

## **Chapitre I**

### **Les déficits et l'endettement de la sécurité sociale en 2010**

---

**PRESENTATION**

---

*Après avoir porté un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2010 soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, la Cour analyse l'évolution des comptes de la sécurité sociale par rapport à 2009 et aux prévisions des lois de financement de la sécurité sociale. L'exercice 2010 se caractérise par une nouvelle dégradation des déficits au-delà du niveau, lui-même exceptionnel, de ceux de 2009 (I).*

*Puis, la Cour décrit les conséquences des déficits sur l'endettement social. Au préalable, elle exprime pour la première fois un avis sur la cohérence du tableau patrimonial, nouveau document intégré à l'annexe A de la loi de financement de la sécurité sociale soumise à l'approbation du Parlement, qui retrace la dette sociale dans l'ensemble de ses éléments (II).*

---

## **I - Les déficits sociaux : un niveau sans précédent**

### **A – Les tableaux d'équilibre**

#### **1 – Les tableaux d'équilibre pour l'exercice 2010**

Etablis par la direction de la sécurité sociale, les tableaux d'équilibre prennent la forme de comptes de résultat simplifiés, qui comportent trois agrégats : les charges (« dépenses »), les produits (« recettes ») et les résultats. Ils portent sur trois ensembles distincts : l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (dont les données sont présentées par branche), le régime général (selon une présentation également par branche) et les organismes concourant au financement de ces régimes. Depuis la suppression du FFIPSA en 2009, cette dernière catégorie ne comprend plus qu'un seul organisme : le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Objet de l'avis de la Cour, les tableaux d'équilibre présentés ci-après seront soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2012.

Au titre de l'exercice 2010, ils indiqueront des déficits sans précédent : -25,7 Md€ pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, -23,9 Md€ pour le régime général, qui concentre la plus grande partie des déficits de ces régimes et -4,1 Md€ pour le FSV.

Pris ensemble, les déficits des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV ont atteint en 2010 -29,8 Md€, soit l'équivalent

de 1,5 % du PIB. Pour l'ensemble formé par le régime général et le FSV, le déficit total s'élève à -28 Md€.

#### Ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale

En Md€

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	167,1	178,5	-11,4
Vieillesse	183,6	194,6	-11,0
Famille	50,7	53,4	-2,7
Accidents du travail et maladies professionnelles	12,0	12,7	-0,7
Total (après neutralisation des transferts entre branches)	408,1	433,9	-25,7

Source : ministère chargé des comptes publics

#### Régime général

En Md€

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	143,1	154,7	-11,6
Vieillesse	93,5	102,4	-8,9
Famille	50,2	52,9	-2,7
Accidents du travail et maladies professionnelles	10,5	11,2	-0,7
Total (après neutralisation des transferts entre branches)	292,1	316,1	-23,9

Source : ministère chargé des comptes publics

#### Organisme concourant au financement des régimes de base

En Md€

	Recettes	Dépenses	Solde
Fonds de solidarité vieillesse	13,4	17,5	-4,1

Source : ministère chargé des comptes publics

## 2 – Avis de la Cour sur la cohérence des tableaux d'équilibre de l'exercice 2010

Pour le cinquième exercice consécutif, la Cour exprime un « avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre du dernier exercice clos », instauré par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005.

A ce titre, la Cour apprécie la présentation des résultats annuels de la sécurité sociale donnée par les tableaux d'équilibre, la permanence et la pertinence des règles retenues pour les établir, par sondage l'intégration des données comptables des régimes et organismes nationaux de sécurité sociale et la correcte élimination des transferts entre ces entités ainsi que, de manière générale, la qualité de l'information procurée au Parlement.

En outre, la Cour prend en compte dans son appréciation les opinions exprimées par les auditeurs externes des comptes des régimes et organismes nationaux de sécurité sociale (Cour des comptes pour les établissements publics nationaux, les branches et l'activité de recouvrement du régime général et commissaires aux comptes pour les autres régimes et organismes nationaux).

\*  
\* \*

En application du 2° du VIII de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, auquel renvoie l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé à des vérifications sur les tableaux d'équilibre pour l'exercice 2010, établis sous la responsabilité du ministre chargé des comptes publics.

