

NOTE

La Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES) : histoire, fonctionnement, gouvernance, enjeux actuels

I. Origine et création de la CADES

Après une croissance du PIB durable de près de 4,3% par an de 1949 à 1974, la crise des années 1970 laisse place à une période de croissance atone et à la mise en œuvre progressive d'une politique de réduction du « cout du travail », grevant les recettes de la Sécurité sociale.

L'année 1993, marquée par une forte récession représente une rupture. La diminution des recettes de la Sécurité sociale cette année-là entraîne un déficit de 57 milliards de francs¹ obligeant à un prêt exceptionnel de la Caisse des dépôts.

La dette sera finalement transférée à l'Etat par la loi de finances de 1994², le Gouvernement estimant néanmoins que « *le recours aux avances de l'Etat ne pouvait devenir un mode normal et durable de financement des dépenses du régime général de la sécurité sociale* »³.

Malgré cette reprise, les déficits se sont reconstitués les années suivantes, notamment au gré de l'intensification des politiques de « réduction du coût du travail », amenant le montant total des mesures d'exonération de cotisations sociales entre 1992 et 1994 à 28 milliards de francs⁴, sans compensation puisque la loi Veil ne fut instaurée qu'en juillet 1994. Refusant de revenir sur sa politique de l'offre et sans autre solution pour affronter l'accroissement du déficit qui en résultait, l'Etat se refusa à reprendre de nouveau la dette des comptes sociaux qu'il avait lui-même provoqué et le choix fut fait de recourir à une structure ad hoc transitoire permettant de cantonner la dette sociale dans une caisse à part.

En conséquence, la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES) fut créée en janvier 1996. Sa mission est de financer et d'amortir la dette sociale accumulée par les régimes obligatoires de la Sécurité sociale, en émettant des emprunts obligataires à courts, moyens et longs termes sur les marchés de capitaux internationaux. Elle fut chargée de trois ensemble d'opération :

- 1- Reprendre en premier lieu, à compter du 1^{er} janvier 1996, la dette d'un montant de 137 milliards de francs contractée par l'ACOSS/Urssaf Caisse Nationale ;

¹ Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité Sociale 1993 p 12 https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/CCSS/1993/RAPPORT/CCSS-RAPPORT-DECEMBRE_1993.pdf

² Loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 de finances pour 1994, article 105. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000509319>

³ Cité dans le rapport N° 101 Tome I p 135 de Jean Arthuis, rapporteur de la Commission des finances du Sénat https://www.senat.fr/rap/1993-1994/i1993_1994_0101_01.pdf

⁴ Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité Sociale 1993 p 32 https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/CCSS/1993/RAPPORT/CCSS-RAPPORT-DECEMBRE_1993.pdf

- 2- Verser un montant de 3 milliards de francs à la CNAM afin de couvrir les déficits de 1995 par la branche et contribuer au financement prévisionnel de la branche pour 1996 ;

Depuis sa création, la CADES a repris **411 milliards d'euros** de dette sociale. À fin 2025, **274,7 milliards d'euros** ont été remboursés, soit près des deux tiers du total. Toutes les dettes antérieures à 2020 ont été intégralement amorties. L'objectif est une extinction totale de la dette sociale d'ici le **31 décembre 2033**.

II. Principe du Cantonnement de la Dette sociale et les ressources de la CADES

Le principe moral du cantonnement de la dette sociale

Le choix de ne pas transférer à nouveau la dette sociale à l'Etat est un choix idéologique qui répond au principe de cantonnement de la dette sociale. Ce cantonnement participe d'une autonomisation des circuits de financement de la sécurité sociale à l'égard de ceux de l'Etat, réaffirmée à cette même époque par la création des Lois de financement de la Sécurité sociale.

Dans l'esprit des concepteurs de la CADES, l'idée est de ne pas « noyer » la dette sociale dans la dette de l'Etat, lequel peut faire « rouler sa dette » et dès lors ne jamais la rembourser. Au contraire, le cantonnement de la dette sociale permettait un remboursement visible et à brève échéance, tout en y insufflant un versant moral.

