminante de la loi de 1910 .....	159
§2. Les tentatives de rationalisation du recouvrement à partir de la loi de 1928-1930 jusqu'à la création des URSSAF.....	162
A. L'étatisation du recouvrement social sous l'empire de la loi de 1928-1930 .....	162
1. L'exigence d'un recouvrement performant au service du système des assurances sociales .....	163
2. L'organisation décentralisée de la loi du 5 avril 1928 ou les prémices du réseau URSSAF.....	168
3. Le développement de techniques majeures du recouvrement moderne dans le cadre du système des assurances sociales .....	174
a. Le choix pour un mode de versement en numéraire.....	175
b. La transmission d'informations pertinentes .....	177

c. L'institution de sanctions et d'un recouvrement forcé spécifiques ...	181
B. L'intégration du recouvrement social au sein des organismes prestataires	
.....	185
1. Le principe de la caisse unique de sécurité sociale dans le Plan de 1945	
.....	187
2. La nécessité d'un service commun aux caisses de Sécurité sociale et aux caisses d'allocations familiales.....	191
Section 2 L'URSSAF, une institution au service d'un recouvrement social moderne	
.....	192
§1. L'avènement d'un réseau d'organismes de sécurité sociale dédiés au recouvrement des cotisations sociales .....	192
A. Du service commun à l'URSSAF.....	193
B. Un organisme autonome intégré dans un réseau .....	196
1. La consécration de l'autonomie des URSSAF vis-à-vis des caisses prestataires .....	197
2. La mise en réseau des URSSAF .....	199
a. La réorganisation administrative du régime général engagée par la réforme Jeanneney .....	199
b. Des branches organisées en réseau .....	203
α. Le concept d'entreprise-réseau.....	203
β. L'implantation du concept d'entreprise-réseau au sein de l'organisation du régime général .....	205
c. La clarification des pouvoirs opérée par la loi du 25 juillet 1994 et le Plan Juppé de 1996 .....	208
d. L'accomplissement tardif de la mise en réseau des URSSAF.....	214
α. Le retard pris dans la mise en réseau des URSSAF .....	214
β. Le rattrapage rapide du réseautage des URSSAF.....	216
γ. L'avenir du réseau URSSAF .....	219
§2. L'extension progressive du champ de compétences des URSSAF .....	222
A. Le déploiement exponentiel du champ de compétences de l'URSSAF ..	223
1. L'extension aux contributions nouvelles assises sur la rémunération du travail et à certains ITAF reposant sur une assiette spécifique.....	223



2. Le transfert de contributions recouvrées par d'autres organismes sociaux	224
a. L'expérience déterminante du dispositif ISU ainsi que du transfert de la compétence du recouvrement des cotisations UNEDIC	225
b. Une dynamique en faveur du transfert de la compétence générale du recouvrement au réseau URSSAF	227
B. La soumission des contributions au droit commun du recouvrement social	230
1. L'émergence d'un droit commun du recouvrement social	231
2. L'application <i>ipso facto</i> du droit commun du Recouvrement social	232
Conclusion du Chapitre 2	234
Conclusion du Titre 1	<b>235</b>
<b>TITRE 2 L'EMPLOYEUR, AGENT DE SUBSTITUTION DE L'URSSAF</b>	<b>237</b>
<b>Chapitre 1 L'objet de la substitution</b>	<b>238</b>
Section 1 L'employeur-collecteur	238
§1 La fonction déterminante de l'opération de liquidation de la créance sociale	239
A. Une opération de comptabilité	239
B. Une opération facilitée par l'unité de la créance sociale quant à son objet	241
2§. Une difficulté potentielle : l'individualisation de l'opération de liquidation	244
A. Le collecteur face à un élément de rémunération qui échappe à sa connaissance	244
1. L'avantage accordé au salarié par un tiers	245
a. L'avantage accordé par un tiers absolu	246
b. L'avantage octroyé par le tiers intéressé	248
2. L'avantage attribué par le comité social et économique	251
B. L'assiette forfaitaire au soutien de la mission de collecteur	255
1. Les différents enjeux attachés à l'instauration d'une assiette forfaitaire	256
2. L'assiette forfaitaire au soutien de l'employeur-collecteur	261
Section 2 L'employeur-interlocuteur	264

