

Finances sociales

Leçon 8 : Le traitement de la « dette sociale »

Anne-Claire DUFOUR

Table des matières

Section 1. Une Caisse dédiée à l'amortissement de la « dette sociale ».....	p. 2
§1. La reprise par la CADES d'une partie des déficits cumulés.....	p. 2
A. La Sécurité sociale face à ses déficits.....	p. 2
B. Une structure ad hoc.....	p. 3
C. Les missions initiales confiées à la CADES.....	p. 4
§2. Les instruments de la CADES.....	p. 4
Section 2. La durée d'amortissement de la « dette sociale ».....	p. 8
§1. Le report continué de la date de l'extinction de la CADES.....	p. 8
§2. Le vote de l'objectif d'amortissement de la CADES.....	p. 13
Section 3. La persistance de la dette portée par l'ACOSS.....	p. 16

La dette dite « sociale » correspond au financement des déficits cumulés par les différents organismes de protection sociale, parmi lesquels principalement les déficits des différentes branches du régime général ainsi que du Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

En savoir plus : La composition de la dette sociale

La « dette sociale » est constituée de trois sous-ensembles :

- La dette reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et correspondant aux déficits cumulés par les régimes obligatoires de base et par le Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) ;
- La dette à court terme portée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et qui n'est pas reprise par la CADES ;
- La dette de l'assurance chômage et des régimes de retraite complémentaires obligatoires.

Depuis 1996, le remboursement d'une grande partie de la « dette sociale », ou plus exactement de la dette de la Sécurité sociale, a été confié à un établissement public *ad hoc* : la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) (section 1).

Depuis la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 sur les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), chaque nouveau transfert de charges à la CADES doit s'accompagner d'une augmentation de ses recettes. Il s'agit de s'assurer de l'extinction programmée de la dette sociale (section 2).

Cela étant, la dette portée par la CADES ne représente pas l'intégralité de la dette de la Sécurité sociale. En effet, l'ACOSS - devenue Urssaf Caisse Nationale en 2021 - reste un financeur des déficits sociaux (section 3). Cette dette laissée à l'ACOSS est financée par le recours à des emprunts à court terme, qui devraient en principe ne servir qu'à des décalages ponctuels de trésorerie entre les recettes et les dépenses.

Section 1. Une Caisse dédiée à l'amortissement de la « dette sociale »

La **CADES** a pour mission de financer et d'éteindre les dettes sociales qui lui ont été transférées par la loi. A cet effet, la CADES contracte des emprunts sur les marchés financiers, en recourant à une grande variété d'instruments, qu'elle rembourse progressivement au moyen de ses ressources propres.

§1. La reprise par la CADES d'une partie des déficits cumulés

A. La Sécurité sociale face à ses déficits

A partir du premier choc pétrolier (1973), la progression des recettes de la Sécurité sociale essentiellement assises sur la masse salariale n'a plus correspondu au rythme de croissance des dépenses assumées par la Sécurité sociale.

Malgré les tentatives pour augmenter les recettes (hausse des cotisations ou affectation de ressources fiscales) ou limiter la progression des dépenses, la Sécurité sociale s'est trouvée confrontée à des déficits. L'ACOSS devait alors trouver les moyens de refinancer ces déficits.

En savoir plus : Autonomie des branches et trésorerie commune

En vertu des articles [L. 221-1](#), [L. 222-1](#), [L. 222-3](#) et [L. 223-5](#) du Code de la Sécurité sociale, chaque Caisse nationale de Sécurité sociale veille à l'équilibre financier de sa branche. La CNAM veille à l'équilibre financier de la branche Maladie et de la branche AT-MP. Reste que, selon l'[article L. 225-1](#), l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) 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 des travailleurs salariés. La trésorerie de chacune des branches du régime général est individualisée par un suivi permanent en prévision et en réalisation comptable.

Il résulte de ces dispositions que l'ACOSS n'a recours à l'emprunt que lorsque les disponibilités, c'est-à-dire la trésorerie des trois branches, sont épuisées.

Le solde de trésorerie de l'ACOSS s'établissait à - 59,9 milliards de francs à la fin de 1994, et à - 119,5 milliards au 31 décembre 1995.

Confrontée à ces besoins de trésorerie, l'ACOSS se tourne vers deux partenaires : d'une part, le Trésor public qui lui consent des avances à très court terme au moyen d'un compte spécial, d'autre part, la Caisse des dépôts et consignations qui lui accorde des « prêts-relais ».

Fin 1995, l'ACOSS a eu recours à trois prêts de la Caisse des dépôts et consignations d'un montant total de 137 milliards de francs, qui ont permis un rétablissement précaire de sa trésorerie à 17,5 milliards de francs au 1^{er} janvier 1996. Les prêts consentis à l'ACOSS font peser sur cette dernière d'importants frais financiers pour la Sécurité sociale, plus de 8 milliards d'intérêts pour l'année 1996.

Or, l'ACOSS n'a pas vocation à couvrir le refinancement d'un déficit structurel.

À l'automne 1995, Alain Juppé a engagé la responsabilité de son Gouvernement sur un vaste plan de réforme de la Sécurité sociale. Il s'agissait à court terme de rétablir une situation financière saine et à long terme d'opérer des réformes structurelles de la Sécurité sociale. La révision constitutionnelle du 22 janvier 1996 a instauré les lois de financement de la Sécurité sociale qui permettent au Parlement de débattre puis de voter les enjeux financiers de la Sécurité sociale (cf. leçon n° 2).

Le Gouvernement a également pris deux séries d'ordonnances.

En janvier 1996, deux ordonnances portaient directement le refinancement de la Sécurité sociale : la première était consacrée au [traitement de la dette](#), par la création de la CADES, la seconde à des mesures immédiates de rééquilibrage des trois branches déficitaires (retraites, maladie et famille).

Par la suite, en avril 1996, trois autres ordonnances ont réformé [le fonctionnement des institutions, régimes et branches](#), ont redéfini l'organisation, les modalités de financement, d'évaluation et de contrôle des établissements de santé et ont développé [la maîtrise des dépenses de médecine de ville](#).