De fait, selon ses concepteurs : « *le choix vertueux d'amortir la dette sociale avait une dimension pédagogique que n'aurait pas eue la consolidation de [cette dette] avec [celle] de l'État. Le mécanisme permettait aux assurés sociaux, qui dans la très grande majorité étaient appelés à acquitter la CRDS, de comprendre que cette dernière était la contrepartie tangible de la nécessité de combler rapidement "le trou de la sécurité sociale".* »⁵. L'outil principal de ce versant pédagogique est la CRDS.

La caisse est initialement financée au moyen d'une nouvelle contribution, la Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) dont le taux est établi à 0,5%, reposant sur les revenus d'activité et de remplacement, les revenus du patrimoine, les revenus de placement, les ventes de métaux précieux, de bijoux et d'objets d'art et les sommes mises sur les jeux, les paris et les casinos.

L'idée d'une contribution reposant sur une assiette aussi large vise volontairement à faire peser le remboursement de la dette sociale à l'ensemble des assurés sociaux qui, théoriquement ont tous pu bénéficier des prestations de la Sécurité sociale et sont donc en partis « responsables » de la dette. **Elle vise également à faire peser le remboursement de la dette sociale générée par une génération sur cette même génération, de façon universelle, de sorte qu'il est faux de prétendre que la dette sociale se transmet aux générations futures. Contrairement à la dette de l'Etat, la dette sociale a ainsi vocation à être intégralement remboursée, à courte échéance.**

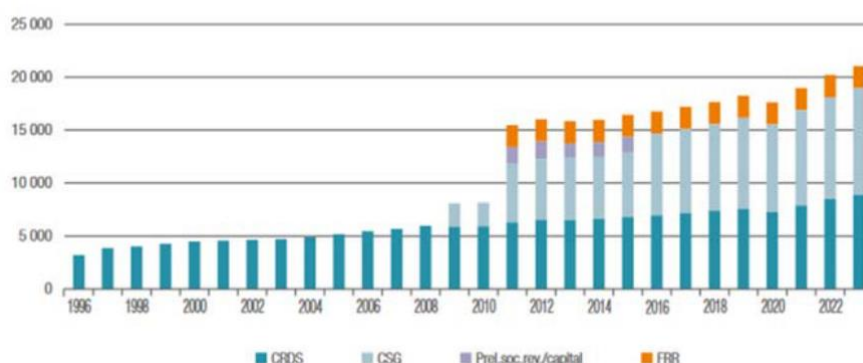
⁵ Cité dans le Rapport d'information sur la gestion de la dette sociale p33 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion-soc/l17b0302_rapport-information

Les ressources affectées à la CADES

Au fil du temps, d'autres ressources vont s'ajouter à la CRDS :

- **Une fraction de la CSG (Contribution Sociale Généralisée)** : affectée à la CADES depuis 2005, cette part a été progressivement augmentée. En 2024, elle a rapporté 7,9 milliards d'euros nets. La CSG est ainsi devenue la première source de financement de la CADES depuis 2016, dépassant la CRDS.
- **Un versement annuel du Fonds de Réserve pour les Retraites (FRR)** : depuis 2011, le FRR verse chaque année 2,1 milliards d'euros à la CADES, montant ramené à 1,45 milliard d'euros à partir de 2025 et jusqu'en 2033.
- Au total, les ressources nettes comptables de la CADES, qui évoluent au fil du temps, s'élevaient à 19,2 milliards d'euros en 2024. Il faut souligner l'évolution significative de la structure de ces ressources : alors que la CRDS représentait plus de 75 % des recettes en 2010, elle n'en constitue plus que 42 % en 2023, le reste provenant désormais de la CSG et du FRR. **Ce changement traduit un glissement d'un prélèvement dédié vers un transfert de ressources initialement destinées aux branches de la Sécurité sociale.**

ÉVOLUTION DES RESSOURCES AFFECTÉES À LA CADES DEPUIS SA CRÉATION



La stratégie de financement sur les marchés et relation avec l'ACOSS et l'Agence France Trésor

Contrairement à l'Urssaf Caisse Nationale, qui ne peut emprunter que sur le marché à court terme et opère uniquement de gré à gré avec ses banques partenaires, la CADES dispose de capacités d'emprunts plus larges. Alors que l'Urssaf CN n'est pas outillée pour assurer durablement des déficits élevés du fait de la limite de son plafond d'emprunt, la CADES emprunte sur 8 à 12 ans, en ayant recours à des marchés et des techniques d'emprunts auxquels l'Urssaf CN n'a pas accès. Vis-à-vis de l'Urssaf CN, les reprises de dette effectuées par la Cades prennent le plus souvent la forme de versements à l'Acoss fixé à 16 milliards par an, permettant ainsi à cette dernière de ne pas toujours recourir à l'emprunt, sauf si les déficits dépassent ce montant.