A l'issue de ces vérifications et au regard des éléments d'information qui lui ont été communiqués par la direction de la sécurité sociale, la Cour estime que les tableaux d'équilibre qui seront soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 fournissent une image cohérente des résultats des régimes obligatoires de base, du régime général et du FSV pour l'exercice 2010, sous réserve des quatre observations suivantes :

1. Les tableaux d'équilibre procurent une information réduite sur la formation des résultats de l'exercice 2010, en raison de l'absence de toute indication sur la composition des charges et d'indications insuffisamment détaillées sur celle des produits dans les annexes à la loi de financement de la sécurité sociale et au projet de loi de financement de la sécurité sociale.
2. Les règles retenues pour établir les tableaux d'équilibre à partir des comptes de résultats des entités comprises dans leur périmètre, notamment la contraction de certains produits et charges en vue de procurer une information à caractère économique sur l'évolution des comptes de la sécurité sociale, ne sont qu'imparfaitement formalisées, ce qui ne permet pas d'en garantir la permanence, la pertinence et l'application homogène.
3. Les tableaux d'équilibre intègrent des transferts non éliminés entre des entités de leur périmètre (selon l'estimation partielle à laquelle la Cour a pu procéder, à hauteur de 5,2 Md€ pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, dont 5 Md€ pour le régime général), ainsi qu'une minoration de produits et de charges (à hauteur de 440 M€ pour l'ensemble des régimes obligatoires de base).
4. Pour 2010, les opinions exprimées par les auditeurs externes continuent à souligner la qualité perfectible des comptes des régimes de sécurité sociale intégrés aux tableaux d'équilibre, du fait notamment des insuffisances des dispositifs de contrôle interne.

### 3 – Motivations détaillées de l'avis exprimé par la Cour

#### a) Une information limitée sur les produits et les charges

Les tableaux d'équilibre mentionnent un montant total de produits, un montant total de charges et un solde au titre du seul exercice concerné. L'annexe B<sup>1</sup> de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) permet cependant de comparer ces montants avec ceux de l'exercice précédent.

Par ailleurs, l'annexe C<sup>2</sup> décrit, uniquement par grandes masses, les produits de l'ensemble des régimes obligatoires de base, du régime général et de l'organisme concourant à leur financement (FSV).

En revanche, aucune annexe à la LFSS ou au PLFSS ne précise la nature, le niveau et l'évolution des charges dont l'approbation est demandée au Parlement sous la forme d'un montant global.

La Cour recommande qu'une nouvelle annexe à la LFSS ou au PLFSS assure l'information du Parlement sur les charges et que la nomenclature des produits soit plus détaillée dans l'annexe C.

#### b) L'« approche économique » des produits et des charges

Comme les années précédentes, le ministère chargé des comptes publics a établi les tableaux d'équilibre en procédant, au-delà de l'élimination normale des transferts entre des entités comprises dans leurs périmètres, à des contractions de produits et de charges.

Il justifie ces contractions par l'objectif de procurer une information à caractère économique sur l'évolution des comptes sociaux :

- la contraction des contributions de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) aux régimes obligatoires de base d'assurance maladie et d'accidents du travail en vue du financement de dépenses relevant de l'ONDAM médico-social (établissements et

---

1. « Rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branches des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir ».

2. « Etat des recettes, par catégorie et par branche, des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du régime général de sécurité sociale ainsi que des recettes, par catégorie, des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de sécurité sociale ».

services médico-sociaux pour les personnes âgées ou handicapées) et des contributions des régimes à la CNSA à ce même titre a pour objet de faire apparaître la contribution véritable de la CNSA à ces derniers. En 2010, le montant de cette contribution s'élève à 1,3 Md€ pour l'ensemble des régimes obligatoires de base d'assurance maladie, dont 1,1 Md€ pour le régime général<sup>3</sup> ;

- le reclassement aux postes de produits (cotisations sociales et cotisation sociale généralisée [CSG]) et de charges (prestations sociales) des pertes sur créances irrécouvrables, des dotations (et reprises) aux provisions pour dépréciation de créances et des dotations (et reprises) aux provisions pour risques et charges doit permettre aux postes précités de refléter les seuls produits dont le recouvrement est intervenu ou est anticipé et la totalité des charges exposées ou anticipées<sup>4</sup>.