La création de la CADES et l'affectation de nouvelles ressources à la Sécurité sociale, s'inscrivent donc dans une dynamique de refondation complète du système de la Sécurité sociale.

B. Une structure ad hoc

La caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a été créée par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 afin d'**apurer les dettes de la Sécurité sociale**.

La CADES est un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé de la Sécurité sociale. Son conseil d'administration comprend des représentants des ministres de tutelle, des partenaires sociaux membres des conseils d'administration des caisses nationales de Sécurité sociale ainsi qu'à un représentant membre du conseil de surveillance du fonds de réserve pour les retraites (FRR).

En savoir plus : L'assistance du conseil d'administration de la CADES par un comité de surveillance

Le conseil d'administration est assisté d'un comité de surveillance composé de membres du Parlement, des présidents des caisses nationales de Sécurité sociale, du secrétaire général de la commission des comptes de la Sécurité sociale et de représentants de l'État. Le comité de surveillance émet un avis sur le rapport annuel d'activité de la CADES et peut être consulté sur toute question par le conseil d'administration.

Le choix de transférer la dette sociale à un établissement public spécialement et temporairement créé à cet effet s'explique pour diverses raisons.

D'abord, compte tenu du niveau d'endettement déjà élevé de l'Etat, il n'était plus possible de continuer à lui transférer des dettes issues des déficits de la Sécurité sociale. Avec la CADES, la dette sociale est traitée de façon distincte de celle de l'État. Il appartient à la Sécurité sociale de faire face à ses propres déficits l'évolution et à l'amortissement de sa dette qui sont, depuis la révision constitutionnelle du 22 février 1996, identifiés dans la loi de financement de la Sécurité sociale.

Par ailleurs, les emprunts réalisés par l'État peuvent servir à financer des dépenses d'investissement qui représentent un capital, donc un élément qui enrichit le patrimoine national. *A contrario*, les prestations sociales sont souvent analysées comme de simples dépenses de « fonctionnement » dans la mesure où leur versement ne crée pas de richesse pour la Sécurité sociale. Ce point de vue peut être nuancé dans la mesure où à défaut d'enrichir directement et immédiatement le patrimoine de la Sécurité sociale, les dépenses de la Sécurité sociale sont un investissement pour l'avenir en ce qu'elles soutiennent la santé des travailleurs, la natalité, la consommation des retraités... Quoiqu'il en soit, il est apparu nécessaire que ces dépenses ne pèsent pas sur les générations futures et que leur amortissement se fasse sur une période de temps limitée à l'aide d'une ressource spécifique, la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

Les titres financiers que l'ACOSS émet sur les marchés financiers sont limités à un an ([art. L. 139-3 du CSS](#)), l'obligeant à rembourser et à se refinancer dans des délais courts. La dette portée par l'ACOSS est ainsi en permanence refinancée par de nouveaux emprunts ce qui l'expose à des variations de taux d'intérêts. Il est alors apparu nécessaire de cesser de faire peser la dette de la Sécurité sociale sur la seule trésorerie de l'ACOSS.

Enfin, la création d'une structure distincte de l'ACOSS et transitoire montre la volonté de ne pas faire de l'endettement, et donc du déficit, une situation pérenne. Dans le cadre du plan Juppé, le passé devait être soldé par la CADES tandis que les mesures prises devaient permettre d'éviter que ne se reproduisent de nouveaux déficits.

C. Les missions initiales confiées à la CADES

L'ordonnance du 24 janvier 1996 a confié à la CADES les missions :

- d'apurer la dette de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations constatée au 31 décembre 1995, correspondant au financement des déficits accumulés au 31 décembre 1995 par le régime général de Sécurité sociale et à celui de son déficit prévisionnel de l'exercice 1996, soit 137 milliards de francs (21 Md€) ;
- de prendre en charge les déficits 1995 et 1996 de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles (CANAM) en lui versant, au cours l'année 1996, 3 milliards de francs (0,45 Md€) ;
- de verser chaque année au budget général de l'Etat une somme de 12,5 milliards de francs (1,9 Md€). Ces versements correspondent à l'emprunt contracté par l'Etat en 1993 afin de couvrir, pour partie, les dettes cumulées du régime général de Sécurité sociale.

L'ordonnance du 24 janvier 1996 prévoyait l'existence de la CADES pour une durée de treize ans et un mois, **la CADES devait donc disparaître en 2009.**

§2. Les instruments de la CADES

Pour remplir les obligations résultant de ses missions, la Caisse d'amortissement de la dette sociale est habilitée à contracter des emprunts sur les marchés financiers qu'elle rembourse progressivement au moyen de ressources qui lui sont affectées.

Remarque

Le conseil d'administration de la CADES a retenu les principes de financement suivants :

- la minimisation du coût des financements de la CADES, à travers notamment la priorité donnée au financement de marché ;
- le recours à une grande diversité d'instruments et de marchés, compte tenu notamment de l'importance des opérations : les financements en devises peuvent à cet égard offrir des opportunités de financement très attractives et permettent d'alléger la pression exercée sur les marchés libellés en euro ;
- le positionnement de la signature de la CADES parmi les meilleures signatures souveraines ou quasi-souveraines.

Source : annexe 8 au PLFSS 2022.

Les ressources propres de la CADES lui permettent ainsi d'une part de payer les intérêts dus sur la dette reprise et, d'autre part, d'amortir progressivement le principal. Comme nous le verrons plus loin, chaque année la CADES doit remplir un objectif d'amortissement de la dette sociale fixé en loi de financement de la Sécurité sociale. L'ambition de la CADES est bien sûr d'**augmenter le ratio dette amortie/recettes perçues**.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Montant des ressources affectées (en Md €)	16,0	15,8	16,0	16,5	16,8	17,2	17,7	18,3	17,6	19	20,2	21,1	19,3	
Intérêts versés par la CADES (en Md €)	3,8	4,1	3,4	3,2	2,7	2,3	2,2	2,2	2,0	1,5	1,2	1,3	2,8	3,4
Montant de la dette amortie (en Md €)	11,7	11,9	12,4	12,7	13,5	14,4	15,0	15,4	16,2	16,1	17,8	19	18,3	15,9
Dette amortie/recettes affectées (en %)	75,5	74,7	78,5	79,4	81,8	85,7	87,2	87,0	88,5	91,4	93,7	94,1	86,9	82,4

Source : [Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale « Financement »](#), annexé au [Projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale 2024](#).

