

Chapitre I

Avis sur les tableaux d'équilibre

PRÉSENTATION

Conformément à l'article LO 132-3 du code des juridictions financières, le présent chapitre « comporte la production d'un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos » des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes. En application de la loi organique du 2 août 2005 (LOLFSS), ces tableaux sont retracés dans les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) et soumis au vote du Parlement. Ce dernier approuve ainsi chaque année les tableaux du dernier exercice clos et les tableaux prévisionnels de l'année en cours et de celle visée par la loi. Les tableaux de l'exercice 2006, dont ce chapitre rend compte, figureront ainsi dans la première partie de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 relative à l'exercice clos.

Dans une première partie, ce chapitre expose les diligences effectuées par la Cour et son avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre. Cet exercice est totalement distinct de la certification des comptes du régime général. Ces tableaux servent également de cadre à l'analyse des évolutions présentées dans la deuxième partie de ce chapitre. Comme les années précédentes, celle-ci permet de rendre compte, d'une part, des écarts observés dans la réalisation des produits et charges par branches par rapport aux montants votés par le Parlement ainsi que de ceux constatés pour les fonds de financement et, d'autre part, des évolutions intervenues d'une année sur l'autre.

I - L'avis de la Cour sur les tableaux d'équilibre

Les tableaux d'équilibre sont en substance des comptes de résultat consolidés des régimes et organismes de sécurité sociale, présentés sous une forme simplifiée. Ils ne comportent en effet que trois agrégats comptables : les charges, les produits et le résultat net de l'exercice, dénommés, de manière d'ailleurs impropre, « dépenses », « recettes » et « solde ». Pour le présent chapitre, la Cour a retenu la terminologie comptable habituelle.

Les tableaux d'équilibre, rétrospectifs et prévisionnels, portent sur trois périmètres distincts définis par la LOLFSS :

- l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, présentés par branche³ ;
- le régime général, présenté par branche ;
- les organismes concourant au financement de ces régimes : fonds de solidarité vieillesse (FSV) et fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA).

A – La nature et la portée de l'avis de la Cour

D'une portée différente d'une position formulée dans le cadre d'une mission de certification, l'avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre exprime l'appréciation de la Cour sur la cohérence d'ensemble de la présentation des résultats annuels de la sécurité sociale pour l'exercice 2006.

Les vérifications auxquelles la Cour a procédé en vue de formuler son avis ont principalement porté sur l'appréciation des éléments suivants :

- les processus de centralisation et de contrôle des comptes des régimes, branches et organismes concourant au financement des régimes (FSV, FFIPSA), en amont de leur consolidation dans les tableaux d'équilibre ;
- les modalités d'établissement des tableaux d'équilibre, au regard des normes comptables applicables, en particulier celles relatives aux opérations de consolidation comptable. A ce titre ont notamment été analysés la nature et les montants des retraitements opérés sur les comptes annuels des organismes ;
- la comparabilité des résultats d'ensemble exprimés par les tableaux d'équilibre de l'exercice 2006 avec les tableaux d'équilibre prévisionnels pour ce même exercice et ceux de 2005. A cette fin, la permanence des modalités d'établissement dans le temps a été examinée.

Par nature, l'avis de la Cour ne vise pas à porter une appréciation sur les comptes des organismes compris dans le périmètre des tableaux d'équilibre. Cependant, il tient compte des conclusions des missions de

3. La liste des régimes est fixée par une annexe au PLFSS actualisée tous les trois ans. Elle n'a pas connu d'évolution majeure en 2006 en dehors de la création du régime social des indépendants (RSI) résultant de la fusion de la CANAM, de la CANCAVA et de l'ORGANIC. Il est précisé que cette liste exclut les régimes de retraite de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que les caisses de Saint Pierre et Miquelon et de Mayotte.

certification légale ou contractuelle réalisées par des auditeurs indépendants dans certains organismes au titre des comptes de l'exercice 2006, dont le régime général audité directement par la Cour.

B – La construction des tableaux d'équilibre

La construction des tableaux d'équilibre, prévisionnels et rétrospectifs, repose sur un processus de consolidation comptable dont les principales étapes sont :

- la collecte des comptes de résultat annuels des régimes et organismes correspondant au périmètre des tableaux d'équilibre et leur contrôle ;
- le cumul des comptes de résultat des régimes et organismes ;
- le retraitement de certaines opérations traduites dans les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale, notamment celles effectuées entre régimes et branches.

L'examen du processus de construction des tableaux d'équilibre fait apparaître des limites susceptibles d'affecter la fiabilité des données financières présentées dans les tableaux d'équilibre. En outre, certains retraitements effectués sur les comptes des régimes et branches n'ont pas de justification comptable au regard des règles généralement admises en matière de consolidation. Ils sont de nature à fausser pour partie la lecture des résultats annuels de la sécurité sociale au titre de 2006. Enfin, le calendrier tardif d'établissement et de transmission des tableaux d'équilibre définitifs de l'année 2006 a pesé sur le déroulement des vérifications de la Cour.

1 – Une visibilité partielle sur la qualité des comptes des régimes et organismes

La qualité des résultats consolidés présentés dans les tableaux d'équilibre dépend directement de celle des comptes des régimes et organismes pris en compte pour leur établissement. A cet égard, la Cour a examiné les éléments susceptibles de lui apporter une assurance sur la qualité de ces comptes et sur leur conformité aux règles comptables applicables à la sécurité sociale, qu'ils soient d'origine interne (dispositifs de contrôle mis en œuvre dans le cadre de l'établissement des tableaux d'équilibre) ou externe (conclusions d'auditeurs indépendants).

a) Les limites inhérentes au processus de centralisation et de contrôle des comptes

Dans le cadre de la production des tableaux d'équilibre, les régimes et organismes de sécurité sociale établissent des « tableaux de centralisation des données comptables » (TCDC), qui correspondent à une ventilation par branche de leurs comptes annuels. Pour les régimes gérant plusieurs risques, l'établissement des TCDC donne donc lieu à une affectation des produits ou charges non rattachés directement à une branche. Les TCDC prennent la forme d'une balance comptable des charges et produits, sans élément de bilan.

La centralisation des comptes des régimes et organismes de sécurité sociale est placée sous la responsabilité d'une mission interministérielle rattachée aux services du ministre chargé de la sécurité sociale, la mission comptable permanente (MCP). La MCP est notamment chargée de « s'assurer de [la] qualité » des comptes annuels et de « veiller à l'exacte application des principes comptables » (art. D. 114-3-3 du code de la sécurité sociale -CSS-). En réalité, l'effectivité de ses contrôles sur les comptes est limitée en raison notamment de l'insuffisance des moyens. En revanche, cette mission n'est pas responsable de l'établissement des tableaux d'équilibre, qui relève de la sous-direction des études et des prévisions financières de la direction de la sécurité sociale (DSS).

Une absence de vérification de la cohérence générale des TCDC avec les comptes annuels

Un arrêté ministériel du 30 décembre 2005 fixe les dates auxquelles les régimes et organismes de sécurité sociale sont tenus de transmettre leurs TCDC et comptes annuels à la mission comptable permanente, respectivement au 15 mars n+1 et au 15 avril n+1. Cependant, à fin mai 2007, la MCP ne disposait pas des comptes annuels des régimes de sécurité sociale au 31 décembre 2006, autres que ceux du régime général.

De fait, cette mission ne procède pas à des vérifications de la cohérence des TCDC avec les comptes annuels des régimes et organismes de sécurité sociale, ayant pour objet de s'assurer que les TCDC correspondent bien à leurs comptes définitifs, le cas échéant certifiés⁴. Des contrôles comptables automatisés sont cependant effectués en vue

4. Il s'agirait ici d'additionner les agrégats (total des charges, des produits et du résultat net) des TCDC par branche de chaque régime et de les comparer avec les mêmes agrégats des comptes annuels des régimes toutes branches confondues.

d'identifier des incohérences dans la saisie des TCDC. Ils n'apportent par nature qu'une assurance limitée⁵.

La Cour a effectué des vérifications visant à s'assurer de la cohérence des TCDC avec les comptes annuels transmis par les régimes à sa demande. Dans la mesure où les comptes annuels des régimes (hors régime général) sont présentés toutes branches confondues, ces vérifications ont uniquement porté sur le montant total, non ventilé par branche, des charges, produits et résultats nets des régimes. Elles excluent cependant certains régimes, notamment le régime social des indépendants et les régimes agricoles, dont les comptes annuels n'étaient pas disponibles à fin juin 2007.

La Cour a relevé des écarts globalement peu significatifs mais pouvant être source de confusion. Ainsi, les charges et produits présentés au titre de la branche famille du régime général diffèrent de 229 M€ des comptes combinés établis par cette branche pour l'exercice 2006⁶.