III. Histoire des réouvertures de la CADES : changement de législation, reprise de la dette COVID et enjeux actuels

Dans l'esprit initial des concepteurs de la CADES, la Sécurité sociale était censée retrouver une trajectoire d'équilibre, de sorte que la CADES n'était plus destinée à reprendre de nouvelle dette. Cependant, depuis 1996, la CADES, a de nouveau été sollicitée à plusieurs reprises, repoussant d'autant le remboursement de la dette sociale⁶.

1998 : première réouverture, sans ressources supplémentaires

- Dès 1998, les déficits du régime général dépassent les prévisions initiales. La LFSS pour 1998 organise un nouveau transfert de 87 milliards de francs sans affecter de recettes supplémentaires à la CADES. Alors que la date initiale de fermeture de la CADES était programmée à 2009, le transfert allonge la durée d'amortissement de cinq ans, jusqu'en 2014.

2004 : reprise liée aux déficits de l'assurance maladie

- La loi du 13 août 2004 transfère jusqu'à 40 milliards d'euros au titre des déficits de l'assurance maladie constitués en 2003 et des déficits prévisionnels de 2004, 2005 et 2006. La loi supprime même la mention du terme de l'amortissement de la dette et dorénavant la Cades existera « jusqu'à l'extinction » de ses missions, c'est-à-dire jusqu'à l'apurement de la dette qui lui aura été transférée⁷, laquelle était cependant estimée à 2021 ou 2023.

2005 : la loi organique pose un verrou

- Pour éviter de nouveaux allongements non financés et afin de revenir sur le principe d'équité intergénérationnel qui impose un remboursement de la dette sociale par la génération qui l'a contractée sans transfert à la génération suivante, la loi organique de 2005 impose que tout transfert de dette soit obligatoirement accompagné de ressources supplémentaires équivalentes, afin de ne pas repousser l'échéance d'amortissement.

2008 : première reprise conforme au nouveau cadre organique dans le cadre de la crise

- Face aux déficits accumulés depuis 2005 et aux conséquences de la crise de 2008, la LFSS pour 2009 transfère 27 milliards d'euros à la CADES, accompagnée de l'affectation d'une fraction de CSG (0,2 point) auparavant attribué au Fonds de solidarité vieillesse, permettant de ne pas repousser l'échéance d'amortissement.

⁶ Voir l'article 4 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000190291>

⁷ Voir Rapport d'information sur la gestion de la dette sociale p40 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion-soc/l17b0302_rapport-information

2011 : reprise massive post-crise financière

- La crise de 2008-2009 continue cependant de générer des déficits sans précédent (23,5 milliards d'euros en 2009, 28 milliards en 2010). La LFSS pour 2011 organise un transfert de 130 milliards d'euros correspondant pour 68 milliards aux déficits cumulés en 2009 et 2010 du régime général ainsi qu'au prévisionnel de la branche famille et maladie pour 2011, auquel est ajouté le déficit prévisionnel de la branche vieillesse de 2011 à 2018 à hauteur de 62 milliards.
- Pour rester dans le cadre de la loi organique de 2005, le transfert de ces déficits est accompagné, en guise de recette, de 0,28 point de CSG supplémentaire bénéficiant auparavant à la CNAF et de versements annuels du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) à hauteur de 2,1 milliards d'euros jusqu'en 2024 date prévue de fermeture.

La reprise de dette Covid (2020)

Face à la crise sanitaire, les lois organiques et ordinaires du 7 août 2020 organisent un nouveau transfert de dette à la CADES d'un montant de **136 milliards d'euros**, répartis en trois compartiments :

- les déficits cumulés jusqu'au 31 décembre 2019 (31 milliards),
- les déficits prévisibles pour 2020-2023 (92 milliards),
- et une reprise de la dette des hôpitaux (13 milliards).