Selon [l'article 6 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale](#), la CADES bénéficie actuellement des ressources suivantes :

- le produit de la CRDS dont le taux est de 0,5 % ;
- 0,60 point de la CSG sur les revenus du patrimoine, les revenus de placement, les revenus d'activités et les revenus de remplacement ;
- 0,30 point de la CSG sur revenus tirés des jeux ;
- 2,1 milliards d'euros versés chaque année par le FRR jusqu'en 2024.

L'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale a créé une « *contribution au remboursement de la dette sociale* » (CRDS) affectée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

La CRDS appartient, comme la contribution sociale généralisée (CSG) à la catégorie des « *impositions de toute nature* », au sens de l'article 34 de la Constitution (CE, 4 nov. 1996, n° 177162, n° 177402, n° 177807, n° 178874 et n° 179030).

La CRDS correspond à cinq contributions couvrant différentes catégories de revenus : activité et remplacement, patrimoine, placement, jeux, ventes de métaux et objets précieux.

La CRDS englobe la quasi-totalité des revenus des personnes physiques. Son assiette est plus large que celle de la contribution sociale généralisée (CSG).

Exemple

A la différence de la CSG, la CRDS frappe les prestations familiales (hors allocation d'éducation de l'enfant handicapé), le RSA « chapeau », les aides personnalisées au logement et l'allocation de logement social, certains revenus d'activité et de remplacement d'origine étrangère perçus par des personnes fiscalement domiciliées en France mais ne relevant pas de la Sécurité sociale française, et enfin les ventes de métaux précieux, bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité.

Les exonérations concernent essentiellement les minima sociaux et certaines allocations de solidarité, ce qui comprend principalement, lorsqu'elles ne sont pas imposables, les allocations de chômage et de préretraite, les pensions d'invalidité et de retraite. La loi du 13 août 2004 a élargi l'assiette de calcul de 95 à 97 % des salaires bruts et des allocations chômage. La Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012 l'a étendue à 98,25 %.

La Contribution Sociale Généralisée (CSG) a été créée par la loi de finances pour 1991 (cf. leçon n° 5). Jusqu'en 2008, la CSG était répartie entre le Fonds de Solidarité Vieillesse, la Caisse nationale des allocations familiales, les régimes de base d'assurance maladie et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Comme nous le verrons plus loin, en contrepartie de la dette de 27 milliards d'euros reprise par la CADES, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 a affecté à la CADES 0,2 point de CSG prélevé sur les recettes du FSV.

La loi n° 2010-1594 de financement de la Sécurité sociale pour 2011 a complété les ressources de la CADES par une fraction de 0,28 point de CSG portant ainsi la CSG attribuée à la CADES à 0,48 point.

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2011 avait également affecté à la CADES 1,3 % du prélèvement social sur les revenus du capital et les produits de placement.

L'article 24 de la loi n° 2015-1702 de financement de la sécurité sociale pour 2016 a procédé à une redéfinition des mécanismes d'affectation des prélèvements sociaux pesant sur le capital. Dès lors, depuis le 1^{er} janvier 2016, la CADES ne dispose plus de la fraction de 1,3 % du prélèvement social sur les revenus du capital qui lui était jusque là affectée mais bénéficie de 0,6 point de CSG contre 0,48 point auparavant.

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2011 prévoit un versement annuel du Fonds de Réserves pour les Retraites de 2,1 Md€ de 2011 à 2024 soit un versement total de 29,4 milliards d'euros.

Selon l'article L. 135-6 du Code de la Sécurité sociale, « les sommes affectées au [Fonds de Réserves pour les Retraites] sont mises en réserve jusqu'au 1^{er} janvier 2011. A compter de cette date et jusqu'en 2024, le fonds verse chaque année, au plus tard le 31 octobre, 2,1 milliards d'euros à la Caisse d'amortissement de la dette sociale afin de participer au financement des déficits, au titre des exercices 2011 à 2018, des organismes mentionnés à l'alinéa précédent. Le calendrier et les modalités de ces versements sont fixés par convention entre les deux établissements. »

Enfin, la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2024, la CADES ne disposera plus que de 0,45 point de CSG sur les revenus d'activités, de remplacement et du capital tandis qu'une fraction supplémentaire de 0,15 point de CSG sera transférée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Par ailleurs, est pérennisée la contribution du Fonds de Réserve pour les Retraites à la CADES puisqu'à compter de 2025, le fonds versera chaque année à CADES 1,45 Md€. Il s'agit d'accompagner la prolongation de la durée d'amortissement de la dette portée par la CADES.

**L'évolution des ressources prévues par la loi n° 2020-992
du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie**

Ressources	2023	2024	2025
CSG (en point)	0,6	0,45	0,45
CRDS (en point)	0,5	0,5	0,5
FRR (en Md€)	2,1	2,1	1,45

Section 2. La durée d'amortissement de la « dette sociale »

Alors que la date d'extinction de la CADES était à l'origine prévue pour 2009, elle n'a cessé d'être reportée du fait de nouvelles dettes que le législateur a transmis à la CADES (§1). Grâce à la LOLFSS, le Parlement a désormais une connaissance plus précise de la dette sociale et notamment du montant de son amortissement annuel (§2).

§1. Le report continuuel de la date de l'extinction de la CADES

Le report continuuel de la date de l'extinction de la CADES, et donc l'allongement de la durée de perception de la CRDS, résultent du fait que le législateur a régulièrement transféré à la CADES de nouvelles dettes sans lui affecter de nouvelles ressources.

Comme précédemment dit, l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 créant la CADES avait prévu l'extinction de cette dernière en 2009, date à laquelle les dettes qui lui ont été transférées auraient été amorties.