Une absence de suivi des modalités de ventilation de certains produits et charges par branche

Comme évoqué précédemment, les régimes gérant plusieurs branches (régimes agricoles, régime social des indépendants) procèdent, pour l'établissement de leurs TCDC par branche, à la ventilation de certains produits et charges non affectés directement à un risque dans leurs comptes annuels. Il s'agit en particulier de produits techniques alloués globalement (certains impôts et taxes affectés, subventions, dotations d'équilibre), ainsi que des charges et produits de gestion courante, financiers et exceptionnels. Ces opérations de ventilation ont une incidence directe sur la présentation par branche des tableaux d'équilibre.

Malgré les risques d'erreur ou d'anomalie liés à ces opérations, la MCP ne connaît pas avec précision, pour chaque régime concerné, la nature et le poids relatif des produits et charges faisant l'objet d'une répartition dans les TCDC. Les règles fixées en 2001 par le plan comptable unique des organismes de sécurité sociale à ce titre sont peu précises⁷ et leur mise en œuvre par les régimes ne fait pas l'objet d'un

5. Par exemple : contrôle de l'égalité débit/crédit, recalcul des sommes arithmétiques, vérification de l'absence de montants négatifs.

6. Sans incidence sur le solde, toutefois ; cette situation résulte de retraitements divers effectués à la demande de la MCP à partir des comptes combinés arrêtés par la CNAF. En tout état de cause, le tableau d'équilibre du régime général devrait refléter exactement les montants inscrits dans les comptes.

7. Les régimes peuvent retenir une répartition fondée soit sur des « données issues de la comptabilité analytique », soit sur « des clés de répartition qu'ils calculent ».

suivi visant à s'assurer de la pertinence des clés de répartition utilisées et de leur permanence dans le temps.

En l'absence d'un tel suivi, la Cour ne peut apporter d'assurance sur la ventilation par branches des charges, produits et résultats nets présentée au titre des régimes autres que le régime général dans les tableaux d'équilibre des différentes périodes. Si cette appréciation est à nuancer par le poids financier limité des régimes et opérations concernés dans le montant total des charges et produits, la ventilation des résultats nets entre branches paraît néanmoins susceptible d'être affectée. A la différence des charges et produits, les résultats sont en effet sensibles à des variations de quelques centaines de millions d'euros.

b) Les éléments d'assurance apportés par des auditeurs externes

Les conclusions des missions de certification des comptes des organismes de sécurité sociale, dotés d'auditeurs légaux ou contractuels en 2006, permettent d'apporter -ou non- une assurance sur la sincérité, la régularité et l'image fidèle donnée par les comptes de résultat des régimes et organismes de sécurité sociale qui font l'objet d'une consolidation dans les tableaux d'équilibre.

Pour les branches maladie, retraite et accidents du travail et maladies professionnelles du régime général, cette assurance a été apportée par la Cour, sous diverses réserves, dans son rapport sur la certification des comptes de l'exercice 2006. S'agissant des comptes de la branche famille du régime général, qui concerne l'ensemble des assurés sociaux (salariés, fonctionnaires, indépendants), la Cour n'a pas été en mesure d'exprimer une opinion et est donc dans l'impossibilité de certifier ou de ne pas certifier les comptes.

Le poids du régime général est très variable d'une branche à l'autre : de l'ordre de 86 % pour la branche maladie, de 87 % pour la branche ATMP, de 52 % pour la branche vieillesse et de 99 % pour la branche famille (le solde, dans ce dernier cas, étant constitué par les seules charges de gestion administrative de certains régimes délégués des prestations familiales).

En dehors du régime général, les régimes d'ores et déjà dotés d'auditeurs légaux ou contractuels sont peu nombreux. La LFSS pour 2006 a en effet prévu que ces régimes soient dotés d'un commissaire aux comptes au plus tard au titre des comptes de l'exercice 2008. Pour l'exercice 2006, seuls les comptes de la CNRACL, de la CNIEG, des

régimes de la SNCF, ainsi que d'autres régimes de moindre taille⁸ ont fait l'objet d'une certification, avec ou sans réserve. Ils représentent environ 25 % des charges et produits des régimes autres que le régime général et 71 % de leur résultat net annuel, qui s'établit à +791 M€ en 2006.

Au total, les comptes des régimes de sécurité sociale n'ayant pas fait l'objet d'un audit en 2006 représentent environ 22 % des charges et produits de l'ensemble des régimes de base, mais 75 % de ceux des régimes autres que le régime général. En outre, le FSV et le FFIPSA ne sont pas dotés de commissaires aux comptes.

2 – Un outil de consolidation inadapté

Les tableaux d'équilibre résultent de la consolidation des comptes de résultat des régimes et branches (TCDC, voir supra), effectuée au moyen de l'outil bureautique Excel. Outre l'absence de chemin de révision d'Excel, cet outil présente une souplesse insuffisante dans une perspective d'analyse et de contrôle des comptes consolidés des régimes de sécurité sociale établis selon les périmètres respectifs des tableaux d'équilibre (régime général, ensemble des régimes de base, organismes concourant à leur financement).

En particulier, l'absence d'états de restitution sous la forme de comptes de résultat synthétiques par branche et régime ou de vision comparative (prévisions/n/n-1) limite les possibilités d'appréciation de la cohérence des données financières consolidées et l'identification d'éventuelles anomalies.

En outre, les étapes de la consolidation (cumul des comptes, retraitements par nature) ne font pas l'objet d'une restitution par branche et régime. Pour le tableau d'équilibre par branche de l'ensemble des régimes, la Cour n'a donc pas été en mesure de s'assurer directement de la concordance entre les TCDC effectivement consolidés, présentés sous forme cumulée sans détail par régime et ceux qu'elle avait examinés (voir supra).

Néanmoins, les contrôles alternatifs effectués par la Cour permettent d'apporter une assurance sur le caractère exhaustif, sous des réserves mineures⁹, du périmètre des régimes intégrés dans le tableau d'équilibre au regard de la liste des régimes annexée à la LFSS pour 2006, ainsi que sur l'absence d'anomalie significative dans l'« addition » des TCDC.

8. Dont le FSPOEIE, la CNMSS, la caisse de prévoyance de la banque de France, l'ATIACL.

9. Absence de prise en compte du port autonome de Strasbourg et régime des cultes d'Alsace Moselle.

En tout état de cause, cependant, l'outil de consolidation des comptes des régimes de sécurité sociale qui sous tend l'établissement des tableaux d'équilibre votés par le Parlement ne permet pas de disposer d'états de synthèse comptables et financiers appropriés pour l'analyse et le contrôle des résultats annuels de la sécurité sociale.

3 – Une justification comptable partielle des retraitements de consolidation

Dans le cadre de l'établissement des tableaux d'équilibre, des retraitements sont effectués sur les comptes des régimes de sécurité sociale, dont seule une partie trouve une justification comptable.

a) Les retraitements comptables justifiés

Conformément aux règles comptables applicables en matière de consolidation, des retraitements sont opérés en vue d'annuler, d'une part les charges et produits relatifs aux relations financières entre organismes d'une même branche, et d'autre part ceux relatifs aux relations financières entre organismes appartenant à des branches différentes. Ces retraitements n'ont par nature pas d'effet sur le résultat net de l'année.

Les retraitements d'opérations entre régimes d'une même branche concernent exclusivement le tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes. Répercutés directement dans les charges et produits par branche présentés dans les tableaux d'équilibre, ils portent principalement sur les compensations inter-régimes et les flux entre la CNAVTS et la CNIEG suite à l'adossement d'une partie du financement du régime des Industries électriques et gazières au régime général en 2005. Ils s'établissent à un peu plus de 20 Md€ au titre de 2006.

Les retraitements d'opérations entre branches représentent environ 5 Md€ pour le régime général et 5,1 Md€ pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale. Ils concernent essentiellement les cotisations d'assurance vieillesse des parents au foyer versées par la CNAF à la CNAVTS (4,2 Md€). Dans les tableaux d'équilibre, ces retraitements sont présentés directement en minoration des charges et produits toutes branches confondues. Par conséquent, la somme des produits et charges des branches ne correspond pas au montant indiqué au titre du « total toutes branches confondues ». Les tableaux d'équilibre comportent toutefois une mention indiquant que ce total est « hors transferts entre branches ».

Sur la base des vérifications qu'elle a effectuées, la Cour est en mesure d'indiquer que l'ensemble des relations financières significatives entre organismes et régimes a été recensé, évalué et retraité de manière

satisfaisante dans les tableaux d'équilibre de l'exercice 2006. En outre, elle relève la permanence et le caractère comparable des retraitements effectués au titre de 2006 avec ceux retenus pour les tableaux d'équilibre prévisionnels pour 2006 votés par le Parlement ainsi que de ceux de l'exercice 2005.

b) Les retraitements sans justification comptable

Les tableaux d'équilibre intègrent des retraitements dont la Cour a déjà souligné, dans ses précédents rapports, l'absence de justification comptable. Ces retraitements, systématiquement mis en œuvre, ont pour effet de minorer de manière substantielle le montant affiché des charges et produits de certaines branches dans les tableaux d'équilibre des régimes de sécurité sociale (11,4 Md€ pour le régime général et 14,4 Md€ pour l'ensemble des régimes). Ils n'ont pas d'effet sur les résultats nets des branches.