Cependant, ces contractions sont contraires au principe comptable général de non-compensation des produits et des charges et, ce faisant, au cadre normatif fixé par la LOLFSS pour l'élaboration des comptes sociaux. Dès lors, la Cour recommande à nouveau d'y mettre fin et de retracer dans les tableaux d'équilibre des montants de produits et de charges conformes à ceux qui figurent dans les comptes des régimes et organismes nationaux de sécurité sociale.

Si le ministère chargé des comptes publics décidait de ne pas suivre cette recommandation, il devrait alors pousser l'« approche économique » jusqu'à son terme, en formalisant en interne et dans une annexe au PLFSS, de manière exhaustive<sup>5</sup> et cohérente<sup>6</sup>, l'ensemble des règles appliquées pour établir les tableaux d'équilibre, les changements qui leur sont apportés et l'incidence de ces derniers sur la comparabilité des exercices. Cette formalisation permettrait de garantir la permanence, la pertinence et l'application homogène des règles appliquées. L'annexe entrerait dans le champ de l'avis de la Cour sur les tableaux d'équilibre.

---

3. Ont été contractés 14,9 Md€ de produits et de charges pour l'ensemble des régimes, dont 12,9 Md€ pour le régime général.

4. En 2010, ont été contractés 19,7 Md€ de produits et de charges pour l'ensemble des régimes, dont 15,7 Md€ pour le régime général.

5. L'annexe 4 au PLFSS annuel (« recettes des régimes de sécurité sociale par catégorie et par branche ») mentionne des informations partielles.

6. Ce qui n'est pas pleinement le cas sous les règles en vigueur. Ainsi, les dotations (et reprises) sur provisions pour litiges sont reclassées à une rubrique d'autres charges et non aux postes comptables concernés (cotisations sociales, CSG ou prestations). Cette incohérence affecte aussi la présentation des produits dans l'annexe C de la LFSS.

*c) Autres défauts affectant l'élaboration des tableaux d'équilibre<sup>7</sup>*

Le ministère chargé des comptes publics établit les tableaux d'équilibre à partir des tableaux de centralisation des données comptables (TCDC), qui ont pour objet d'assurer une imputation homogène de leurs produits et de leurs charges par les régimes et organismes nationaux. Pour l'établissement des tableaux d'équilibre, il vérifie la conformité des données des TCDC à celles qui figurent dans les comptes de résultats et demande aux organismes d'effectuer les corrections nécessaires. Les TCDC 2010 ont fait l'objet de contrôles renforcés, qui ont permis de circonscrire à des niveaux négligeables les écarts relatifs aux montants totaux de produits et de charges par rapport aux comptes proprement dits.

Cependant, la démarche suivie dans l'établissement des tableaux d'équilibre fait apparaître deux défauts :

*L'absence d'élimination de la totalité des transferts internes*

Dans les projets de tableaux d'équilibre communiqués à la Cour par la direction de la sécurité sociale, trois catégories de transferts entre des entités comprises dans leur champ ne sont pas neutralisées :

- la part des produits de la branche vieillesse au titre de la prise en charge des majorations pour enfants par le FSV, qui est compensée par un transfert de la branche famille à ce dernier (en 2010, 3,6 Md€ pour le régime général et l'ensemble des régimes) ;
- les produits des régimes qui correspondent à des prises en charge de cotisations et de contributions sociales par la branche famille et par le régime agricole au titre du complément mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE, montant inconnu pour les motifs exposés ci-après) ;
- les produits et les charges des régimes de base d'assurance maladie (régime général, régime social des indépendants (RSI) et régime agricole) et de la branche famille relatifs aux prises en charge par ces régimes des cotisations maladie et famille des praticiens et auxiliaires médicaux (en 2010, 1,6 Md€ pour l'ensemble des régimes, dont 1,4 Md€ pour le régime général).

La Cour recommande une neutralisation de ces transferts :

- pour le financement des majorations pour enfants, le FSV constitue un simple écran entre deux branches du régime général. Déjà

---

7. Ces défauts affectent également la présentation des produits dans l'annexe C à la LFSS.

- prépondérante en 2010 (85 %), la compensation par la branche famille à la branche vieillesse, via le FSV, est devenue intégrale en 2011 ;
- une neutralisation des produits et charges relatifs aux prises en charge de prélèvements sociaux est d'autant plus nécessaire qu'elles correspondent pour les régimes de sécurité sociale à des pertes de recettes. Cependant, la neutralisation des transferts internes au titre de la PAJE a pour préalable la mise en place par l'ACOSS d'un suivi comptable par attributaire des flux concernés. L'absence d'individualisation de ces flux dans les comptes (où ils sont confondus avec les prélèvements exigibles auprès des employeurs) a suscité une réserve de la Cour dans sa position sur les comptes 2010 de l'activité de recouvrement<sup>8</sup>.