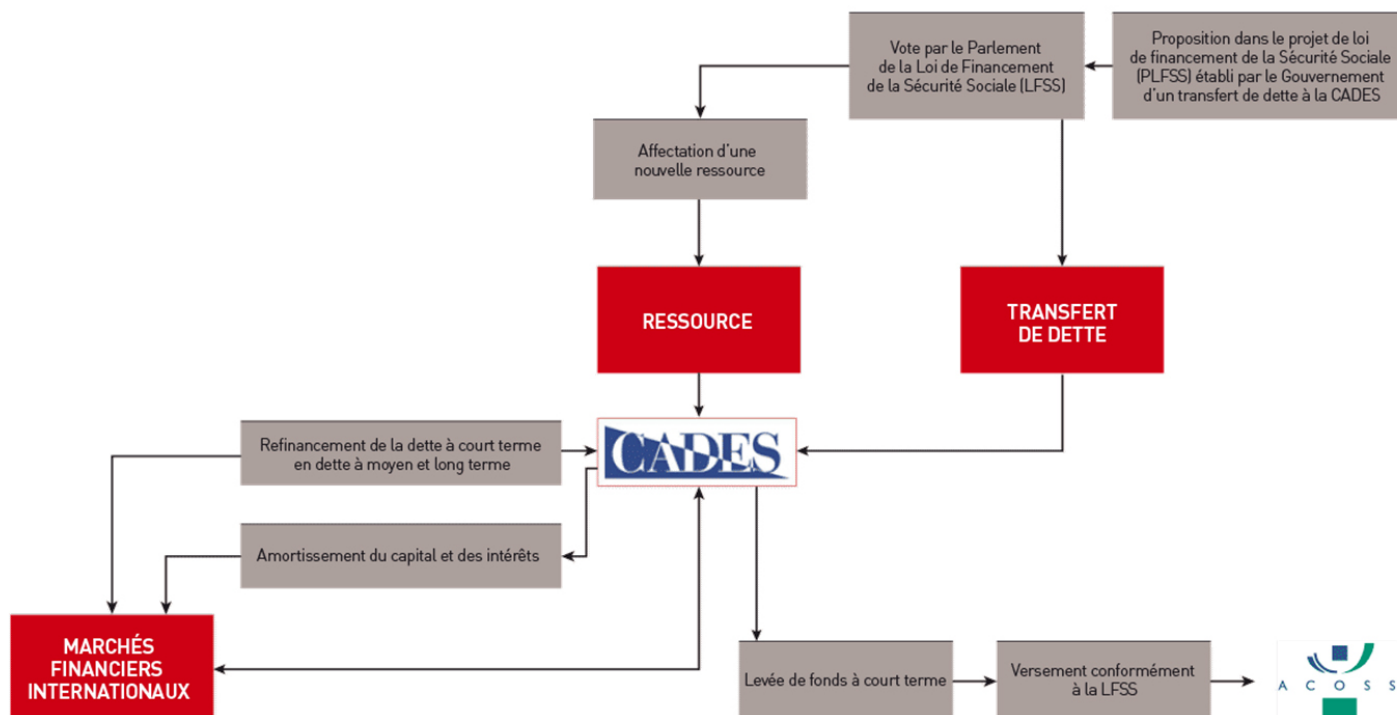
Or, le législateur a, à plusieurs reprises, **prolongé la durée de vie de la CADES en lui transférant de nouveaux déficits sans augmenter ses recettes.**

Ainsi, l'article 31 de la loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997 de financement de la Sécurité sociale pour 1998 a confié à la CADES, dans la limite de 87 milliards de francs, les dettes correspondant au financement des déficits accumulés par le régime général constatés au 31 décembre 1997 et au financement du déficit prévisionnel de l'exercice 1998. La date d'extinction de la CADES a été repoussée à janvier 2014 et la perception de la CRDS a donc été rallongée de 5 ans.

Dans le même sens, l'article 76 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie prévoit que la CADES prend en charge, par des transferts à l'ACOSS, la couverture des déficits cumulés de la branche maladie arrêtés au 31 décembre 2003 et celui du déficit prévisionnel au titre de l'exercice 2004 à hauteur de 35 milliards d'euros. La couverture des déficits prévisionnels de la branche au titre des exercices 2005 et 2006 est elle aussi assurée par la CADES dans la limite de 15 milliards d'euros. La loi du 13 août 2004 ne prévoit plus une date pour l'achèvement de la mission de la CADES, mais indique que la CADES et la CRDS existeront « jusqu'à l'extinction » des missions de la CADES.

En 2005, le législateur organique a finalement choisi d'empêcher d'allonger la durée de vie de la dette sociale en interdisant de transférer des déficits accumulés à la CADES sans lui attribuer des recettes supplémentaires.

Ainsi, l'article 20 de la loi organique n° 2005-881 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale du 2 août 2005 impose qu'à l'avenir : « *Tout nouveau transfert de dette à la caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale (...) la durée d'amortissement est appréciée au vu des éléments présentés par la caisse dans ses estimations publiques* ».



Or, après 2005, les régimes de Sécurité sociale ont continué d'accumuler des dettes. La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 prévoit alors le transfert à la CADES de 27 milliards d'euros correspondant aux déficits accumulés au 31 décembre 2008 des branches maladie et vieillesse, ainsi que du Fonds de solidarité vieillesse. Afin de respecter les dispositions de la LOLFSS, le législateur a affecté au financement de la CADES une fraction de 0,2 point de CSG. On peut noter que cette fraction était auparavant affectée au Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV), ce dernier est donc privé d'une partie de ses ressources alors même qu'il est déficitaire.

Sous l'effet de la crise économique et financière, les recettes de la Sécurité sociale ont reculé entraînant une dégradation brutale des comptes de la Sécurité sociale. En loi de financement de la Sécurité sociale pour 2010, le déficit pour 2009 de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale s'établissait à – 21,7 milliards d'euros, celui pour 2010 à – 26,5 milliards d'euros et celui pour 2011 à – 22,4 milliards d'euros.