Cela concerne d'une part les flux financiers relatifs à la prise en charge des cotisations maladie des praticiens médicaux par la CNAMTS et les autres régimes de sécurité sociale (principalement le régime social des indépendants et les régimes agricoles) qui sont déduits des charges et produits de la branche maladie (1,1 Md€ pour le régime général et 1,3 Md€ pour l'ensemble des régimes en 2006). Or, ces flux ne peuvent être considérés comme étant purement « internes » au périmètre de la sécurité sociale dans la mesure où ils bénéficient à des tiers, les praticiens médicaux, qui devraient s'acquitter de cotisations sociales si celles-ci n'étaient pas prises en charge par les régimes de sécurité sociale.

Cela concerne d'autre part des retraitements de nature diverse, qui contreviennent également au principe comptable de non-compensation des charges et produits et qui sont pratiqués au motif principal d'une meilleure traduction économique des opérations de l'année. Ils correspondent principalement :

- aux reprises sur provisions pour prestations sociales et dépréciation des créances sur les prestataires (7,8 Md€ pour le régime général et 10,1 Md€ pour l'ensemble des régimes), déduites des dotations aux provisions pour ne faire apparaître que des « dotations nettes » ;
- aux pertes sur créances de cotisations irrécouvrables (1,7 Md€ pour le régime général et 1,9 Md€ pour l'ensemble des régimes en 2006), qui sont déduites des charges et produits afin d'être rattachées aux produits de cotisations sociales ;
- aux produits de gestion courante (0,6 Md€ pour le régime général et 1,1 Md€ pour l'ensemble des régimes), déduits des charges de gestion pour ne présenter que des « charges nettes de gestion ».

La Cour ne peut que constater le maintien injustifié, malgré ses recommandations, de retraitements qui affectent en partie la lecture des résultats présentés dans les tableaux d'équilibre et leur comparabilité avec les comptes annuels des régimes, en particulier ceux du régime général.

Ces retraitements introduisent en outre une dissymétrie dans les tableaux : le résultat ou solde correspond bien à l'agrégation des soldes comptables des régimes, tandis que les recettes et les dépenses n'ont pas de signification comptable.

4 – La situation des fonds de financement au regard de la consolidation

Les tableaux d'équilibre des fonds de financement sont présentés conformément à la LOLFSS de façon distincte de ceux des branches alors que les prestations qu'ils financent et retracent (pour le FFIPSA) ou financent uniquement (pour le FSV) sont déjà incluses dans les tableaux par branches. Etant présentés selon deux périmètres séparés, ils ne donnent pas lieu à des retraitements de consolidation. La non consolidation de ces tableaux avec ceux des branches conduit à minimiser le déficit de ces branches (voir infra).

5 – Un calendrier de transmission des tableaux d'équilibre trop tardif

Le calendrier de transmission des tableaux d'équilibre qui a prévalu cette année n'est pas compatible avec les vérifications que la Cour doit mener pour rendre son avis dans des conditions satisfaisantes.

La Cour n'a en effet disposé des tableaux d'équilibre définitifs devant figurer dans la LFSS 2008 que le 31 août 2007 (et la notification officielle n'a eu lieu que le 3 septembre). Elle a donc travaillé et mené la contradiction sur ses observations sur des tableaux provisoires qui se sont révélés être légèrement différents des tableaux définitifs. Ces différences résultent essentiellement de l'identification tardive d'erreurs dans les données comptables du régime des marins¹⁰ ainsi que de l'établissement tardif des comptes définitifs du régime social des indépendants et du régime des fonctionnaires de l'Etat.

10. Les TCDC initialement transmis par l'ENIM ne tenaient pas compte de la modification du mode d'équilibrage des branches maladie et AT/MP de ce régime. A compter de 2006, ces branches sont équilibrées par la branche maladie du régime général et non plus par l'Etat.

C – Les tableaux d'équilibre de l'exercice 2006

Les tableaux d'équilibre présentés ci-dessous qui figurent dans le projet de loi de financement pour 2008, soumis à l'approbation du Parlement, sont accompagnés d'une comparaison avec les résultats consolidés de la sécurité sociale qu'a établis la Cour en excluant les retraitements sans fondement comptable précédemment décrits.

1 – Les résultats annuels du régime général

a) Tableau d'équilibre 2006 (en loi de financement)

Le tableau d'équilibre du régime général établi par la direction de la sécurité sociale au titre de 2006 est présenté ci-dessous. Les soldes réalisés au titre de 2005, prévisionnels initiaux (LFSS 2006), prévisionnels révisés (LFSS 2007) sont rappelés à titre de comparaison.

En Md€

	Réalisé 2006			Solde 2005	Prévisions initiales 2006 LFSS 2006	Prévisions révisées 2006 LFSS 2007
	Recettes	Dépenses	Solde			
Maladie	137,5	143,4	-5,9	-8,0	-6,1	-6,1
Vieillesse	83,0	84,9	-1,9	-1,9	-1,4	-2,4
Famille	52,5	53,4	-0,9	-1,3	-1,2	-1,3
Accidents du travail et maladies professionnelles	9,8	9,9	-0,1	-0,4	-0,2	0,0
Total (après neutralisation des transferts entre branches)	277,8	286,6	-8,7	-11,6	-8,9	-9,7

Source : Direction de la sécurité sociale (données 2006), LFSS 2006 et 2007 (données prévisionnelles et 2005)

b) Résultats comptables consolidés (établis par la Cour)

Le tableau ci-dessous présente les données consolidées du régime général établies par la Cour, excluant les retraitements sans justification comptable. La terminologie comptable usuelle a été privilégiée.

En Md€

Exercice 2006	Produits	Charges	Résultat net
Maladie	146,7	152,6	-5,9
Vieillesse	83,7	85,6	-1,9
Famille	53,5	54,4	-0,9
Accidents du travail et maladies professionnelles	10,2	10,3	-0,1
<i>Transferts internes</i>	-5,0	-5,0	-
Total	289,2	298,0	-8,7

Source : Cour des comptes

2 – Les résultats annuels de l'ensemble des régimes obligatoires de base

a) Tableau d'équilibre 2006 (en loi de financement)

En Md€

	Réalisé 2006			Solde 2005	Prévisions initiales 2006 LFSS 2006	Prévisions révisées 2006 LFSS 2007
	Recettes	Dépenses	Solde			
Maladie	160,1	166,0	-5,9	-8,1	-7,0	-5,9
Vieillesse	162,2	163,2	-1,0	-1,6	-1,8	-1,6
Famille	52,9	53,7	-0,8	-1,2	-1,1	-1,2
Accidents du travail et maladies professionnelles	11,2	11,3	-0,1	-0,4	-0,1	0,0
Total (après neutralisation des transferts entre branches)	381,4	389,2	-7,8	-11,6	-10,1	-8,8

Source : Direction de la sécurité sociale, LFSS 2006 et 2005

*b) Résultats comptables consolidés (établis par la Cour)**En Md€*

Exercice 2006	Produits	Charges	Résultat net
Maladie	171,4	177,3	-5,9
Vieillesse	163,9	164,9	-1,0
Famille	53,8	54,6	-0,8
Accidents du travail et maladies professionnelles	11,8	11,9	-0,1
Transferts internes	-5,1	-5,1	-
Total (après neutralisation des transferts entre branches)	395,8	403,6	-7,8

Source : Cour des comptes

Ce tableau, comme le précédent, n'intègre pas les déficits qui proviennent du FSV et du FFIPSA.

3 – Tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes de base de sécurité sociale

En Md€

	Réalisé 2006			Solde 2005	Prévisions initiales 2006 LFSS 2006	Prévisions révisées 2006 LFSS 2007
	Recettes	Dépenses	Solde			
Fonds de solidarité vieillesse	13,5	14,7	-1,3	-2,0	-1,5	-1,2
Fonds de financement des prestations sociales agricoles	15,0	16,3	-1,3	-1,4	-1,7	-1,9

Source : Direction de la sécurité sociale

L'incidence des retraitements non comptables sur la présentation des charges et produits du FSV est mineure (0,1 Md€).

D – L'avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre

En application de l'article 1-VIII-2 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005, la Cour des comptes a procédé à des vérifications sur les tableaux d'équilibre par branche de la sécurité sociale relatifs à l'exercice 2006.

Ces tableaux seront présentés dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 et soumis à l'approbation du Parlement.

