

AVIS

relatif à l'interprétation des règles organiques encadrant le transfert de déficits à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)

NOR : SFHX2531922X

Le Conseil d'Etat, saisi le 17 novembre 2025 par le Premier ministre d'une demande d'avis portant sur l'interprétation des règles organiques encadrant le transfert de déficits à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et comportant les questions suivantes :

1° Les dispositions de l'article 4 bis de l'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale interdisent-elles de prévoir un nouveau transfert de dette à la CADES sans affectation de recettes supplémentaires à celles perçues actuellement par la caisse, même si cela ne porte pas préjudice au respect de l'échéance organique ? Plus précisément, le premier alinéa de l'article 4 bis peut-il ainsi être interprété comme permettant la reprise de nouveaux déficits, d'un montant qui garantit le respect de la date fixée au 31 décembre 2033 par le législateur organique avec un niveau de probabilité au moins égal à celui estimé lors de la fixation de cette échéance en 2020, mais sans affecter à cet amortissement des recettes nouvelles¹ à celles déjà en place, dont l'affectation à la CADES serait de droit maintenue pendant une période plus longue pour amortir la dette transférée et ainsi garantir le respect de l'échéance ?

2° Dans l'affirmative :

a) Quel serait le niveau de norme requis (législateur ordinaire et/ou législateur financier social) pour autoriser un nouveau transfert de dette ?

b) La documentation transmise au Parlement dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale, qui démontre que l'horizon d'extinction actuel de la dette sociale serait significativement anticipé par rapport à la date du 31 décembre 2033 fixé dans la loi organique, est-elle suffisante pour démontrer, le cas échéant, que le montant transféré pourra être amorti avec un degré de confiance suffisamment élevé avant l'échéance fixée ?

3° Dans la négative :

a) Faut-il considérer que chaque transfert de dette doit être accompagné d'une

(¹) Cf. Assemblée nationale, 2 oct. 2024, rapport de la mission d'information sur la gestion de la dette sociale, p.129-130.

affectation de recettes dont le montant équivaut strictement ou au moins à celui considéré à la date de ce transfert comme nécessaire pour assurer l'amortissement de la dette transférée, de façon à garantir le respect de l'échéance de fin de remboursement telle qu'elle est prévue à cette même date et donc indépendamment des marges de manœuvre rendues disponibles par la prudence des affectations de recette initiales ?

b) Serait-il possible de ne prévoir qu'une augmentation plus limitée des recettes déjà affectées, le montant transféré de dette de l'ACOSS étant alors amorti d'ici au 31 décembre 2033 sur la base (i) des marges de manœuvre financières existant entre les ressources actuelles de la CADES disponibles et la date d'extinction de la CADES au 31 décembre 2033 (au vu des scénarios d'extinction de la dette actuelle) et (ii) de ces recettes supplémentaires ?

Vu la Constitution ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025 ;

Vu l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale ;

EST D'AVIS

qu'il y a lieu de répondre aux questions posées dans le sens des observations suivantes :

1. Le déficit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS), y compris le fonds de solidarité vieillesse (FSV) en 2025, est estimé à 23 Md€ par l'article 1^{er} du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 (PLFSS pour 2026) en cours d'examen au Parlement. Il fait suite à deux années de déficits constatés respectivement à 10,8 Md€ en 2023² et 15,3 Md€ en 2024³. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) qui assure la gestion de la trésorerie commune des différentes branches gérées par les caisses nationales du régime général de sécurité sociale⁴ finance ces déficits dans la limite d'un plafond établi en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour lequel elle est autorisée à recourir à des ressources non permanentes afin de couvrir ses besoins de trésorerie⁵. Ce plafond est fixé à 65 Md€ pour l'année 2025.

2. Le Gouvernement qui constate la dégradation durable des comptes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et qui n'anticipe pas un retour à l'équilibre avant 2029, considère qu'il convient d'envisager, l'ACOSS n'ayant pas la mission d'apurer les déficits sociaux cumulés, l'hypothèse d'un transfert partiel de dette qui réduirait le risque de faire face à des difficultés pour couvrir les besoins de financement d'ici cette date. Pour répondre à cet enjeu, le Gouvernement envisage donc, comme il l'a fait à plusieurs reprises par le passé

² A l'article 1^{er} du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour l'année 2023.

³ A l'article 1^{er} du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour l'année 2024.

⁴ Article L. 225-1 du code de la sécurité sociale.

⁵ I de l'article 39 de loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025 pour 2025.

(en 2004⁶, 2008⁷, 2010⁸, 2011⁹, 2018¹⁰ et 2020¹¹) de transférer de nouveaux déficits sociaux à la Caisse d'amortissement de la sécurité sociale (CADES) dont la mission est d'apurer la dette sociale, en vertu de l'article 2 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996.