Il a donc fallu trouver une solution à la question de la « dette sociale », comprise comme les déficits cumulés qui pèsent sur la trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). La gestion de la dette par la dette par l'ACOSS n'est évidemment pas satisfaisante. D'une part, la mission de l'ACOSS consiste à couvrir un besoin de trésorerie courant et non un déficit provenant du décalage entre les dépenses et les recettes de Sécurité sociale. Le plafond des ressources non permanentes accordé à l'ACOSS est un outil de financement à court terme. D'autre part, le recours aux ressources non permanentes de l'ACOSS ne permet finalement pas d'amortir la dette, qui est en permanence refinancée par de nouveaux emprunts. Ce mode de financement rend l'ACOSS particulièrement vulnérable à une remontée des taux d'intérêt, d'autant plus qu'une hausse du niveau du découvert de l'ACOSS peut envoyer un signal négatif aux marchés, avec pour conséquence une dégradation des conditions de financement.

Remarque

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, de juin 2010, la Cour des comptes proposait de limiter le montant du plafond des ressources non permanentes de l'ACOSS : « (...) pour éviter l'accumulation de déficits considérables à l'ACOSS, dont la mission est seulement de couvrir les besoins de trésorerie du régime général, le plafond d'emprunt fixé chaque année par la loi de financement de la Sécurité sociale ne devrait pas pouvoir dépasser 30 milliards d'euros. Une limite serait fixée par la loi de financement, qui ne pourrait pas être relevée en cours d'année, et à l'approche de laquelle il devrait être impérativement procédé soit à un transfert de dette à la Cades, soit à des mesures supplémentaires de réduction du déficit du régime général. »

Il apparaît donc nécessaire de mettre un terme au recours à l'ACOSS pour financer la dette accumulée.

Afin de décharger les régimes de frais financiers croissants, le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010 préconisait que les dettes des régimes soient transférées à la CADES. Cependant, une reprise immédiate par la CADES des déficits cumulés pour les exercices 2009 et 2010 auraient nécessité une hausse considérable des prélèvements affectés à la CADES.

Effectivement, plutôt que d'augmenter les recettes affectées à la CADES, la loi organique n° 2010-1380 relative à la gestion de la dette sociale adoptée le 13 novembre 2010 prévoit expressément **la possibilité de déroger au principe organique de non allongement de la durée de vie de la CADES**.

Ainsi, la loi organique du 13 novembre 2010 permet à la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2011 de prévoir des transferts de dette à CADES conduisant à accroître la durée d'amortissement de la dette sociale dans la limite de quatre années. La LFSS pour 2011 pourra, dans le même temps, accompagner ces transferts de dette d'une augmentation de recettes assises sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

A titre dérogatoire, [l'article 9 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2011](#) a prévu la reprise par la CADES :

- d'une part, dans la limite de 68 milliards d'euros, de la dette du régime général correspondant aux déficits 2009 et 2010 des branches maladie, vieillesse et famille et du FSV et des déficits prévisionnels 2011 des branches maladie et famille ;
- et d'autre part, dans la limite de 62 Md€ au total et de 10 Md€ par an, de la dette correspondant aux déficits de la branche vieillesse et du FSV pour les années 2011 à 2018.

Dans ce cadre, en 2012, une dette de 6,6 Md€ a été transférée à la CADES au titre des déficits 2011 de la branche vieillesse du régime général et du FSV.

Comme l'impose la LOLFSS, des ressources supplémentaires ont été attribuées à la CADES :

- 0,28 point de CSG (portant ainsi la CSG attribuée à la CADES à 0.48 point) ;
- 1,3 % du prélèvement social sur les revenus du capital ;
- un versement annuel par le Fonds de Réserves des Retraites de 2,1 Md€ de 2011 à 2024.

Remarque

On relève que le choix a été fait de « ponctionner » le FRR dès 2011, alors même que celui-ci avait vocation à faire fructifier ses réserves jusqu'en 2020 (cf. leçon n° 4). De plus, les recettes mises en place pour financer une partie de la reprise de dette ont privé la branche famille de certaines des recettes pérennes.

L'article 9 de la LFSS pour 2011 a repoussé à l'année 2025 le terme du remboursement de la dette par la caisse d'amortissement.

Ces 7 Md€ de recettes nouvelles à la CADES permettent de ne pas reporter de plus de quatre années sa date de fin de vie prévisionnelle. En raison de ce quasi doublement des recettes de la Caisse, le ratio dette amortie / ressources affectées est de plus de 75 % depuis 2011.

La reprise par la CADES de ces déficits a permis de réduire le plafond de ressources non permanentes auxquelles peut recourir le régime général en 2011 : de 65 milliards d'euros en 2010, il est passé à 20 milliards d'euros en 2011. La dette courante portée par les organismes de sécurité sociale est allégée.

Remarque

Dans sa décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010, le Conseil constitutionnel a précisé que les LFSS ne pourront pas conduire, par un transfert sans compensation au profit de la CADES de recettes affectées aux régimes de Sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement, à une dégradation des conditions générales de l'équilibre financier de la Sécurité sociale de l'année à venir. Une telle réserve vise à éviter que de nouveaux déficits ne se créent dans le but d'effacer la dette résultant de la reprise de déficits anciens.

[L'article 27 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012](#) a transféré à la CADES les déficits comptables cumulés en 2009 et 2010 de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles pour un montant global de 2,5 Md€. Dans le respect de l'article 20 de la LOLFSS, cette reprise de dette s'est

accompagnée de nouvelles impositions de toutes natures affectées à la CADES qui doivent lui permettre de ne pas voir son existence prolongée. Sont élargies l'assiette de la CSG et de la CRDS sur les revenus d'activité (diminution de l'abattement pour frais professionnels de 3 % à 1,75 %) ainsi que de l'assiette des prélèvements sur le capital (sur les plus-values immobilières).

Reste que l'opération de reprise de la dette par la CADES organisée par la LFSS pour 2011 ne prévoyait pas la prise en charge de déficits de la branche famille et de la branche maladie apparus après 2011.