L'avis exprimé exclut par nature l'appréciation des comptes des régimes et organismes de sécurité sociale pris isolément. Cependant, la Cour rappelle qu'elle a certifié, sous diverses réserves, les comptes des branches maladie, vieillesse et accidents du travail et maladies professionnelles du régime général, et qu'elle a été dans l'impossibilité de certifier les comptes de la branche famille. La grande majorité des autres régimes et organismes, dont le FSV et le FFIPSA, ne sera dotée d'auditeurs qu'en 2008, conformément à l'article 31-III de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

Les tableaux d'équilibre ont été établis sous la responsabilité du ministre chargé de la sécurité sociale. Sur la base des vérifications qu'elle a effectuées, la Cour exprime sur leur cohérence l'avis suivant :

Les processus de gestion qui fondent l'établissement des tableaux d'équilibre (centralisation et contrôle des comptes des régimes et organismes, consolidation) **n'offrent pas de garanties suffisantes en termes de contrôle et de traçabilité**. Si les vérifications effectuées par la Cour n'ont pas mis en évidence d'anomalie majeure dans la reprise des comptes des régimes tous risques confondus, **seule une assurance limitée peut être apportée sur la ventilation des résultats nets par branches** dans le tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes. L'indisponibilité des comptes combinés de certains régimes au moment du contrôle de la Cour a en outre restreint ses vérifications ;

Les tableaux d'équilibre du régime général et de l'ensemble des régimes et organismes de sécurité sociale pour 2006 **intègrent des retraitements sans justification comptable**, qui conduisent à minorer le montant des charges et des produits des branches, sans effet sur leur résultat net ou solde, à hauteur de 11,4 Md€ pour le régime général et de 14,4 Md€ pour l'ensemble des régimes ;

La Cour observe cependant la **permanence des méthodes** d'établissement des tableaux d'équilibre.

*

* *

La Cour souhaite qu'un calendrier précis de transmission des tableaux d'équilibre relatif à l'exercice clos soit établi. Ces tableaux, tels qu'ils figureront dans la prochaine loi de financement, pourraient ainsi lui être transmis au plus tard le 30 juin.

La Cour souhaite également que la commission des comptes de la sécurité sociale tire les conséquences de cet avis sur l'analyse des données financières qu'elle présente au titre de l'exercice précédent¹¹.

II - L'évolution des comptes sociaux en 2006

A – L'architecture des comptes sociaux

En 2006, les comptes sociaux ont été affectés à divers degrés par des mesures modifiant l'architecture ou les circuits comptables des organismes de sécurité sociale :

- création du régime social des indépendants (RSI), regroupant les réseaux des caisses de base et nationales (CANAM, CANCAVA et ORGANIC) de trois régimes de sécurité sociale de travailleurs indépendants non agricoles, qui intervient désormais comme interlocuteur social unique pour les prestations et les prélèvements sociaux concernant ces professions. Ce regroupement, sans impact sur les montants de dépenses et recettes de l'ensemble des régimes, a néanmoins eu pour effet de retarder l'établissement de comptes combinés ;
- création à compter du 1^{er} janvier 2006 de la caisse de retraite de la RATP, en vue de son futur adossement au régime général ;
- création de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), gonflant notamment à concurrence de 9,4 Md€ les produits et les charges de la CNAMTS¹² ;
- pour le risque vieillesse, absorption par le régime général du régime spécial de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) et achèvement de l'intégration financière du régime des cultes (CAVIMAC).

11. Cette observation rejoint certaines recommandations exprimées dans le rapport de la Cour sur la Sécurité sociale de septembre 2005 (Chapitre X, p. 339). Le rapport présenté à la commission des comptes de la sécurité sociale en juillet 2007 portant sur les résultats 2006 et les prévisions 2007 du régime général continue de retenir une double présentation, tout d'abord sans retraitement, puis avec les retraitements.

12. Cf. rapport de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale 2006, juin 2007.

Le schéma suivant, présenté dans le RALFSS 2005, actualise l'architecture de la sécurité sociale, ainsi que l'étendue des risques pris en charge par les différents régimes et organismes.

Les régimes de base : schéma d'organisation des branches en 2006

	FAMILLE	MALADIE	AT/MP	RETRAITE	
	BRANCHE RECOUVREMENT : ACOSS				
	Encassements : 322,9 Md€ dont 86,9 Md€ recouverts par l'ACOSS et 236 Md€ par les URSSAF				
REGIME GENERAL	CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF) P : 40 801 M€ C : 30 449 M€ S : 891 M€	CNAMTS – AM : P: 122130 M€ C: 63 117 M€ R: -5 936 M€	CNAMTS – AT : P: 6 938 M€ C: 7 519 M€ R: -59 M€	CNAVTS : P : 77 824 M€ C : 58 391 M€ R: -1 855 M€	FONDS SOLIDARITE VIEILLESSE (FSV)
		CAVIMAC (cultes) P : 150 M€ C : 26 M€ CNMSS (militaires) P : 1 427 M€ C : 711 M€ ENIM (P : 329 M€) Salariés agricoles P : 3 760 M€ C:1 697 M€	ENIM (P : 63 M€)	CAVIMAC (cultes) P : 235 M€ C : 43 M€ Salariés agricoles P : 5 113 M€ C 2 110 M€	
REGIME DES PROFESSIONS INDEPENDANTES		REGIME SOCIAL DES INDEPENDANTS Maladie - P : 5 897 M€ C : 3 112 M€ S : 67 M€ Vieillesse - P : 5 929 M€ C : 3 396 M€ S : 242 M€			
				Professions libérales (CNAVPL – P : 718 M€) Barreaux (CNBF -P : 68M€)	
AUTRES REGIMES DE SALARIES		SNCF (P : 1839 M€) CRPCEN (P : 231 M€)	ATIACL (P : 122 M€), Indemnisation de diverses professions	Fonction publique (P : 39 Md€), CNRACL (P : 10,2 Md€), SNCF (P : 4,7 Md€), CNIEG (P : 3,3 Md€), ouvriers de l'Etat (P : 1,6 Md€) ENIM (P : 1,1 Md€), RATP, CRPCEN, Banque de France, Opéra de Paris, Comédie Française, Ports Bordeaux et Strasbourg	
REGIME MINIER (CANMSS)	P: 1 212 M€ C: 67 M€ R: -13M€	P: 460 M€ C: 11 M€ R: -16M€	P: 1 878 M€ C: 49 M€ R: -82M€		
REGIME AGRICOLE	Exploitants agricoles : P: 6 502M€ C: 733 M€ R: -139M€	Exploitants agricoles : P: 84M€ C: 147 M€ R: -32 M€ Salariés agricoles : P : 367 M€ C : 260 M€ R : -28 M€	Exploitants agricoles : P: 8 524 M€ C: 1 077 M€ R: -27 M€		
	FFIPSA (hors AT-MP)				

Note de lecture : P : Prestations sociales (compte 656), C : Cotisations sociales (compte 7561), R : Résultat net ; les régimes intégrés financièrement au régime général lui sont rattachés dans le tableau.

Source : Cour des comptes ; données chiffrées issues des TCDC des régimes pour 2006

B – Les évolutions retracées dans les tableaux d'équilibre 2006

La Cour n'ayant pu effectuer de manière rétroactive sur 2005 les retraitements qu'elle a réalisés sur 2006 (cf supra), les commentaires concernant les tableaux d'équilibre par branche sont fondés pour les deux exercices sur les données transmises par la DSS. Il s'agit donc de données, qui font apparaître des montants de charges nettes et produits nets critiqués par la Cour.

L'analyse des évolutions ayant marqué les différentes branches est en revanche fondée sur les comptes combinés du régime général, examinés par la Cour dans son rapport de certification. L'éclatement des charges techniques entre les différents types de prestations permet en effet d'enrichir l'analyse des évolutions de l'année.

1 – Les produits des régimes de sécurité sociale

a) Les mesures qui ont affecté les produits en 2006

Certaines mesures sont sans impact sur les soldes des branches, soit parce qu'elles sont purement comptables, soit parce qu'elles entraînent une nouvelle répartition des recettes entre concours budgétaires (transferts) et ressources fiscales :

- la modification des modalités de compensation des exonérations de portée générale (notamment dispositifs « Fillon ») par substitution d'un panier de recettes fiscales à la subvention budgétaire a eu pour conséquence une diminution des contributions publiques et en particulier des cotisations prises en charge par l'Etat (-14,1 Md€ pour le seul régime général, -14,9 Md€ pour l'ensemble des régimes de base), et inversement une augmentation des impôts et taxes affectés à l'assurance maladie¹³ ;
- les règles nouvelles de comptabilisation des dépenses médico-sociales liées à la création de la CNSA ;
- pour l'assurance-maladie, le passage progressif à la tarification à l'activité des prestations hospitalières à partir de 2005 vient fortement majorer les écritures de provisions (dotations en charges et reprises en produits).