#### *Minoration de produits et de charges*

Selon une pratique constante, le TCDC du régime des mines n'intègre pas les produits et les charges afférents aux œuvres, mais uniquement leur solde, ce qui minore les montants totaux de produits et de charges du tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base (à hauteur de 440 M€).

#### *d) Les constats des auditeurs externes sur la qualité des comptes*

A l'exception de quatorze régimes de petite taille<sup>9</sup>, les comptes pour l'exercice 2010 de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionnés dans la liste triennale annexée au PLFSS pour 2009<sup>10</sup> ainsi que ceux du FSV ont été contrôlés par des auditeurs externes.

Le tableau ci-après synthétise les opinions qu'ils ont exprimées :

---

8. Voir Cour des comptes, Rapport de certification des comptes 2010 du régime général, juin 2011, pp. 18 et 41.

9. Des enjeux financiers limités s'attachent à ces régimes (ports autonomes, retraite des cultes d'Alsace-Moselle, rentes d'accidents du travail du département de Paris, notamment).

10. Les régimes de retraite de l'Assemblée nationale et du Sénat n'y figurent pas.

### La certification des comptes 2010 des régimes et organismes nationaux

	Branches et caisses nationales du régime général	Autres régimes et organismes	En % des charges totales
Refus de certifier	1 (AT-MP)	3 (RSI, MSA et régime des mines)	13,2 %
Certification avec réserves	3 (Maladie/CNAMTS, Famille/CNAF, et Vieillesse/CNAVTS) + activité de recouvrement /ACOSS	3 (CNAVPL, CNMSS et ENIM)	69,9 %
Certification sans réserves		13 + FSV	7,4 %
Absence de réserve (acte de certification des comptes de l'Etat)		Régime des pensions des agents de l'Etat	9,4 %
Régimes non significatifs / autres cas		14	0,1 %

Source : Cour des comptes

Comme l'année précédente, la Cour a certifié avec des réserves les comptes de l'activité de recouvrement, de la branche maladie et de la branche famille relatifs au dernier exercice clos, en l'espèce 2010. En raison des améliorations apportées à l'auditabilité des comptes et au contrôle interne, elle a pu certifier avec des réserves les comptes de la branche retraite pour ce même exercice, alors que ceux des deux exercices précédents avaient fait l'objet d'un refus de certification. En revanche, la Cour a refusé de certifier les comptes de la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP), en raison d'insuffisances des dispositifs de contrôle interne relatifs aux cotisations et à une partie des prestations.

Comme les années précédentes, les trois régimes organisés en réseaux de caisses locales (MSA, RSI et régime des mines) ont fait l'objet d'un refus de certification par leurs commissaires aux comptes. Ces régimes représentent 55,6 % du total des charges des régimes de base de sécurité sociale autres que le régime général et le régime des pensions des agents de l'Etat.

En dehors de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), qui avait fait l'objet d'un refus de certification au titre des deux exercices précédents, les organismes nationaux dont les comptes ont été à nouveau certifiés avec des réserves sont des établissements publics administratifs équilibrés au plan financier par l'Etat (établissement national des invalides de la marine ou ENIM) ou par le régime général (caisse nationale militaire de sécurité sociale ou CNMSS). Au total, les organismes certifiés avec des réserves représentent

5,6 % du total des charges des régimes autres que le régime général et le régime des pensions des agents de l'Etat.

Enfin, les principaux régimes dont les comptes sont certifiés sans réserve sont gérés par la caisse des dépôts et consignations (caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales [CNRACL] notamment), issus d'entreprises nationales soumises de longue date à une obligation de certification (caisse nationale des industries électriques et gazières [CNIEG] caisse de prévoyance et de retraite des personnels de la SNCF [CPRPSNCF] et caisse de retraites du personnel de la RATP [CRPRATP]) ou relatifs à des professions juridiques (caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires ou CRPCEN et caisse nationale des barreaux français ou CNBF).