Or, pour 2012, les déficits de la branche maladie et de la branche famille ont respectivement atteint – 5,9 et – 2,5 milliards d'euros. Pour 2013, le déficit de la branche maladie est de -7,7 milliards d'euros tandis que celui de la branche famille est de - 2,8 milliards d'euros. Si l'on ajoute les 10,9 milliards d'euros de déficit attendus pour la branche maladie en 2014 et les 3,3 milliards d'euros de déficit de la branche famille, pas moins de 33,1 milliards d'euros de déficits cumulés des deux branches pèseraient sur la trésorerie de l'ACOSS à la fin 2014. En l'état, l'ACOSS allait donc devoir supporter le poids d'un financement qui excédait la couverture des besoins de financement non permanents du régime général.

En savoir plus : Les outils de l'ACOSS pour financer la dette qu'elle supporte

« L'Acoss dispose de plusieurs outils pour garantir le financement des besoins des régimes de sécurité sociale dont elle assure la gestion de la trésorerie ainsi que pour assurer le financement de la dette qu'elle porte :

- l'émission de titres de créances sur les marchés financiers ;
- le recours à des emprunts auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Les relations entre les deux organismes sont formalisées dans une convention quinquennale dont le dernier renouvellement a eu lieu en décembre 2023 et qui précise que l'encours de prêt maximal que l'Acoss peut effectuer auprès de la CDC est fixé à 13 milliards d'euros ;
- la mobilisation, contre rémunération, des excédents de trésorerie d'autres organismes de la sécurité sociale.

En pratique, l'outil privilégié de l'Acoss pour financer ses besoins est l'émission de titres de créances ».

Source : [CLOUET \(H.\) et RIST \(S.\), rapport d'information n° 302 en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la gestion de la dette sociale, AN, 2 octobre 2024.](#)

Afin d'éviter que les déficits ne pèsent trop lourdement sur l'ACOSS, l'[article 16 de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2014](#) a intégré les déficits des branches famille et maladie dans le périmètre de la reprise de dette par la CADES.

En effet, le plafond annuel de reprise était fixé à 10 Md€ et les déficits de la branche vieillesse ont été sensiblement inférieurs à 10 milliards d'euros par an, il a donc été possible d'intégrer dans le schéma de reprise de dette les déficits des branches maladie et famille. La durée de vie de la CADES et les plafonds de reprise fixés sont restés identiques.

L'[article 26 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016](#) a supprimé le plafond annuel de 10 Md € qui avait été fixé par la LFSS pour 2011 et ramené la dernière année de déficit repris à 2015. Elle a ouvert ainsi la possibilité d'une saturation du plafond de 62 Md€ dès 2016 et d'une reprise anticipée de 23,6 Md€ pour profiter des conditions de financement à court et moyen long terme particulièrement favorables.

La LFSS pour 2016 a supprimé le plafond annuel de 10 Md€ de reprise de dette afin de tirer avantage des conditions favorables d'emprunt sur les marchés obligataires.

Grâce à la suppression du plafond de reprise de dette par la CADES, ont été repris en 2016 :

- les déficits 2015 de la CNAV et du FSV pour 3,5 Md€ (4,4 Md€ au titre des déficits prévisionnels 2016, montant minoré au titre de régularisations de 0,7 Md€ sur la reprise effectuée en 2015 et de 0,2 Md€ sur la reprise 2016) ;
- le reliquat du déficit 2013 de la CNAMTS (6,5 Md€) et le déficit 2013 de la CNAF (3,2 Md€) ;
- le déficit 2014 de la CNAMTS (6,5 Md€) et le déficit 2014 de la CNAF (2,7 Md€).
- une partie du déficit 2015 de la CNAM (1,2 Md€).

Compte tenu des ressources qui lui ont été transférées, la CADES estime que la dette sociale dont elle a la charge pouvait s'éteindre dès 2024.

Enfin, la crise sanitaire et économique du Covid19 a fait peser sur l'ACOSS de nouvelles dettes que le Gouvernement a choisies de transférer à la CADES.

En savoir plus : Cette reprise de dette par la CADES a été contestée à plusieurs titres

« Un premier ensemble de griefs concernait la décision de faire supporter par la sécurité sociale le coût de mesures qui, à l'instar du report d'échéances de versement des cotisations sociales et de la mise en place de l'activité partielle, ont été décidées par l'État et, dans les autres pays européens, assumés par ce dernier. Certains économistes, qui estimaient que « les assurances sociales n'avaient pas à supporter la dette due au covid », ont critiqué ce choix. M. Rémi Pellet a néanmoins fait valoir lors de son audition, s'agissant du rôle de l'État dans la prise de décisions ayant un effet sur les finances sociales, que celui-ci assume la responsabilité de la gestion financière de la plupart des régimes de sécurité sociale.

D'autres critiques portaient plus spécifiquement sur la finalité de ces dépenses supplémentaires, qui aurait excédé la fonction première de la sécurité sociale en tant que système de protection 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 ». Certains auteurs ont ainsi observé que des mesures telles que le report d'échéances de cotisations ou encore la prise en charge des indemnités journalières pour les parents dont les enfants avaient été contaminés ou cas contact, répondaient avant tout à un objectif de soutien à l'activité économique et perçu dans ces évolutions un « brouillage de l'organisation des solidarités ». Les auditions menées par les rapporteurs ont montré que le lien de ces dépenses avec la sécurité sociale suscitait des discussions, car elles relèvent de décisions prises par l'État dans le cadre de la gestion de crise pandémique, en cela très comparables aux décisions des pays voisins qui ont choisi de les imputer à la dette publique sans aucun cantonnement dans une caisse dédiée ».

Source : [CLOUET \(H.\) et RIST \(S.\), rapport d'information n° 302 en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la gestion de la dette sociale, AN, 2 octobre 2024.](#)

Ainsi, [l'article 1 de la loi relative à la dette sociale et à l'autonomie du 7 août 2020](#) définit le périmètre de la reprise des déficits par la CADES (pour un montant de 136 Md€).