13 . Pour 2006, le produit des impôts et taxes affectés correspondait presque exactement au montant des compensations dues.

D'autres mesures ont pour effet d'accroître les recettes de la sécurité sociale, de manière durable ou au contraire purement ponctuelle :

- les branches retraite et accidents du travail ont bénéficié d'une hausse des taux de cotisation au 1^{er} janvier 2006 : 0,1 point pour la branche AT-MP (part patronale) et 0,2 point sous plafond pour la branche vieillesse (se décomposant en 0,1 point de cotisation salariale et 0,1 point de cotisation patronale) ;
- la modification des conditions d'assujettissement aux prélèvements sociaux sur les revenus de valeurs mobilières des plans d'épargne logement (PEL) de plus de dix ans a contribué à hauteur de près d'1,3 Md€ à la progression des impôts et taxes affectés au régime général (augmentation des ressources de CSG). Cet effet est pour l'essentiel non reconductible, la taxation des revenus des PEL de plus de dix ans qui n'avaient pas été soumis auparavant aux prélèvements sociaux n'intervenant qu'une fois.

b) Evolution des produits des régimes de sécurité sociale

**Les produits des régimes de base en 2006.
Prévisions et réalisations (en droits constatés)**

En Md€

Catégories de produits	Réalisations 2005 (1)	LFSS 2006 initiale (2)	Agrégats révisés LFSS 2007	Réalisations 2006 (3)	2006/2005 (3)/(1)	Ecart entre réalisation et LFSS initiale (3)-(2)
Cotisations effectives	190,5	196	197,5	198,0	3,9%	2,4
Cotisations fictives	32,9	35	34,5	34,8	5,6%	-0,3
Contributions publiques	31,0	16,3	18,2	17,4	-44,0%	0,5
dont : cotisations prises en charge par l'Etat	18,5	3,9	3,7	3,6	-80,4%	-0,3
Impôts et taxes affectés	77,8	97	98,6	99,9	28,4%	2,9
Transferts reçus	16,1	15,1	26,4	26,4	63,3%	11,4
Produits financiers	0,4	0,4	0,3	0,4	-3,5%	0,0
Autres ressources	3,6	3,7	3,3	4,5	28,2%	0,9
Total des produits	352,3	363,6	378,8	381,4	8,3%	17,6

Source : LFSS et DSS

Les produits des régimes de sécurité sociale ont connu une très forte croissance en 2006 (+8,3 % pour les régimes de base), imputable

pour partie à des mesures majorant également les charges, sans impact sur les soldes (cf. supra). La neutralisation des écritures de transfert entre la CNAMTS et la CNSA (9,4 Md€) ramène les évolutions 2006 à +5,4 % pour l'ensemble des régimes de base (contre 5,3 % en 2005).

D'après les estimations transmises début juillet par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les recettes non reconductibles liées à la taxation des PEL de plus de dix ans représentaient environ 1,3 Md€ pour le régime général et environ 1,8 Md€ pour l'ensemble des régimes et des fonds concourant à leur financement, soit 6,4% de la hausse constatée des recettes. Le dynamisme des recettes tient également à la croissance de l'assiette salariale du secteur privé (4,3 % en moyenne annuelle sur le champ de recouvrement de l'URSSAF -à l'exception des particuliers employeurs-), ainsi qu'à la hausse des taux de cotisation.

**Les produits du régime général en 2006.
Prévisions et réalisations (en droits constatés)**

En Md€

Catégories de produits	Réalisations 2005 (1)	LFSS 2006 initiale (2)	Agrégats 2006 révisés LFSS 2007	Réalisations 2006 (3)	2006/2005 (3)/(1)	Ecart entre réalisation et LFSS initiale (3)-(2)
Cotisations effectives	151,6	156,7	157,7	157,9	4,1%	1,2
Cotisations fictives	0	0	0	0		
Contributions publiques	24,2	11	10,5	10,4	-57,0%	-0,6
dont : cotisations prises en charge par l'Etat	17,4	3,8	3,3	3,3	-81,0%	-0,5
Impôts et taxes affectés	61,5	79,8	81,4	82,4	34,0%	2,6
Transferts reçus	13,2	13	23,4	23,4	77,2%	10,4
Revenus des capitaux	0,1	0,1	0,1	0,1	-14,0%	0,0
Autres ressources	3,3	3	2,8	3,7	11,5%	0,7
Total des produits	253,9	263,7	275,9	277,8	9,4%	14,1

Source : LFSS et DSS

Les produits du régime général ont augmenté de 9,4 % en 2006 (+5,7 % après la neutralisation des écritures de transfert entre la CNAMTS et la CNSA). Abstraction faite de la taxation des revenus des PEL de plus de dix ans, ils progressent de 5,2 % de 2005 à 2006.

Le dynamisme des recettes profite à l'ensemble des branches. Il est néanmoins plus marqué pour les deux branches qui ont bénéficié d'une hausse des taux de cotisation : +8,1 % des produits de cotisation et impôts et taxes pour la branche accidents du travail-maladies professionnelles du régime général, qui se rapproche de l'équilibre en 2006 ; +6 % pour les cotisations affectées à la branche retraite du régime général (contre +4,2 % en 2005).

2 – Les charges et les produits des différentes branches

a) La branche maladie

Données issues des tableaux d'équilibre

Tableaux d'équilibre de la branche maladie en 2006

En Md€

	Réalisations 2005 (1)	LFSS 2006 initiale (2)	Agrégats 2006 révisés LFSS 2007	Réalisations 2006 (3)	2006/2005 (3)/(1)	Ecart entre réalisation et LFSS initiale (3)-
Tous régimes						
produits nets	141,8	146,4	159,3	160,1	13%	13,9
charges nettes	149,9	153,4	165,2	166,0	11%	12,7
Résultat	-8,1	-7	-5,9	-5,9	-27%	1,3
Régime général						
produits nets	121,0	125,8	136,7	137,5	14%	11,7
charges nettes	129,0	131,9	142,7	143,4	11%	11,5
Résultat	-8,0	-6,1	-6,1	-5,9	-26%	0,2

Source : LFSS et DSS

Les charges nettes d'assurance maladie de l'ensemble des régimes de base se sont élevées à 166,0 Md€ en 2006, soit un montant proche de l'objectif révisé dans le cadre du PLFSS 2007, qui se situait lui-même en forte hausse par rapport aux prévisions du PLFSS 2006 (+7,7 %). Les charges du régime général, qui représentent plus de 85 % des charges nettes (après neutralisation des transferts) de la branche maladie des régimes de base, ont atteint 143,4 Md€

La forte croissance des charges par rapport à 2005 (+11 % pour l'ensemble des régimes de base et pour le régime général) est ramenée à 4,5 % pour l'ensemble des régimes après neutralisation de la double comptabilisation des dépenses médico-sociales liée à la création de la CNSA (à +3,9 % pour le seul régime général).

En raison du dynamisme des recettes, le déficit de l'assurance maladie est moins marqué en exécution que dans les prévisions du PLFSS 2006. Il passe de -8,1 Md€ en 2005 à -5,9 Md€ en 2006 pour l'ensemble des régimes, le déficit du régime général s'établissant à -5,9 Md€

Analyse des principales évolutions constatées en 2006

Les données reprises dans le tableau ci-après ont été révisées par la Cour dans le cadre de l'exercice de certification des comptes du régime général. Ils diffèrent donc des données retraitées issues des tableaux d'équilibre par branche.

Comptes de la branche maladie du régime général

En Md€

	2005	2006	Evolution en %
<i>Charges techniques</i>			
Dépenses de soins de ville	56,2	57,4	2,8%
Etablissements	61,7	67,0	8,7%
Action sanitaire et sociale	0,5	0,4	-6,4%
Autres prestations	0,8	0,9	12,6%
Transferts	5,4	15,9	178,3%
<i>dont CNSA</i>	0	9,4	
Autres charges techniques	1,5	1,6	1,2%
Prestations invalidité	4,1	4,3	4,8%
Prestations décès	0,2	0,2	-1,3%
Provisions dépréciation actif circulant	0,1	0,1	87,4 %
<i>Total charges techniques</i>	130,3	147,2	12,9%
<i>Charges de gestion courante</i>	5,3	5,1	-2,7%
<i>Charges financières</i>	0,1	0,1	103,9 %
<i>Charges exceptionnelles</i>	0	0,2	316,4 %
Charges totales	135,7	152,6	12,5%

Source : CNAMTS, comptes combinés de la branche maladie, données retraitées

Les comptes de l'exercice 2006 font ressortir pour le régime général une évolution de 12,5 % des charges de la branche maladie, supérieure à celle constatée dans les tableaux d'équilibre (progression de 11 % des charges nettes du régime général). Cet écart s'explique par l'importance en 2006 des provisions et reprises sur provisions dans le cadre du passage progressif des établissements de santé à la tarification à l'activité (cet effet est neutralisé dans la présentation en « net » effectuée par la direction de la sécurité sociale dans les tableaux d'équilibre).