Modalités de transferts de dette à la CADES

3. Le Conseil d'Etat rappelle que la dette sociale est la dette des ROBSS et des organismes concourant à leur financement résultant de leurs besoins de financement passés ou prévisibles (Avis n° 400188 et 400189 du Conseil d'Etat du 26 mai 2020 sur un projet de loi organique et un projet de loi relatifs à la dette sociale et à l'aide pour l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap, point 13).

4. Il relève que l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996 citée précédemment, qui est de valeur organique (CC, décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, cons. 39 et 40), fixe, à son premier alinéa, les modalités de transfert de nouvelles dettes à la CADES. Cet article enjoint également, à son troisième alinéa, au législateur, lorsqu'il adopte la loi de financement de la sécurité sociale d'assurer, chaque année, le respect de la règle régissant la durée d'amortissement de la dette sociale. Cet article précise, enfin, à son quatrième alinéa, que cette durée d'amortissement est appréciée au vu des éléments présentés par la CADES dans ses estimations publiques

5. Créé par l'article 20 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux LFSS et précisé par l'article 1^{er} de la loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale, le premier alinéa de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996 disposait initialement que « *tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation du produit d'impositions de toute nature ou de la réalisation d'actifs affecté à la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale* ». Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions, qui avaient pour objet de ne pas reporter les charges de la solidarité sociale sur les générations futures, avaient pour effet de cristalliser la durée d'amortissement de la dette sociale telle qu'elle résultait des projections disponibles de la CADES. Le Conseil constitutionnel en a déduit qu'il lui revenait de vérifier que les ressources affectées à la CADES étaient suffisantes, notamment lors de l'examen des lois de financement de la sécurité sociale en application du troisième alinéa de ce même article 4 *bis*, pour que ce terme ne soit pas dépassé (CC, décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010, cons. 4). Ainsi, dans le cadre de ces dispositions organiques alors applicables, tout nouveau transfert de dette sociale à la CADES devait être impérativement compensé par l'affectation de nouvelles ressources permettant de ne pas allonger la durée d'amortissement.

6. La nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996 susvisée, issue de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, a modifié les dispositions régissant le transfert de dette à la CADES en fixant une date limite à la durée d'amortissement de la dette sociale. Dans sa rédaction aujourd'hui applicable, le premier alinéa de l'article 4 *bis* prévoit que

⁶ Article 76 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

⁷ Article 10 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

⁸ Article 9 de la loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011.

⁹ Article 27 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012.

¹⁰ Article 27 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

¹¹ Article 1^{er} de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

« Tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation de ses recettes permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale au-delà du 31 décembre 2033 ». Le Conseil d'Etat estime que si ces dispositions imposent toujours au législateur de s'assurer, au moment du transfert, que les ressources affectées à la CADES sont suffisantes pour ne pas allonger la durée d'amortissement de la dette sociale, le « terme » à ne pas dépasser n'est plus celui de la durée estimée à partir des dernières projections de la CADES mais la date du 31 décembre 2033 (CC, décision n° 2020-804 DC du 7 août 2020, paragr. 3).

7. En premier lieu, le Conseil d'Etat rappelle que ces dispositions organiques permettent de transférer de la dette sociale à la CADES soit en loi de financement de la sécurité sociale (au titre des dispositions régissant le domaine facultatif des LFSS), soit par une loi ordinaire (Avis n° 400188 et 400189 du Conseil d'Etat du 26 mai 2020 précité, point 12).

8. En second lieu, le Conseil d'Etat considère qu'il résulte de la lecture combinée des premier alinéa et troisième alinéas de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996 que, lorsque la trajectoire d'amortissement de la dette sociale se dégrade et que le terme de l'amortissement est susceptible de dépasser le 31 décembre 2033, la plus prochaine loi de financement de la sécurité sociale doit affecter de nouvelles ressources à la CADES pour garantir que ce terme ne soit pas dépassé. Il estime que ces dispositions organiques ont également pour effet, lorsque la trajectoire d'amortissement s'améliore et que la date d'extinction prévisionnelle de la dette est en-deçà du 31 décembre 2033, d'autoriser le législateur à transférer de nouvelles dettes sociales à la CADES, y compris sans l'accompagner de nouvelles ressources affectées, si ce transfert ne porte pas le terme de l'amortissement de la dette sociale au-delà de cette date.