Sont ainsi transférés à la CADES :

- les déficits accumulés au 31 décembre 2019 par la branche maladie, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), la branche vieillesse du régime des travailleurs agricoles non-salariés et le régime de retraite de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), à hauteur de 31 Md€ ;
- les déficits prévisionnels 2020 à 2023 de l'ensemble des branches du régime général, à l'exception de la branche « accidents du travail-maladies professionnelles », du FSV et de la branche vieillesse du régime des travailleurs agricoles non-salariés, dans la limite d'un plafond de 92 Md€.
- la couverture d'environ un tiers des emprunts contractés par les établissements de santé relevant du service public hospitalier jusqu'au 31 décembre 2019, avec un plafond de 13 Md€.

Remarque

Le décret n° 2020-1074 du 19 août 2020 a organisé une première reprise de 16 Md€ pour l'année 2020 au titre des déficits du régime général, du Fonds de solidarité vieillesse et de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole.

En revanche, comme le souligne le [rapport de la Cour des comptes sur la Sécurité sociale d'octobre 2022](#), "la Cades n'a finalement pas repris les déficits 2020 de la branche vieillesse et de la branche famille, au motif que les situations nettes de ces branches restaient excédentaires à fin 2020 après l'imputation des déficits 2020. Les seuls déficits repris pour l'exercice 2020 ont été ceux de la branche maladie et du FSV. Il en serait de même en 2023 pour la reprise des déficits 2021, la branche vieillesse conservant une situation nette positive à fin 2021".

Pour permettre ce nouveau transfert de dettes sans affecter de ressources supplémentaires à la CADES, **l'extinction de la CADES a été repoussée de 2024 à 2033**. Ainsi, [la loi organique relative à la dette sociale et à l'autonomie adoptée le 7 août 2020](#) dispose que « tout nouveau transfert de dette à la CADES doit être accompagné d'une augmentation de ses recettes permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de sa dette au delà du 31 décembre 2033 ».

Par ailleurs, la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie a pérennisé la contribution du Fonds de Réserve pour les Retraites à la CADES puisqu'à compter de 2025, le fonds versera chaque année à CADES 1,45 Md€.

§2. Le vote de l'objectif d'amortissement de la CADES

Depuis la [loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale du 2 août 2005 \(LOLFSS\)](#), le Parlement vote chaque année un **objectif pour les organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base**. La LFSS détermine ainsi, pour l'année à venir, l'objectif d'amortissement de la CADES. Cet objectif est également rectifié dans la loi de financement pour l'année en cours et constaté dans la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

Exemple

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020 avait fixé pour l'année 2020 un objectif d'amortissement de la dette sociale par la CADES à 16,7 milliards d'euros. Le montant de la dette amortie en 2020 par la CADES, approuvé en loi de financement pour 2022, s'élève à 16,1 milliards d'euros. L'objectif n'a donc pas été parfaitement rempli. Il en était de même en 2017.

Le montant de la dette amortie chaque année est globalement en hausse.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
																(prévisions)	(prévisions)	(prévisions)
Montant de la dette amortie (en Md €)	5,3	5,1	11,7	11,9	12,4	12,7	13,5	14,4	15,0	15,4	16,3	16,1	17,8	19	18,3	16	16,2	16,4

Source : lois de financement de la sécurité sociale.

Quant au **montant total de la dette restant à amortir par la CADES**, il figure dans le [rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale consacré au financement de la Sécurité sociale](#) et annexé au projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale ainsi que dans l'annexe 2 (comme par exemple dans l'[annexe 2 au PLFSS 2026](#)).

De 1996 à 2010, le montant de la dette restant à amortir est passé de 23 à 87 milliards. Suite aux différentes reprises de dette, le montant restant à rembourser par la CADES est monté à près de 143 milliards d'euros en 2011.

Tableau d'amortissement de la dette sociale

Année de reprise de dette	Dette reprise cumulée	Amortissement annuel	Amortissement cumulé	Situation nette de l'année
1996	23 249	2 184	2 184	-21 065
1997	25 154	2 907	5 091	-20 063
1998	40 323	2 444	7 535	-32 788
1999	42 228	2 980	10 515	-31 713
2000	44 134	3 226	13 741	-30 393
2001	45 986	3 021	16 762	-29 224
2002	48 986	3 227	19 989	-28 997
2003	53 269	3 296	23 285	-29 984
2004	92 366	3 345	26 630	-65 736
2005	101 976	2 633	29 263	-72 713
2006	107 676	2 815	32 078	-75 598
2007	107 611	2 578	34 656	-72 955
2008	117 611	2 885	37 541	-80 070
2009	134 611	5 260	42 801	-91 810
2010	134 611	5 135	47 936	-86 675
2011	202 378	11 678	59 614	-142 764
2012	209 026	11 949	71 563	-137 463
2013	216 745	12 443	84 006	-132 739
2014	226 887	12 717	96 723	-130 164
2015	236 887	13 513	110 236	-126 651
2016	260 496	14 426	124 662	-135 834
2017	260 496	15 044	139 706	-120 790
2018	260 496	15 444	155 150	-105 346
2019	260 496	16 253	171 403	-89 093
2020	280 496	16 089	187 492	-93 004
2021	320 496	17 812	205 304	-115 192
2022	360 496	18 961	224 265	-136 231
2023	387 728	18 305	242 570	-145 158
2024	396 496	15 989	258 559	-137 937
2025 (p)	396 496	16 195	274 754	-121 742
2026 (p)	396 496	16 439	291 193	-105 304

Source : annexe 2 au PLFSS 2026.

Fin 2019, le montant cumulé de la dette déjà reprise par la CADES depuis sa création s'élevait à plus de 260 Md€.

Compte tenu des ressources transférées à la CADES et de la faiblesse des intérêts qu'elle verse, 171 Md€ avaient déjà été amortis tandis qu'il restait encore 89,3 Md€ de dette à amortir par la CADES.

La loi relative à la dette sociale et à l'autonomie du 7 août 2020 a organisé une nouvelle reprise des déficits par la CADES pour un montant de 136 Md€ (cf. supra).

En 2020, le montant de la dette reprise a atteint 280 Md€ et a continué de progresser pour atteindre 396 Md€ en 2024.

Le montant de dette restant à amortir s'élève à 121 Md€ fin 2025.