Le gouvernement a considéré que respecter les règles de 2005 en accompagnant cette reprise de dette de nouvelles ressources pour ne pas repousser la fermeture de la CADES aurait été insoutenable en pleine récession, la loi organique a donc simplement repoussé l'échéance d'amortissement de la dette sociale à 2033.

Paradoxalement, cette reprise s'est même accompagnée d'une réduction progressive des recettes puisque la fraction de CSG affectée passe de 0,6 à 0,45 point à partir de 2024, et les versements du FRR sont réduits de 2,1 à 1,45 milliard d'euros à partir de 2025.

La reprise de la dette COVID par la CADES a cependant fait l'objet de nombreuses critiques. Dans le prolongement de ces réflexions sur la dette COVID, le HCFiPS en 2022, a proposé l'instauration d'une « distinction de la dette COVID et de la dette non-covid » afin de les traiter de façon différenciée.

La CGT s'est ainsi opposée à prise en charge de la dette COVID par la CADES défendant plutôt, avec de nombreux économistes, une reprise par l'Etat, laquelle aurait été bien moins couteuse pour les finances publiques et aurait dégagé des recettes supplémentaires pour la Sécurité sociale lui permettant de répondre aux besoins.

Cette mesure pourrait être accompagnée d'une réaffectation d'une partie des recettes de la CADES aux différentes branches de la sécurité sociale. Cela aurait en effet pu permettre de soulager les comptes sociaux.

Le nouveau transfert de 15 milliards d'euros lors de la LFSS 2026

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2026 prévoit un nouveau transfert à la CADES de 15 milliards d'euros de dette accumulée par le régime général, au titre des déficits cumulés des exercices 2021 à 2024 de la branche vieillesse (6 milliards) et de l'exercice 2024 de la branche maladie (9 milliards)⁸.

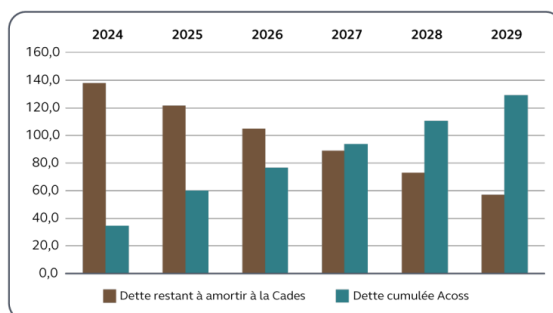
Le président du conseil d'administration de la CADES, a confirmé le 10 février 2026 que la caisse sera en mesure d'absorber ce nouveau transfert tout en respectant l'échéance d'amortissement de l'ensemble de la dette sociale d'ici fin 2033⁹. Il restait 121,7 milliards d'euros à amortir au 31 décembre 2025, auxquels s'ajouteront ces 15 milliards. Avec ce transfert, le scénario médian prévoit une extinction complète de la dette en **mai 2033**, soit sept mois avant l'échéance légale¹⁰.

Comme le transfert n'allonge pas la date de fermeture de la CADES, il a pu être opéré sans affectation de nouvelles ressources.

Malgré ce transfert récent, l'ACOSS/Urssaf Caisse Nationale rencontre des difficultés de trésorerie importantes. Son plafond d'emprunt dépasse en effet les 80 milliards d'euros depuis la LFSS 2026. Or, ce plafond devrait continuer d'augmenter considérablement dans les prochaines années, ce qui représente un danger car l'Urssaf Caisse Nationale n'a pas la vocation, ni les moyens techniques d'emprunter autant.

Afin de remédier à cette situation, il est probable qu'un transfert de dette plus important devra être opéré vers la CADES dans les années à venir. Pour autant, cela nécessitera l'adoption d'une nouvelle loi organique permettant le report de sa date de fermeture et l'affectation de nouvelles ressources en conséquence. Ce transfert n'aura donc lieu que lorsque les conditions seront réunies pour voter une telle loi.