Modalités d'information du Parlement

9. Le Conseil d'Etat constate que l'annexe au PLFSS intitulée « *Equilibre des finances sociales : recettes, dépenses, soldes et relations financières des régimes de base de sécurité sociale avec les autres administrations publiques*¹² » et l'annexe au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) intitulée « *Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale*¹³ » (REPS) présentent, chaque année conformément aux dispositions des troisième et quatrième alinéas de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996 rappelés au point 4, la trajectoire d'amortissement de la dette sociale. Cette présentation prend la forme d'un tableau de synthèse construit à partir d'environ 8000 simulations issues du modèle de gestion de la CADES faisant varier différents paramètres macroéconomiques (taux de croissance du produit intérieur brut, taux d'accroissement de l'indice des prix hors tabac, courbe des taux d'intérêt, simulation des recettes de CRDS et de CSG dans le futur...). Le tableau de synthèse présente trois dates d'extinction de la dette sociale : une date dite « optimiste » correspondant aux 5 % des scénarios les plus favorables ; une date dite « pessimiste » correspondant aux 5 % des scénarios les plus défavorables ; une date dite « médiane » (correspondant à la date faisant le départ entre les 50 % des scénarios les plus favorables et les 50 % des scénarios les plus défavorables).

10. Eu égard aux exigences organiques présentées au point 8, le Conseil d'Etat estime que le législateur doit être en mesure, au moment de se prononcer sur un nouveau transfert de

¹² Prévue au 3° de l'article LO 111-4-1 du code de la sécurité sociale.

¹³ Prévue au 8° de l'article LO 111-4-4 du code de la sécurité sociale.

dettes sociales, d'apprécier l'effet que ce dernier aura sur la durée d'amortissement, ce qui implique pour lui de disposer non seulement de projections présentant la durée d'amortissement de la dette déjà transférée, mais également de projections actualisées tenant compte des nouveaux montants dont le transfert est envisagé.

11. Au cas présent, le Conseil d'Etat relève qu'il ressort du REPSS annexé au PLACSS pour 2024 déposé au printemps 2025 au Parlement que *« dans le scénario médian, en intégrant la reprise de 136 Md€ prévue dans les lois "dette sociale et autonomie" d'août 2020, la CADES aura amorti l'intégralité de la dette qui lui aura été transférée au cours de l'année 2032. Selon un scénario optimiste, dit "à 5 % de risque", la CADES pourrait amortir l'intégralité de la dette en 2031, contre 2033 un scénario plus pessimiste dit à "95 % de risque". Ces résultats indiquent que les ressources transférées à la CADES par les LFSS pour 2011, 2012 et 2019 ainsi que par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie sont suffisamment robustes pour garantir, en prévision, le respect par la caisse de son calendrier d'amortissement, et même l'anticiper pour la grande majorité des scénarios »* (page 76). Cette trajectoire d'amortissement de la dette sociale est également confirmée par les informations contenues dans deux annexes au PLFSS 2026 (annexe intitulée *« Comptes du FSV, de la CADES, du FRR et des organismes ou fonds financés par des régimes obligatoires de base »*, pages 42 et 43 ; annexe intitulée *« Equilibre des finances sociales : recettes, dépenses, soldes et relations financières des régimes de base de sécurité sociale avec les autres administrations publiques »*, page 45). En l'état actuel des projections de la CADES, la date d'extinction de la dette sociale qui ressort du scénario médian se situe en juin 2032.

12. Le Conseil d'Etat constate ainsi, au regard de l'exigence définie au point 10, que le législateur dispose d'informations suffisamment précises sur la durée actuelle d'amortissement de la dette sociale, mais d'aucun élément sur les effets sur celle-ci d'un nouveau transfert de dettes sociales. Il estime donc que le Gouvernement a l'obligation, dans l'hypothèse où il envisagerait un nouveau transfert de dettes sociales, de compléter les informations actuellement disponibles.

13. Dans le cas où le Gouvernement prévoirait de déposer un projet de loi ordinaire, il lui appartiendrait d'indiquer, dans l'étude d'impact et dans l'exposé des motifs, les différents scénarios de transfert qu'il a étudiés et leurs effets sur la durée d'amortissement de la dette sociale. Si un tel projet de loi devait être voté, le Gouvernement aurait alors à en tirer les conséquences dans l'annexe pertinente du plus prochain PLFSS.

14. Dans le cas où le Gouvernement prévoirait d'y procéder dans le cadre d'un PLFSS, il lui appartiendrait de faire figurer dans l'annexe prévue au 3° de l'article LO 111-4-1 du code de la sécurité sociale, dans le respect du principe de sincérité budgétaire, le scénario envisagé et ses effets sur la durée d'amortissement de la dette sociale.

15. Dans le cas où le Gouvernement prévoirait d'y procéder dans le cadre de l'examen d'un PLFSS déjà en cours d'examen au Parlement, les informations définies au point 12 pourraient figurer dans l'exposé des motifs qui accompagnerait un éventuel amendement. Ainsi qu'il a été dit au point 13, les effets de ce nouveau transfert de dette devraient être alors présentés dans l'annexe pertinente du plus prochain PLFSS.

Cet avis a été délibéré et adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 20 novembre 2025.