Les difficultés apparaissent ainsi concentrées sur les régimes organisés en réseaux qui gèrent l'ensemble des risques. Les importants chantiers engagés par ces régimes en vue de renforcer la maîtrise des risques de portée financière affectant leurs activités, qui impliquent fréquemment des évolutions de leurs systèmes d'information, n'auront d'effets déterminants qu'au terme de plusieurs années.

## **B – Les déficits du régime général et du FSV**

### **1 – Des déficits historiques**

#### *a) L'aggravation des déficits*

En 2010, le régime général de sécurité sociale et le FSV ont dégagé des déficits sans précédent dans l'histoire de la sécurité sociale.

Ainsi, le déficit du régime général a atteint -23,95 Md€, en hausse sensible par rapport à celui de 2009 (-20,3 Md€), qui avait lui-même doublé par rapport à celui de 2008. Le FSV a lui aussi dégagé un déficit accru (-4,1 Md€ contre -3,2 Md€ en 2009). Au total, les déficits du régime général et du FSV ont atteint 28 Md€, soit 1,4 % du PIB.

### Déficits 2010 des branches du régime général et du FSV

En Md€

	Solde 2010	Solde 2009	Variation	Solde 2008
Maladie	-11,6	-10,6	-1,0	-4,4
AT-MP	-0,7	-0,7	-	0,2
Famille	-2,7	-1,8	-0,9	-0,3
Vieillesse	-8,9	-7,2	-1,7	-5,6
<b>Sous-total régime général</b>	<b>-23,9</b>	<b>-20,3</b>	<b>-3,6</b>	<b>-10,2</b>
FSV	-4,1	-3,2	-0,9	0,8
<i>Vieillesse + FSV</i>	<i>-13,0</i>	<i>-10,4</i>	<i>-2,6</i>	<i>-4,8</i>
<b>Total régime général + FSV</b>	<b>-28,0</b>	<b>-23,5</b>	<b>-4,5</b>	<b>-9,4</b>
En % des charges brutes	-7,7 %	-6,7 %	-1,0 %	-2,8 %
En % du PIB	-1,4 %	-1,2 %	-0,2 %	-0,5 %

Source : comptes des branches du régime général et du FSV

#### b) Des déficits inférieurs aux prévisions

Comme le montre le tableau ci-après, les déficits se sont inscrits nettement en-deçà des prévisions, y compris celles de la LFSS 2011 :

#### Comparaison des soldes 2010 réalisés avec ceux prévus par les LFSS

En Md€

	Soldes 2010 réalisés	Prévision soldes 2010 LFSS 2011	Ecart	Prévision soldes 2010 LFSS 2010	Ecart
Maladie	-11,6	-12,1	+0,5	-14,5	+2,9
AT-MP	-0,7	-0,6	-0,1	-0,8	+0,1
Famille	-2,7	-2,9	+0,2	-4,4	+1,7
Vieillesse	-8,9	-9,1	+0,2	-10,7	+1,8
<b>Sous-total régime général</b>	<b>-23,9</b>	<b>-24,8</b>	<b>+0,9</b>	<b>-30,5</b>	<b>+6,6</b>
FSV	-4,1	-4,3	+0,2	-4,5	+0,4
<i>Vieillesse+FSV</i>	<i>-13,0</i>	<i>-13,4</i>	<i>+0,4</i>	<i>-15,2</i>	<i>+2,2</i>
<b>Total</b>	<b>-28,0</b>	<b>-29,1</b>	<b>+1,1</b>	<b>-35,0</b>	<b>+7,0</b>

Source : comptes des branches du régime général et du FSV et LFSS 2010 et 2011

Les écarts de soldes par rapport à la LFSS 2011 (+1,1 Md€ au total pour le régime général et le FSV) reflètent notamment :

- des produits plus dynamiques (branche maladie : +340 M€ au titre des impôts et taxes affectés ; branche vieillesse : +360 M€ au titre des cotisations et des contributions de retraite et de préretraite) ;

- des charges moins élevées que prévu (branche maladie : impacts de +230 M€ au titre des prestations légales et extra-légales et de +120 M€ au titre de la gestion administrative ; branche famille : impact de +230 M€, au titre notamment des aides au logement et des prestations pour garde d'enfants) ;
- des changements comptables : à la suite d'une réserve de la Cour sur les comptes 2009 de l'activité de recouvrement, l'ACOSS a pour la première fois estimé des produits à recevoir au titre des prélèvements sociaux sur les revenus de remplacement versés par les cotisants gérés par les URSSAF (impact de +381 M€, dont +236 M€ pour la branche maladie et +80 M€ pour le FSV). Par ailleurs, elle a affiné l'estimation des provisions pour litiges et a répondu à une autre réserve de la Cour en intégrant à ces dernières, pour la première fois une estimation partielle des intérêts moratoires (impact total de -220 M€, dont -120 M€ pour la maladie)<sup>11</sup>.