Graphique n° 7 : projection de la dette sociale à l'horizon 2029 (en Md€)⁶³



Source : Cades, PLFSS 2026, calculs Cour des comptes

11

⁸ Article 46 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000053226384>

⁹ https://www.aefinfo.fr/depeche/745713-dette-sociale-prete-a-absorber-le-nouveau-transfert-de-15-md-la-cades-appelle-a-une-trajectoire-de-retour-a-l-equilibre?__readwiseLocation=

¹⁰ Voir amdt du gouvernement : https://www.senat.fr/amendements/2025-2026/122/Amdt_1871.html

¹¹ Graphique issu de la Cour des comptes, La Situation financière de la Sécurité Sociale, novembre 2025, p 33 <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-11/20251103-Situation-financiere-securite-sociale.pdf>

Le montant éventuel du transfert dépend de la trajectoire de retour à l'équilibre. Selon les projections de la MECSS du Sénat¹², dont les calculs sont relativement discutables, un retour à l'équilibre en 2029 supposerait un transfert potentiel de 70 milliards et un report de la clôture de la CADES en 2036, en cas de retour à l'équilibre après 2035, le transfert pourrait atteindre 160 milliards et reporter la clôture à après 2040.

La question des intérêts de la dette sociale

La baisse de recette à l'origine de la dette sociale fait les beaux jours des investisseurs. Selon les estimations, la charge d'intérêt nette de la dette sociale s'est élevée à 75 milliards d'euros entre 1996 et 2022¹³. Rapportée sur la durée de vie de la Cades, cette somme de 75 milliards d'euros aurait amélioré le solde de 2,8 milliards d'euros par an en moyenne (en euros constants de 2023) si elle avait été affectée à la sécurité sociale.

IV. La Gouvernance de la CADES

La CADES est placée sous la tutelle conjointe du ministre chargé de l'Économie et des Finances et du ministre chargé de la Sécurité sociale. Elle exerce sa mission sous le contrôle du Parlement et du Conseil constitutionnel.

Son **conseil d'administration** se compose de 13 membres. Son président exécutif est nommé par décret du Président de la République, sur proposition conjointe des ministres de tutelle. Les présidents des caisses nationales de Sécurité sociale du régime général, de la MSA et le vice-président de l'ACOSS en sont membres de droit. Sont également présents : les présidents des CA de la CNAM, CNAF, CNAV, de la MSA, un représentant du conseil de surveillance du FRR et cinq représentants ministériels, dont deux représentant du ministère de l'économie, deux représentant du ministère en charge de la Sécurité sociale, un représentant du ministre chargé des comptes publics. Le conseil d'administration règle les affaires de la caisse, délibère sur son budget, son compte financier et sa stratégie de financement. Il se réunit trois fois par an.

La tutelle exercée par les ministres chargés de l'économie et des finances et de la sécurité sociale se matérialise notamment par le fait que les délibérations du conseil d'administration pour assurer sa gestion administrative et financière doivent être approuvées expressément par lesdits ministres pour devenir exécutoires¹⁴. Le programme d'emprunts décidé par le conseil d'administration doit quant à lui être approuvé par le seul ministre chargé de l'économie et des finances¹⁵.

Son **comité de surveillance** compte 20 membres, dont 4 parlementaires (2 députés et 2 sénateurs), trois représentants du ministre chargé de l'économie et des finances, trois

¹² Les hypothèses ayant servi à déterminer ces montants et cette trajectoire sont disponibles sur Rapport MECSS, Boite à outil du Sénat, 2025 p218 <https://www.senat.fr/rap/r24-901/r24-901.html>

¹³ Voir Rapport d'information sur la gestion de la dette sociale p 74 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion-soc/l17b0302_rapport-information

¹⁴ Article 2 du décret n° 96-353 : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000193054>

¹⁵ Article 5 de l'ordonnance n° 96-50 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000190291>

représentants du ministre chargé de la sécurité sociale, un représentant du ministre chargé de l'agriculture, un membre de la Cour des comptes, un membre de l'IGF, un membre de l'IGAS, le secrétaire général de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, les présidents du CA de la CNAM, de la CNAV, de l'ACOSS et le président de la Commission AT/MP. Il peut être consulté sur toute question et émet un avis sur le rapport d'activité de l'établissement. Il se réunit au moins une fois par an.

Enfin, en tant qu'Entité d'Intérêt Public (EIP), la CADES est également dotée d'un **comité d'audit** chargé du suivi de l'information financière, de la vérification des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques. De coutume, le président accepte que le vice-président de l'ACOSS, administrateur CGT, assiste aux comités d'audit.