§1 Une obligation d'information .....	265
A. La transmission d'informations initiales .....	265
B. La transmission d'informations complémentaires .....	268
§2. Une coopération organisée entre l'employeur-collecteur et l'URSSAF .....	272
A. Une coopération organisée .....	273
1. Une coopération imposée .....	273
2. Une coopération proposée .....	276
a. Une initiative partagée .....	276
b. La tentation du contrat .....	278
α. Le phénomène de contractualisation et le rapport collecteur- URSSAF .....	278
β. L'inadaptation de la figure du contrat au rapport collecteur- URSSAF : l'exemple du VLU .....	282
3. Une coopération implicite .....	285
a. L'ambivalence des garanties offertes au « cotisant » face à l'intervention de l'URSSAF .....	285
α. Les garanties préalables et concomitantes à la décision de l'URSSAF .....	286
β. Les garanties postérieures à la décision de l'URSSAF .....	290
b. L'ambivalence des garanties offertes au « cotisant » sur son initiative .....	293
B. La coopération, une procédure décisionnelle renforcée .....	295
1. Une procédure décisionnelle fondée sur le couple discussion-opposition .....	295
2. Les répercussions d'une procédure décisionnelle renforcée .....	297
Conclusion du Chapitre 1 .....	300
<b>Chapitre 2 Une substitution liée à la technique de la déclaration contrôlée.....</b>	<b>301</b>
Section 1. La progression de l'aptitude comptable de l'employeur au soutien du rôle de collecteur .....	302
§1. Un phénomène de normalisation comptable .....	303
A. Un phénomène aux dimensions multiples .....	303
B. Normalisation et progression de l'aptitude comptable de l'employeur à revêtir le rôle de collecteur .....	307

§2. TVA et cotisations sociales, une gestation similaire.....	312
A. La création de la TVA, une histoire éclairante.....	313
B. TVA et cotisation sociale, des prélèvements obligatoires fondés sur la technique de la déclaration contrôlée renforcée.....	317
1. La technique de la déclaration contrôlée renforcée.....	318
2. Une dynamique commune de fluidification du recouvrement.....	319
Section 2. Un système de recouvrement basé sur la captation des flux.....	321
§1 D'un système fisco-social agraire à un système de captation des flux .....	321
A. La pensée stratégique du contrôle des espaces fluides.....	321
B. L'opposition entre la méthode indiciaire et la technique de la déclaration contrôlée.....	324
§2. La maîtrise du recouvrement social comme espace fluide.....	326
A. La fluidification du recouvrement social, une logique de puissance .....	326
1. La réorganisation de l'administration sociale .....	326
2. Le sens de la dynamique de fluidification du recouvrement social .....	329
B. L'utilité du rôle de collecteur déterminée par la configuration de la relation de travail.....	333
Conclusion du Chapitre 2.....	337
Conclusion du Titre 2.....	339
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	341
<b>PARTIE 2 - LE FONCTIONNEMENT DU RECOUVREMENT SOCIAL.....</b>	<b>345</b>
<b>TITRE 1 LE PRECOMPTE, MECANISME DETERMINANT DU FONCTIONNEMENT DU     RECOUVREMENT SOCIAL .....</b>	<b>347</b>
<b>Chapitre 1 Le précompte, un mécanisme légal <i>ad hoc</i> dédié au recouvrement         social .....</b>	<b>349</b>
Section 1. Un mécanisme d'origine contractuelle.....	350
§1. L'usage du précompte comme prérogative contractuelle dans les secteurs des mines et des chemins de fer au XIX <sup>ème</sup> siècle .....	351
§2. Les tentatives judiciaires d'encadrement du pouvoir patronal par des techniques relevant du droit des contrats .....	355
A. La récupération des sommes précomptées .....	355
1. L'infortune des demandes en récupération des sommes précomptées..	355
2. L'émergence d'un salarié-contributeur .....	360