Beaucoup plus conséquents (+7 Md€ au total pour le régime général et le FSV), les écarts de soldes par rapport à la LFSS 2010 concernent à la fois les produits et les charges :

#### Comparaison des produits et des charges 2010 avec la LFSS 2010

*En Md€*

	Produits réalisés PLFSS 2012	Produits prévus LFSS 2010	Impact sur les soldes	Charges réalisées PLFSS 2012	Charges prévues LFSS 2010	Impact sur les soldes
Maladie	143,1	141,2	+1,9	154,7	155,7	+1,0
AT-MP	10,5	10,6	-0,1	11,2	11,4	+0,2
Famille	50,2	49,6	+0,6	52,9	54,1	+1,2
Vieillesse	93,5	92,1	+1,4	102,4	102,9	+0,5
<b>Régime général (après élimination des transferts)</b>	<b>292,1</b>	<b>288,1</b>	<b>+4,0</b>	<b>316,1</b>	<b>318,5</b>	<b>+2,4</b>
FSV	13,4	12,9	+0,5	17,5	17,4	-0,1

Source : tableaux d'équilibre en PLFSS 2012 et en LFSS 2010

Ces écarts reflètent notamment des évolutions macro-économiques et propres à l'assurance maladie plus favorables que celles retenues dans les hypothèses de cadrage de la LFSS 2010 (annexe B) :

11. Voir rapport de certification des comptes 2010 du régime général, pp. 21 et 38.

### Les hypothèses de cadrage de la LFSS 2010 : prévisions et réalisations

	Hypothèse LFSS 2010	Réalisé	Impact estimé des écarts de prévision sur le solde du régime général + FSV
PIB en volume	+0,8 %	+1,5 %	impact non directement mesurable
Masse salariale du secteur privé	-0,4 %	+2,05 %	+5,1 Md€, à part constante des exonérations dans la masse salariale
Inflation	+1,2 %	+1,5 %	-0,3 Md€
ONDAM en valeur	+3,0 %	+2,7 %	+0,4 Md€

Source : LFSS 2010, ACOSS et rapport à la CCSS de juin 2011

Les conséquences de ces évolutions sur les produits et les charges, ainsi que les autres facteurs explicatifs de la formation des résultats 2010 des branches du régime général et du FSV sont décrits ci-après.

## 2 – Une reprise encore limitée des produits

### a) L'augmentation globale des produits

Dans les tableaux d'équilibre 2010, les produits ont augmenté de +6,3 Md€, soit +2,2 %, par rapport aux tableaux d'équilibre 2009 présentés à périmètre constant par rapport à 2010 :

Les produits du régime général en 2010<sup>12</sup>

*En Md€*

	2010	2009 à périmètre 2010	Variation en valeur	Variation en %
Cotisations sociales	170,4	166,2	<i>Non comparable</i>	
- salariés	166,4	163,3	+3,0	+1,9%
- travailleurs indépendants	4,3	4,6	-0,3	-6,2%
- autres cotisations sociales	1,9	1,9	-	-
- provisions et admissions en non valeur	-2,2	-3,7	<i>Non comparable</i>	
Cotisations prises en charge par l'Etat	3,4	3,4	-	-1,4%
Cotisations prises en charge par la sécurité sociale	1,6	1,4	+0,2	+12,9%
CSG	62,6	62,8	<i>Non comparable</i>	
- CSG	63,4	62,8	+0,5	+0,9%
- provisions et admissions en non valeur	-0,8	-	<i>Non comparable</i>	
Impôts et taxes affectés (ITAF)	31,8	31,6	+0,2	+0,6%
- compensation des allègements généraux <sup>13</sup>	21,0	21,5	-0,5	-2,3%
- compensation des exonérations « TEPA »	3,0	2,9	+0,1	+4,2%
- autres ITAF	7,9	7,3	+0,6	+7,8%
Contributions publiques	0,1	0,4	-0,2	-63,2%
Transferts entre organismes	18,3	15,9	+2,4	+15,2%
Produits financiers	Ns	Ns	Ns	Ns
Autres produits	3,8	4,1	-0,2	-5,3%
<b>Total</b>	<b>292,1</b>	<b>285,9</b>	<b>+6,2</b>	<b>+2,2%</b>