L'évolution des charges de la branche maladie du régime général recouvre une croissance modérée des dépenses de soins de ville (+2,1 %), les dépenses concernant les établissements (hôpitaux, cliniques ou établissements et services sociaux) étant plus dynamiques. La progression du poste de transfert s'explique par les règles nouvelles de comptabilisation des dépenses médico-sociales liées à la création de la CNSA (cf. supra). Si la CNAMTS n'avait enregistré dans ses comptes que la seule contribution du régime général, les charges de la branche n'auraient augmenté que de 5,3 %¹⁴.

S'agissant des charges techniques, cette progression intervient alors que l'année 2006 a vu la mise en œuvre de mesures destinées à contenir la progression des dépenses d'assurance maladie, analysées plus longuement dans le chapitre consacré à l'ONDAM.

Pour ce qui concerne les autres postes, les comptes font apparaître une baisse des charges de gestion courante, que la CNAMTS a expliquée par des gels de recrutement dans le contexte de la négociation, en 2006, de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion concernant la branche.

b) La branche AT-MP¹⁵

Tableaux d'équilibre de la branche AT-MP en 2006

En Md€

	Réalisations 2005 (1)	LFSS 2006 initiale 2)	Agrégats 2006 révisés LFSS 2007	Réalisations 2006 (3)	2006/2005 (3)/(1)	Ecart entre réalisation et LFSS initiale 3)-(2)
Tous régimes						
produits nets	10,4	11	11,1	11,2	8%	0,2
charges nettes	10,8	11,1	11,1	11,3	5%	0,2
Résultat	-0,4	-0,1	0	-0,1	-82%	-0,1
Régime général						
produits nets	9,0	9,7	9,8	9,8	9%	0,1
charges nettes	9,4	9,9	9,8	9,9	5%	0,0
Résultat	-0,4	-0,2	0	-0,1	-85%	0,1

Source : LFSS et DSS

Pour les risques accidents du travail-maladies professionnelles, les réalisations 2006 sont proches des objectifs fixés par la loi de financement initiale (LFSS 2006).

14. Voir le rapport sur la certification des comptes du régime général de sécurité sociale 2006, juin 2007, pp. 38-39.

15. AT-MP : accidents du travail et maladies professionnelles.

Les charges nettes passent de 10,8 Md€ en 2005 à 11,3 Md€ en 2006 pour l'ensemble des régimes de base (et de 9,4 Md€ à 9,9 Md€ pour le régime général). Cette augmentation s'explique, pour la moitié, par des dotations à deux fonds dédiés aux conséquences de l'exposition à l'amiante : le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) et le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

c) La branche retraite

Tableaux d'équilibre de la branche retraite en 2006

En Md€

	Réalisations 2005 (1)	LFSS 2006 initiale (2)	Agrégats 2006 révisés LFSS 2007	Réalisations 2006 (3)	2006/2005 (3)/(1)	Ecart entre réalisation et LFSS initiale (3)-(2)
Tous régimes						
produits nets	154,8	159,1	161	162,2	5%	2,5
charges nettes	156,4	161	162,7	163,2	4%	1,7
Résultat	-1,6	-1,8	-1,6	-1,0	-36%	0,7
Régime général						
produits nets	78,8	81,6	82,4	83,0	5%	1,4
charges nettes	80,7	83,1	84,7	84,9	5%	1,8
Résultat	-1,9	-1,4	-2,4	-1,9	-2%	-0,5

Source : LFSS et DSS

Données issues des tableaux d'équilibre

Limités par construction au champ des lois de financement de la sécurité sociale¹⁶, les tableaux d'équilibre font ressortir pour l'ensemble de la branche retraite un montant de charges nettes de 163,2 Md€ en 2006, contre 156,4 Md€ en 2005, soit une augmentation de 4 %, alors que l'objectif de charges nettes avait été fixé à 161 Md€ par la LFSS 2006, représentant une croissance de +2,9 %. Pour le seul régime général, les charges augmentent de 5,3 %, alors que la LFSS 2006 tablait sur une augmentation des charges retraites limitée à 3,6 %.

Ce dépassement significatif n'a qu'un impact limité sur le solde de la branche, qui s'établit en 2006 à -1,9 Md€ pour le régime général et

16. Les lois de financement de la sécurité sociale n'intègrent ni les régimes complémentaires obligatoires (notamment AGIRC, ARCO et l'IRCANTEC), ni les régimes additionnels obligatoires (comme le régime additionnel fonction publique créé par la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003).

-1,0 Md€ pour l'ensemble des régimes, soit un niveau proche des déficits constatés en 2005. Cette stabilisation est imputable au dynamisme des recettes, portées par une conjoncture favorable et par la hausse des cotisations entrée en vigueur début 2006.

La moitié des charges nettes (84,9 Md€ en 2006) correspond aux comptes du régime général désormais certifiés avec des réserves par la Cour et qui font l'objet des commentaires ci-après. La lenteur avec laquelle les comptes des autres régimes de base sont produits puis transmis à la DSS et à la Cour ne facilite pas l'analyse de masses qui s'élèvent en 2006 à 78,3 Md€

Analyse des principales évolutions constatées en 2006¹⁷

Charges de la branche retraite du régime général

En Md€

	2005	2006	Evolution en %
Charges de gestion technique	80,1	84,4	5,3 %
Prestations sociales	73,50	77,80	6,0 %
Pensions de droits propres	64,04	67,90	6,0 %
Pensions de droits dérivés	7,67	8,10	5,4 %
Prestations IEG (adossement)	1,38	1,40	2,0 %
Autres prestations légales	0,08	0,14	91,1 %
Prestations d'action sanitaire et sociale	0,29	0,28	- ,3 %
Transferts à d'autres régimes et branches	5,90	5,81	-1,2 %
Compensation démogr. généralisée	5,10	4,80	-5,3 %
Compensation intégrale des déficits (*)	0,92	0,33	257,8 %
Compensation partielle des déficits (**)	0,05	0,02	-48,6 %
Autres transferts	0,63	0,61	-2,7 %
Diverses charges techniques et provisions	0,76	0,74	- 3,2 %
Charges de gestion courante	0,99	1,0	1,8 %
Charges financières	0,09	0,26	179,9 %
Charges exceptionnelles	0,26	0,01	-98,0 %
Charges totales	81 429,6	85 626,6	5,2 %

* *salariés agricoles et cultes*

** *chemins de fer secondaires.*

Source : *comptes combinés*

La hausse des pensions de droits propres (+6 %) traduit notamment la revalorisation des pensions au 1^{er} janvier 2006 (+1,8 %), l'augmentation du nombre moyen de bénéficiaires (+3,3%) et celle de la

17. Les données reprises dans le tableau ci-après ont été révisées par la Cour dans le cadre de l'exercice de certification des comptes du régime général. Elles diffèrent donc des données retraitées issues des tableaux d'équilibre par branche.

pension moyenne servie (+0,7 %). Dans une mesure importante (+0,5 % et +0,2 % respectivement), ces deux derniers facteurs d'augmentation des pensions de droits propres traduisent l'incidence des départs anticipés en retraite (109 000 en 2006 contre 104 000 en 2005). Pris globalement, le coût des départs anticipés a atteint selon la CNAVTS 1,8 Md€ en 2006 (contre 1,3 Md€ en 2005). Au 31 décembre 2006, les titulaires d'une pension de droit propre s'élevaient à 10,6 millions (contre 10,2 millions au 31 décembre 2005, soit +3,6 %).

En dehors de la revalorisation précitée, l'augmentation des pensions de droits dérivés (+5,4 %) reflète l'augmentation du nombre moyen de bénéficiaires (+2,5 %, dont +0,5 % au titre de l'abaissement progressif de l'âge minimum pour l'attribution d'une pension de réversion) et celle de la pension moyenne servie (+0,4 %). Au 31 décembre 2006, 2,5 millions de personnes bénéficiaient d'un droit dérivé avec ou sans droit propre au régime général (contre 2,4 millions au 31 décembre 2005, soit +2,4 %).

L'accroissement des charges financières, qui ont quasiment triplé pour atteindre plus de 250 M€ en 2006, traduit notamment la hausse du montant des créances de la CNAVTS sur le FSV, qui ne sont pas rémunérées.