a. D'une obligation de payer .....	361
b. Vers une obligation de contribuer .....	363
B. La gestion de la caisse patronale de prévoyance dans le secteur des mines .....	365
1. La mobilisation de la figure juridique du mandat.....	367
2. La recherche d'un fondement au droit de participation des salariés .....	369
3. Un échec riche d'enseignements .....	371
Section 2. Un mécanisme légal attaché au rôle de collecteur.....	374
§1. L'avènement du précompte comme mécanisme légal.....	375
A. Justifications théoriques et pratiques d'un mécanisme légal.....	375
B. La résistance d'une conception contractualiste du précompte.....	378
§2. Le précompte, corollaire d'un organisme du recouvrement tiers au rapport d'emploi.....	381
A. L'organisme du recouvrement, une institution d'intermédiation nécessaire pour l'exercice paisible du précompte.....	382
B. L'URSSAF, organe de personnalisation de la collectivité des assurés sociaux.....	389
1. Une collectivité d'assurés solidaires.....	390
a. Critères d'une collectivité solidaire personnifiée .....	390
b. Les conséquences sur les rapports de l'employeur et du salarié avec l'URSSAF.....	394
2. Vers une collectivité autonome de contributeurs solidaires ? .....	398
Conclusion du Chapitre 1 .....	403
<b>Chapitre 2 Le précompte, un mécanisme qui demeure inscrit dans le rapport d'emploi.....</b>	<b>404</b>
Section 1. Les règles du droit du travail au soutien de la réalisation du précompte .....	404
§1. Les règles du droit du travail ayant vocation à concourir à la réalisation du précompte .....	404
§2. L'usage potentiel de règles du droit du travail n'ayant pas vocation initiale de concourir à la réalisation du précompte.....	408
Section 2. Le concours de règles du droit du travail dans l'encadrement du précompte .....	410

§1. Les répercussions de l'usage du précompte sur les droits du salarié .....	410
§2. Le contrôle par le salarié de l'usage du précompte .....	413
A. Le salarié, créancier naturel d'une obligation d'information .....	413
B. Le CSE, créancier nécessaire d'une obligation d'information .....	419
§3. Les moyens de réaction offerts par le droit du travail au salarié.....	424
A. L'insuffisance des mécanismes offerts au salarié en sa qualité d'assuré social.....	424
B. Les techniques offertes au salarié au titre de la relation de travail.....	430
1. La défense des intérêts patrimoniaux directs du salarié.....	431
2. La réparation de la perte ou de la minoration des droits à prestations ..	435
C. Les moyens d'action du CSE.....	438
Conclusion du Chapitre 2.....	441
Conclusion du titre 1 .....	<b>442</b>
<b>TITRE 2 UN SYSTEME DU RECOUVREMENT FONDE SUR L'EXECUTION SPONTANEE DU COLLECTEUR-INTERLOCUTEUR .....</b>	<b>443</b>
<b>Chapitre 1 Le fait générateur de la créance sociale, condition d'assujettissement .....</b>	<b>444</b>
Section 1 L'identification du fait générateur des cotisations et des contributions sociales .....	444
1§ L'ancienne articulation entre les deux conceptions du fait générateur .....	445
A. Le versement de la rémunération, fait générateur de la créance sociale ..	446
B. Le travail accompli comme fait générateur, une conception réduite à des hypothèses particulières .....	448
1. Une conception mobilisée dans une logique de bonne gestion du recouvrement.....	449
2. Une conception mobilisée afin de sauvegarder le patrimoine de l'entreprise en difficulté .....	451
C. L'influence résiduelle de l'élément substantiel du fait générateur de l'impôt sur le revenu .....	458
1. Le rôle central de la disponibilité en matière d'impôt sur le revenu.....	459
2. L'usage restreint de la disponibilité des revenus en matière de partage de la valeur ajoutée de l'entreprise .....	460