Source : tableaux d'équilibre détaillés (ministère chargé des comptes publics)

En 2010, la variation des produits par rapport à l'exercice précédent est tirée par les transferts entre organismes (assurés à plus des 4/5<sup>èmes</sup> par les concours du FSV à la branche vieillesse), les impôts et taxes affectés au financement de la sécurité sociale (« autres ITAF ») et, avec moins d'intensité, par les cotisations sociales des salariés et la contribution sociale généralisée (CSG).

12. Dans les tableaux d'équilibre détaillés, les pertes sur créances irrécouvrables et les provisions pour dépréciation de créances étaient, avant 2010, à tort, intégralement imputées aux cotisations sociales. En 2010, elles sont affectées à la fois aux cotisations sociales et à la CSG. Pour cette raison, la comparabilité des cotisations sociales et de la CSG par rapport à 2009 n'est pas assurée dans ce tableau et dans ceux par branche. Afin d'assurer une présentation à caractère économique pleinement cohérente des produits et des charges, les pertes sur créances irrécouvrables et les provisions pour dépréciation de créances devraient aussi être pour partie affectées aux impôts et taxes recouverts par les organismes de l'activité de recouvrement.

13. La diminution des produits traduit la réaffectation d'une partie des ITAF au remboursement de dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale (voir II - B - 2 - infra). Malgré cette réduction, les allègements généraux de cotisations sociales ont été compensés de manière quasi-intégrale par les ITAF restants.

*b) La reprise des prélèvements sur les revenus d'activité*

Les résultats du régime général sont très sensibles à l'évolution de la masse salariale versée par les employeurs. En effet, les prélèvements sur les revenus d'activité représentent près des 3/4 de ses produits.

En 2010, la masse salariale des employeurs du secteur privé<sup>14</sup> a augmenté de +2,05 % en valeur absolue, sous l'effet d'une progression de +2,25 % du salaire moyen et d'un recul de -0,2 % de l'effectif moyen<sup>15</sup>.

La progression plus limitée des cotisations sociales des salariés (+1,9 %) traduit l'incidence, sur les cotisations plafonnées affectées à la branche vieillesse, d'une revalorisation du plafond (+0,9 %) plus faible que la croissance du salaire moyen (+2,25 %) et de la hausse des heures supplémentaires exonérées<sup>16</sup>. En sens inverse, le recul des exonérations sur les bas salaires, qui sont très sensibles à la situation de l'emploi, a soutenu le produit des cotisations des branches du régime général<sup>17</sup>.

Par ailleurs, la baisse des cotisations (famille) et de la CSG (dans une mesure comparable) sur les revenus d'activité des travailleurs indépendants (pour l'essentiel, les artisans et commerçants relevant du dispositif de l'interlocuteur social unique ou ISU partagé avec le RSI et les professions libérales) traduit l'incidence d'effets non reconductibles propres à 2009<sup>18</sup> et de la baisse globale des revenus de l'année 2009 qui ont été pris en compte dans le cadre de la régularisation effectuée en 2010, par rapport à ceux de l'année 2008.

Par rapport à celle des cotisations sociales, l'évolution moins favorable de la CSG sur les revenus d'activité (+1,7 %, tous attributaires confondus, voir c) infra) pourrait refléter un moindre dynamisme

---

14. Ici entendus hors employeurs de personnel de maison et grandes entreprises nationales. Par nature, sont également exclus les travailleurs indépendants.

15. En 2009, elle avait diminué de -1,3 %, sous l'effet d'une forte baisse de l'effectif moyen (-2,3 %), non compensée par l'augmentation du salaire moyen (+1 %).