Section 3. La persistance de la dette portée par l'ACOSS

L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) « 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 des travailleurs salariés » ([art. L. 225-1 du CSS](#)). Elle a pour mission de financer les besoins annuels de trésorerie du régime général. A cet effet, elle émet des titres financiers qu'elle doit rembourser dans les douze mois ([art. L. 139-3 du CSS](#)). En pratique, les emprunts élevés que l'ACOSS contracte servent à couvrir l'insuffisance de ressources permanentes et l'ACOSS détient une partie des montants dues par la Sécurité sociale.

La dette portée par la CADES ne représente pas l'intégralité de la dette de la Sécurité sociale.

La dette sociale comprend également une dette courante, celle non reprise par la CADES. Cette « dette courante » portée par l'ACOSS est obtenue en faisant la somme des montants des soldes comptables cumulés du régime général, du FSV et de la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles et en en déduisant les montants repris par la CADES.

Remarque

Comme le dénonçait la Cour des comptes dans son rapport sur la Sécurité sociale de septembre 2013, « cet endettement n'est pas apparent et n'est pas financé par une ressource affectée. De fait, l'ACOSS est conduite à solliciter de manière croissante les marchés financiers. Si l'agence a pu se financer à bon compte en bénéficiant de taux d'intérêt à court terme historiquement bas (0,187 % contre 1,014 % en 2011), elle est exposée à un risque de liquidité et de taux dont la Cour a déjà souligné les dangers ».

Grâce aux reprises de dette successives et notamment à celle exceptionnelle organisée en 2016, la dette « courante » du régime général, du FSV et de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles a atteint 20 Md€ en 2016, soit un net recul par rapport à 2015 (36 Md€).

Remarque

Les déficits portés par l'ACOSS atteignaient 30 Md€ fin 2019. Afin d'alléger la dette portée par l'ACOSS, l'article 27 de la loi n° 2018-1203 de financement de la Sécurité sociale pour 2019 prévoyait une nouvelle reprise de dette par la CADES d'un montant maximum de 15 Md€ avant 2024 sans allonger sa durée d'amortissement, en affectant une fraction supplémentaire de CSG à la CADES.

Or, la dégradation du contexte macro-économique et les mesures adoptées en fin d'année 2019 dans le cadre de la loi n° 2018-1213 portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES)[[lien](#)] ont remis en cause la trajectoire d'équilibre de la Sécurité sociale. La reprise de dette prévue en LFSS 2019 a finalement été abrogée par l'article 25 IV de la loi n° 2019-1446 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Au printemps 2020, consécutivement à la crise du Covid19, la trésorerie du régime général a été confrontée, d'une part, au report de paiement et à la baisse des cotisations sociales, d'autre part, à des dépenses supplémentaires : achats de médicaments, de masques et de matériels, soutien aux établissements de santé et à certains de leurs agents, indemnisation par la Sécurité sociale, des personnes vulnérables et des parents d'enfants sans solution de garde qui ne pouvaient pas travailler.

La hausse considérable des besoins de trésorerie a conduit le Gouvernement à relever par deux fois le plafond des ressources non permanentes de l'ACOSS, fixé à 39 Md€ par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020 : [le 25 mars 2020 à 70 Md€](#), puis [le 20 mai 2020 à 95 Md€](#). Un tel plafond n'avait jamais été atteint et s'est traduit par des émissions importantes d'emprunts par l'ACOSS, avec des risques de refinancement. Le Gouvernement a décidé de transférer à la CADES une partie des dettes portées par l'ACOSS (*v. supra*). Depuis l'exercice 2024, les déficits des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale sont sans solution de financement de long terme.

Remarque

« À défaut de solution pérenne, le PLFSS 2025 apporte deux aménagements de court terme aux conditions d'emprunt de l'Acos.

En 2024, le creusement du déficit accroît le besoin de financement brut, qui se rapproche sensiblement du plafond d'emprunt fixé à 45 Md€. Le PLFSS pour 2025 prévoit donc deux mesures :

1. le relèvement du plafond à 65 Md€. Une telle révision (+ 20 Md€) est cohérente avec l'ampleur du déficit prévu en 2025 (16 Md€), au regard du peu de marge constatée en 2024 (5 Md€).
2. l'allongement de la durée d'emprunt de l'Acos de 12 mois actuellement à 24 mois, tout en interdisant que la durée moyenne des emprunts excède 12 mois. L'Acos est actuellement contrainte de se refinancer fréquemment, dans des conditions qui la rendent sensible à toute variation des taux d'intérêt et qui peuvent la soumettre à des risques de liquidité pendant les périodes de crise financière. Ainsi, en 2020, la fermeture des compartiments de marché sur lesquels l'Acos se finance, l'a obligée à solliciter dans l'urgence le concours de la Caisse des dépôts et consignations. À défaut, elle n'aurait pas été en mesure de payer les prestations dues aux assurés. La mesure en PLFSS vise à permettre à l'Acos d'accéder au marché des titres de moyen terme. Selon l'exposé des motifs du PLFSS pour 2025, la durée moyenne des titres de l'Acos qui était de 36 jours en 2023 pourrait être portée de 3 à 6 mois, soit une durée jugée suffisante pour améliorer la gestion de la dette sans concurrencer la Cades sur les marchés d'emprunt de long terme ».

Source : [Communication de la Cour des comptes à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale et à la Commission des affaires sociales du Sénat, La situation financière de la Sécurité sociale, octobre 2024](#)

La création de la CADES visait à alléger la trésorerie de l'ACOSS des frais liés à l'endettement et à identifier la dette sociale pour parvenir à son extinction dans un délai raisonnable.

Force est d'admettre que ces ambitions n'ont pas été réalisées. Non seulement l'ACOSS continue de supporter une partie de la dette, mais encore l'extinction de la CADES et donc de la ressource qui lui est dédiée la CRDS a été à plusieurs reprises repoussée. Le législateur organique a certes posé comme principe que tout nouveau transfert de dette devait être accompagné d'une ressource correspondante, mais ce principe a connu une dérogation dès 2011. Cela étant, grâce au vote de l'objectif d'amortissement de la dette sociale portée par la CADES, la « dette sociale » et son poids sur les finances de la Sécurité sociale sont désormais mieux connus.