Le résultat de la branche retraite du régime général (-1,9 Md€) est plus dégradé, à hauteur de 0,5 Md€ que le résultat prévisionnel annexé au PLFSS 2006 (-1,4 Md€). Il est à l'inverse plus favorable de 0,5 Md€ que le résultat prévisionnel 2006 révisé dans le cadre du PLFSS 2007 (-2,4 Md€). Ce décalage entre prévision et réalisation est révélateur d'une difficulté à anticiper l'effet des mesures nouvelles sur le comportement des assurés et des entreprises. La sous-évaluation des charges de prestations légales par rapport aux hypothèses du PLFSS 2006 traduit en effet :

- en matière de droits dérivés, un flux de nouveaux bénéficiaires plus important que prévu ;
- pour les droits propres, le caractère erroné des hypothèses de ralentissement des départs anticipés et de report de l'âge de départ en retraite sous l'effet de la surcote progressive. Au contraire, l'âge moyen de départ à la retraite hors départs anticipés a baissé de 61 ans et dix mois en 2005 à 61 ans et sept mois en 2006.

Ces derniers constats compromettent également la réalisation des prévisions pour 2007 de charges (88,9 Md€) et de déficit (-3,5 Md€) du PLFSS 2007¹⁸.

Comme la Cour l'a noté dans son rapport sur la certification, l'absence d'inclusion du fonds de solidarité vieillesse dans le périmètre des comptes combinés allège le résultat de la branche, toutes choses égales par ailleurs, de 1,1 Md€ pour le régime général, et de 1,3 Md€ pour l'ensemble des régimes. Cette omission ne permet pas d'appréhender correctement l'équilibre de la branche retraite du régime général.

d) La branche famille

Tableaux d'équilibre de la branche famille en 2006

En Md€

	Réalisations 2005 (1)	LFSS 2006 initiale (2)	Agrégats 2006 révisés LFSS 2007	Réalisations 2006 (3)	2006/2005 (3)/(1)	Ecart entre réalisation et LFSS initiale (3)-
Tous régimes						
produits nets	50,5	52,2	52,5	52,9	5%	1,0
charges nettes	51,7	53,3	53,6	53,7	4%	0,7
Résultat	-1,2	-1,1	-1,2	-0,8	-34%	0,3
Régime général						
produits nets	50,0	51,6	52	52,5	5%	0,9
charges nettes	51,4	52,8	53,3	53,4	4%	0,6
Résultat	-1,3	-1,2	-1,3	-0,9	-31%	0,3

Source : LFSS et DSS

Données issues des tableaux d'équilibre

Les objectifs de charges de la branche famille ont été fixés pour 2006 à 53,3 Md€ par la LFFSS 2006, puis portés à 53,6 Md€ dans les prévisions de tableaux d'équilibre présentés dans la LFSS pour 2007.

Le montant total des charges de la branche s'est finalement établi en 2006 à 53,7 Md€, soit une progression de 4 % par rapport à 2005 (contre +5,8 % au cours de l'exercice précédent). La CNAF retraçant

18. Les données présentées devant la commission des comptes de la sécurité sociale en juin 2007 traduisent une aggravation du déficit prévisionnel qui passe de 3,5 Md€ à 4,7 Md€

dans ses comptes l'ensemble des prestations familiales, les charges des régimes de base sont très proches de celles du régime général¹⁹.

Pour la deuxième année consécutive, les comptes de la branche famille ont été déficitaires en 2006. Ce solde négatif a toutefois été réduit, passant de -1,3 Md€ en 2005 à -0,9 Md€ en 2006. Ce résultat est le fruit d'un double mouvement : le dynamisme des recettes d'une part, le ralentissement du rythme de croissance des dépenses de prestations et, tout particulièrement, une stabilisation des dépenses d'action sociale, d'autre part.

Analyse des principales évolutions constatées en 2006

**Evolution des principaux postes de dépenses de la branche famille
du régime général en 2006**

	<i>En Md€</i>		
	2005	2006	Evolution
Prestations légales	35,8	37,4	4,5%
dont			
allocations familiales	12,0	12,1	1,4%
complément familial	1,6	1,6	0,1%
allocation pour jeune enfant	1	0,3	-70,8%
APE, AFEAMA, AGED	3,3	1,3	-59,3%
PAJE	5,2	8,8	68,6%
monoparentalité	2,0	2,2	6,0%
allocation de rentrée scolaire	1,4	1,4	-2,8%
logement	3,5	3,6	3,4%
handicapés	5,5	5,8	4,9%
frais de tutelle et autres	0,2	0,2	5,4%
Prestations extra-légales (action sociale)	3,3	3,3	0,4%
Transferts versés	10,2	10,6	3,7%
dont			
AVPF	4,2	4,2	-0,3%
majoration pour enfant (FSV)	2,1	2,2	4,7%
congé paternité	0,2	0,3	23,5%
financement FNH-FNAL	3,5	3,7	7,3%
autres transferts versés	0,2	0,2	-2,8%
charges de personnel et autres charges de gestion courante	2,2	2,3	0,9%
Charges totales	52,3	54,4	4,0%

Source : CNAF

19. L'écart résulte de l'absence de prise en compte des charges de gestion administrative de certains régimes délégataires des prestations familiales dans les comptes établis par la CNAF. Il convient en outre de rappeler que le compte de résultat de la branche famille ne traduit pas la totalité des aides servies par la branche et financées par plusieurs fonds (aides au logement, minima sociaux tels que le RMI), qui sont comptabilisées en comptes de tiers.

Avec un montant de 37,4 Md€ représentant plus des deux tiers des charges de la branche, les prestations légales croissent à un rythme analogue à celui de 2005 : +4,5 % contre +4,4 %. Les évolutions sont toutefois différentes selon le type de prestation :

- croissance forte des allocations en faveur de la monoparentalité²⁰ (+9,5 % pour l'allocation parent isolé -API- à 1 Md€) et croissance significative de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui atteint avec son complément une dépense totale de 5,8 Md€ en hausse de 5 % par rapport à 2005 (l'AAH représente désormais 15 % des prestations légales servies par la branche famille). L'augmentation de ces minima sociaux n'a toutefois pas de conséquence sur le solde de la branche, ces dépenses étant intégralement remboursées par l'Etat ;
- augmentation des allocations familiales limitée à 1,4 %, alors que la base mensuelle des allocations familiales (BAMF) a été revalorisée de 1,8 % au 1^{er} janvier 2006. Cette moindre croissance s'explique non par le nombre des bénéficiaires, qui reste stable, mais par le recul des familles nombreuses au sein des allocataires ;
- les prestations légales à la petite enfance connaissent comme en 2005 une croissance forte du fait de la poursuite de la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)²¹. Celle-ci s'établit désormais à 8,8 Md€ (24 % des prestations légales de la branche famille), représentant une progression nette de 19% par rapport à 2005, pour deux millions de bénéficiaires (cette prestation se substitue progressivement à plusieurs prestations, dont l'allocation parentale d'éducation, l'AFEAMA et l'AGED, qui connaissent une forte baisse).

Les prestations extra-légales (dépenses d'action sociale) se sont stabilisées en 2006, contrairement à la situation des années 2004 et 2005. Elles n'augmentent que de 13 M€ soit 0,4 % par rapport à 2005. La maîtrise de ces dépenses est un des enjeux de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2005-2008. Toutefois, la signature d'un avenant à la COG en 2007 relevant le plafond des dépenses du fonds national d'action sociale (FNAS) pour autoriser le financement de 4 000 places de crèches supplémentaires en 2007 et 2008 devrait infléchir la politique amorcée en 2006.

La CNAF finance pour plus de 10 Md€ divers transferts à d'autres organismes de sécurité sociale. En 2006, en l'absence de régularisation sur exercices précédents, le montant de la charge de l'allocation vieillesse des parents au foyer (AVPF) est demeuré constant (-0,3 %). Toutefois, dans son rapport sur la certification des comptes des organismes du

20. Allocation de parent isolé -API- et allocation de soutien familial.

21. Cf. chapitre XI – les aides publiques aux familles p. 344.

régime général de sécurité sociale pour 2006, la Cour a souligné l'incertitude qui affecte l'exactitude du recensement des droits à l'AVPF par la branche famille, et ses conséquences sur les résultats de celle-ci comme sur ceux de la branche vieillesse.

La CNAF finance également des participations à différents fonds. La prise en charge de l'aide personnelle au logement (APL) augmente de 247,3 M€ (+7,2 %) du fait d'une modification des conditions de son financement par la branche.

On note que le PLFSS pour 2007 prévoyait dans son annexe B le retour de la branche famille à une situation excédentaire en 2008, notamment du fait de l'achèvement de la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant.