3. L'usage de la disponibilité comme technique subsidiaire d'établissement de l'avantage patronal.....	466
2§ L'unité de conception du fait générateur de la créance sociale en faveur du travail accompli .....	468
Section 2 Le fait générateur, critère d'identification.....	470
§1. L'identification de la créance sociale .....	471
A. La structuration unitaire du fait générateur de la créance sociale .....	471
1. L'unité temporelle du fait générateur .....	471
2. L'unité matérielle du fait générateur .....	474
a. Une créance aperiodique.....	474
b. La distinction entre le fait générateur de la créance sociale et celui de l'impôt sur le revenu.....	475
B. L'unité de la créance sociale.....	476
§2. L'identification du sujet de l'obligation sociale .....	477
A. Cotisant-imposable, cotisant-contribuable et cotisant-redevable .....	478
B. Le salarié cotisant-contribuable face à l'URSSAF .....	480
1. Le salarié cotisant-contributeur, destinataire par ricochet de la décision de l'URSSAF.....	481
2. La prise en compte de l'intérêt du salarié par l'URSSAF .....	484
a. L'obligation d'information du salarié par l'URSSAF .....	485
b. Le rôle du CSE dans le rapport collecteur-URSSAF .....	488
Conclusion du Chapitre 1 .....	491
<b>Chapitre 2 L'automaticité de l'exigibilité de la contribution sociale.....</b>	<b>492</b>
Section 1 La conséquence immédiate de l'exigibilité : le paiement de la contribution sociale .....	493
1§ Le paiement immédiat, conséquence attendue de l'exigibilité.....	493
A. La finalité collective de la créance sociale .....	493
B. L'obligation de paiement, effet de l'exigibilité .....	495
1. Le droit au paiement de l'URSSAF.....	495
2. L'identification du « cotisant-redevable ».....	498
C. L'exigence du paiement rapide de la créance sociale.....	502
1. La concomitance du fait générateur de la créance et de son exigibilité	502
2. Un paiement à brefs délais.....	503

a. La proximité temporelle entre la date d'exigibilité et la date limite de paiement de la créance .....	503
b. Le caractère portable de la créance sociale .....	506
3. Une périodicité adaptée à la taille des effectifs de l'entreprise.....	506
2§ Le paiement différé .....	507
A. L'octroi de délais de paiement : l'exécution spontanée préservée.....	508
B. L'ouverture d'une procédure collective : l'exécution altérée.....	512
3§ Le paiement anticipé .....	512
Section 2 La réaction rapide du système de recouvrement en l'absence d'exécution spontanée du collecteur .....	515
§1. Les majorations de retard, technique d'incitation à l'exécution du collecteur défaillant.....	516
A. L'automatisme des majorations et des pénalités de retard.....	517
B. La reconnaissance d'une identité de nature des majorations de retard avec les contributions sociales.....	519
1. La conception de l'identité de nature au soutien de l'unité des techniques du recouvrement.....	520
a. L'unité temporelle .....	521
b. L'unité matérielle .....	525
2. La conception de l'identité de nature au soutien de l'automatisme des majorations de retard.....	526
a. La nature administrative des sanctions prononcées par l'URSSAF..	526
b. La mise en péril de l'automatisme par le régime des sanctions administratives .....	533
C. L'irréductible nature ambivalente des majorations de retard .....	537
1. Le caractère comminatoire des majorations de retard.....	538
2. La finalité réparatrice des majorations complémentaires.....	540
3. La nature de sanction administrative des majorations initiales.....	544
a. La finalité punitive des majorations initiales.....	544
b. L'automatisme comme critère de justification .....	548
§2 La contrainte ou la fin de l'utilité d'une exécution spontanée .....	553
A. La place prépondérante accordée à la mise en demeure.....	553

1. Un préalable obligatoire résultant de l'exécution spontanée du cotisant-redevable.....	555
2. La mise en demeure, décision de redressement.....	558
a. La mise en demeure, décision obligatoire .....	558
b. La mise en demeure, ordre de recette .....	560
B. L'autonomie de l'URSSAF dans la mise en œuvre de la contrainte .....	565
Conclusion du Chapitre 2 .....	567
Conclusion du Titre 2 .....	568
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE .....	569
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>571</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>574</b>
I - OUVRAGES GENERAUX, MANUELS, TRAITES .....	574
II – OUVRAGES SPECIAUX, THESES ET MONOGRAPHIES.....	580
III – RAPPORTS .....	592
IV – ARTICLES.....	599
V- NOTES, OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS.....	642
<b>INDEX .....</b>	<b>645</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>652</b>