C – Les évolutions des fonds de financement

1 – Le fonds de solidarité vieillesse

Depuis 1994, le fonds de solidarité vieillesse (FSV) finance des avantages à caractère non-contributif servis par une partie des régimes de retraite : majorations de pensions (pour enfants, pour conjoint à charge et au titre du minimum vieillesse) et validation de périodes assimilées à des périodes d'assurance (au titre notamment du chômage). A elle seule, la branche retraite du régime général reçoit près de 90 % des concours du FSV.

a) Un résultat 2006 toujours déficitaire

Le déficit de l'exercice 2006 s'établit à 1,3 Md€ contre 2,0 Md€ en 2005). Malgré des charges plus élevées (14,8 Md€ contre 14,6 Md€ estimés), il est légèrement inférieur au déficit de 1,5 Md€ voté en LFSS 2006 du fait de l'augmentation des produits par rapport aux prévisions initiales (13,6 Md€ contre 13,1 Md€ estimés) due notamment à la modification des conditions d'assujettissement des PEL à la CSG et au prélèvement social de 2 %. L'incidence de cette mesure en 2006 est évaluée à 0,3 Md€

Comptes simplifiés du FSV

En Md€

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CSG	10,3	9,7	9,1	9,3	9,6	9,9	10,6
Prélèvement social de 2%	-	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Contribution CNAF	-	0,5	1	1,9	2	2,1	2,2
C3S	0,6	0,6	0,6	0,9	1,3	0,2	0,2
Autres	0,9	0,8	0,1	ns	0,1	0,1	0,1
<i>Total Produits</i>	<i>11,8</i>	<i>12</i>	<i>11,1</i>	<i>12,5</i>	<i>13,4</i>	<i>12,7</i>	<i>13,6</i>
Prestations prise en charge	5,4	5,5	5,6	5,8	5,9	6,2	6,4
Cotisations prises en charge	5,6	6	6,7	7,4	7,9	8,4	8,2
dont régimes complémentaires	-	-	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4
Autres	0,5	0,5	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1
<i>Total Charges</i>	<i>11,5</i>	<i>12,1</i>	<i>12,4</i>	<i>13,4</i>	<i>14</i>	<i>14,7</i>	<i>14,8</i>
Résultat	0,3	-0,1	-1,4	-0,9	-0,6	-2,0	-1,3

Source : Comptes du FSV

En revanche, pour la première fois depuis 2002, la contribution du FSV au régime général et au régime des salariés agricoles au titre du chômage a diminué (d'un peu moins de 100 M€, sous l'effet d'une réduction des effectifs de chômeurs indemnisés (-7,9 %) et non indemnisés (-4,6 %) que lui notifie l'UNEDIC. La prévision inscrite dans la LFSS 2007 d'un retour du FSV à l'équilibre en 2009 se fonde notamment sur la poursuite de ces tendances.

b) Un déficit structurel

En dépit d'une amélioration de l'emploi, le FSV reste déficitaire en 2006 et 2007. Les causes structurelles de ce déficit ont pour origine la réduction de la part du produit de la CSG affectée au FSV (intervenue en 2001 et 2002) et la mise à sa charge (en 2001) de cotisations au titre du chômage en faveur des régimes complémentaires de retraite AGIRC et ARRCO. La création en 2001 d'une contribution de la CNAF au titre des majorations pour enfants, par la suite augmentée, n'a que partiellement compensé l'incidence de ces mesures sur les résultats du FSV.

2 – Le FFIPSA

Le fonds de financement des prestations sociales agricoles est un établissement public qui a pour mission d'assurer le financement des prestations des exploitants agricoles. En outre, conformément à l'article 40 de la loi de finances pour 2004 créant le FFIPSA, il retrace par secteurs dans un compte l'ensemble des charges techniques et des produits du régime des exploitants agricoles et non les seuls financements qu'il apporte à ce régime.

En 2006, le FFIPSA a été déficitaire de 1,3 Md€ contre 1,4 Md€ en 2005. Cette amélioration résulte d'une progression plus forte des recettes (+5,0 %) que des dépenses (+3,9 %) due à l'augmentation induite par la modification de l'imposition des intérêts des PEL et à celle des taxes tabac générée par le passage de leur comptabilisation en droits constatés (le produit des taxes tabac passe ainsi comptablement de 5,1 Md€ à 5,4 Md€ soit une progression de 5,6 %²²).

Les comptes du FFIPSA

En M€ et en %

Branches		2005	2006	2006/2005
Maladie	Produits	5 998,3	6 718,6	12,0 %
	Charges	6 852,0	7 330,9	7,1 %
	Résultat	-853,7	- 612,3	+241,4
Retraite	Produits	7 714,9	7 765,1	0,7 %
	Charges	8 262,7	8 408,4	1,8 %
	Résultat	-547,8	- 643,3	-95,5
Famille	Résultat	0	- 40,1	-40,1
Fonctionnement	Résultat	-0,2	- 0,6	-0,6
Total général	Produits	14 271,2	14 988,6	5,0 %
	Charges	15 672,8	16 284,9	3,9 %
	Résultat	-1 401,5	-1 296,3	+105,2

Source : FFIPSA

Les deux principales branches du régime agricole (maladie et retraite) ont connu des évolutions divergentes. Grâce à la forte progression de ses recettes (+12 %), la branche maladie réduit son déficit de 854 M€ en 2005 à 612 M€ en 2006, alors que la branche retraite du fait d'une quasi stagnation de ses recettes ne tire pas profit de la faible progression de ses charges (+1,8 %) et voit son déficit se creuser de 548 M€ à 643 M€

22. Compte tenu d'un produit à recevoir en fin d'année estimé à 475 M€

III - La contribution des tableaux d'équilibre à l'analyse des comptes sociaux

A – Un outil qui permet de réaliser une analyse synthétique des évolutions de l'année

En dépit des limites méthodologiques rappelées par la Cour dans son avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre, les informations qu'ils contiennent rendent possible une analyse synthétique des principales évolutions qui ont affecté les comptes sociaux en 2006, ainsi qu'un rapprochement entre les prévisions des LFSS et les réalisations de l'année :

- les tableaux d'équilibre retracent tous les flux répertoriés dans les comptes des organismes de sécurité sociale (dans une approche en droits constatés), en neutralisant les écritures inter-branches et inter-régimes. Une vision synthétique des charges et produits constatés dans l'année est ainsi possible, alors que l'architecture du dispositif de sécurité sociale français se caractérise par sa grande complexité ;
- les tableaux d'équilibre permettent d'effectuer des comparaisons d'une année sur l'autre (la Cour a pu valider la permanence dans le temps des méthodes de construction des tableaux d'équilibre) et de rapprocher les résultats de l'année des objectifs initiaux fixés puis révisés par le législateur.

Ces tableaux sont proches dans leur conception d'un compte de résultat qui croiserait une approche verticale par risques (les branches de la sécurité sociale) et une approche horizontale par régimes, distinguant le régime général (soit les trois quarts des dépenses totales) de l'ensemble des régimes obligatoires de base. Ce croisement améliore la connaissance d'un système marqué par le partage des responsabilités entre organismes de base, organismes centraux et administrations centrales.

B – Les limites des tableaux d'équilibre

Les tableaux d'équilibre par branche, ainsi que celui des organismes concourant à leur financement, sont cependant par construction des instruments incomplets, qui visent à pallier l'absence de comptes consolidés du dispositif français de sécurité sociale, composés d'organismes aux sources de financement et à la finalité communes, unis par de nombreux mécanismes de compensation, mais dont la structure demeure éclatée.

En tant que comptes de résultat simplifiés, les tableaux d'équilibre ne permettent pas de disposer de la vision patrimoniale que pourraient seuls donner des éléments de bilan relatifs notamment aux créances et aux dettes. En leur absence, les gestionnaires sont contraints de manier des notions telles que les « déficits cumulés », qui ont un sens sur le plan économique et financier, mais qui n'ont pas à proprement parler de signification comptable. Alors que le montant de la dette sociale peut être calculé en cumulant les données de la dette brute portée par la CADES et de celle qui reste directement à la charge des administrations de sécurité sociale, les tableaux d'équilibre annuels ignorent cette notion.

La distinction entre les tableaux d'équilibre par branche et le tableau d'équilibre des organismes concourant à leur financement consacre enfin une séparation qui fait obstacle à une réelle appréciation des résultats par branche. L'existence de fonds tels que le FSV et le FFIPSA vers lesquels est dirigée une part des recettes de sécurité sociale, fonds qui remplissent mal leur mission de financement des organismes de sécurité sociale, enlève une partie de leur signification aux résultats des tableaux d'équilibre par branche.

Il devrait être possible de progresser en direction d'une approche patrimoniale consolidée des comptes sociaux, permettant d'appréhender dans sa globalité la situation financière nette de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

RECOMMANDATIONS

1. *Donner les moyens à la mission comptable permanente d'assurer sa mission de contrôle des comptes des régimes et organismes de sécurité sociale (recommandation réitérée).*
 2. *Prévoir les modalités de transmission des tableaux d'équilibre tels qu'ils figureront dans la LFSS, au plus tard le 30 juin*
 3. *Apporter les ressources nécessaires au rééquilibrage du régime des exploitants agricoles et supprimer le FFIPSA. (recommandation réitérée).*
 4. *Consolider le FSV avec la branche retraite.*
-