16. Les heures supplémentaires n'ont pas d'impact sur les produits, car elles sont intégralement compensées par des impôts et taxes affectés. Cependant, une partie des produits de contribution sociale sur les bénéfices (254 M€ en 2010) anticipent en réalité des produits de l'exercice suivant (voir rapport de certification des comptes 2010 du régime général, p. 10).

17. Mais il n'a pas eu d'impact sur le montant total des produits, compte tenu de la réaffectation d'impôts et de taxes destinés à compenser les allègements généraux de cotisations (voir II - B - 2 - infra).

18. Report de la régularisation débitrice 2007 pour les cotisants trimestriels.

d'éléments de rémunération qui entrent dans l'assiette de la contribution, mais pas dans celle des cotisations (intéressement et participation).

*c) Les évolutions contrastées des composantes de la CSG*

Les composantes de la CSG ont connu des évolutions contrastées : forte augmentation pour les revenus de remplacement (sous l'effet notamment d'un changement comptable, voir 1 - b) supra), augmentation soutenue pour les revenus de placement (hausse des plus-values immobilières et des dividendes, suppression de l'exonération sur les contrats d'assurance vie multi-supports en cas de décès de l'assuré), augmentation limitée pour les revenus d'activité (voir b) supra), contraction pour les revenus du patrimoine (chute des plus-values mobilières et des revenus des capitaux mobiliers) et chute pour les jeux (en raison du réaménagement des prélèvements sociaux en ce domaine).

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la CSG et des prélèvements sociaux qui soit ont la même assiette (contribution au remboursement de la dette sociale ou CRDS et prélèvement social de 2 %), soit ont été pour partie substitués à la CSG en 2010 (prélèvements sur les jeux et paris instaurés en 2010, qui compensent la diminution du produit de la CSG sur les jeux).

**La CSG et les prélèvements connexes en 2010 – Tous attributaires**

*En Md€*

	2010	2009 à structure 2010	Variation	Variation en %
CSG sur les revenus d'activité	59,5	58,5	+1,0	+1,7%
CSG sur les revenus de remplacement	15,1	14,6	+0,5	+3,2%
<i>Hors changement comptable 1 - b) supra</i>	14,8	14,6	+0,2	+1,1%
Majorations et pénalités	0,2	0,2	-	+7,6%
CSG sur les revenus du patrimoine	3,8	4,1	-0,3	-8,2%
CSG sur les revenus de placement	5,0	4,8	+0,2	+3,6%
CSG sur les revenus des jeux	0,4	0,5	-0,1	-21,0%
<b>Total CSG</b>	<b>84,0</b>	<b>82,8</b>	<b>+1,2</b>	<b>+1,4%</b>
CRDS	6,0	6,0	-	-
Prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et de placement	2,1	2,2	-	-1,6%
Prélèvements sur les jeux et paris	0,1	-	+0,1	+100%

Source : *comptes et tableaux d'équilibre détaillés des branches et du FSV*

Au regard de l'évolution globale du produit de cette contribution, la CSG affectée à la branche maladie du régime général a augmenté dans

une mesure plus faible (+0,7 %), en raison de l'incidence défavorable en 2010 du mode de calcul de la CSG affectée aux autres régimes d'assurance maladie (en hausse de +5,4 %) <sup>19</sup>.

### 3 – La formation des résultats des branches et du FSV

#### a) Branche maladie : un déficit en hausse malgré l'évolution positive des produits

En 2010, l'augmentation des produits, qui est la plus forte parmi les quatre branches de prestations du régime général, n'a pas été suffisante pour empêcher une détérioration du déficit par rapport à 2009. Il a atteint 7,5 % des charges nettes retracées par les tableaux d'équilibre, contre 7 % en 2009.

Au-delà des commentaires précédents sur l'évolution des cotisations sociales et de la CSG (voir 2 - supra), les produits des « autres ITAF » ont été favorablement impactés par l'élargissement de l'assiette et le relèvement de 2 % à 4 % du taux de la contribution patronale dite « forfait social » (impact de +350 M€), ainsi que par l'instauration d'une contribution exceptionnelle à la charge des organismes complémentaires au titre de la pandémie grippale (impact de +110 M€).

Pour l'essentiel, l'augmentation des charges est concentrée sur les prestations légales, même si les transferts en direction d'autres régimes (prises en charge totale ou partielle des déficits, compensation démographique) contribuent également à l'augmentation du déficit. Par rapport à 2009, les charges comprises dans le périmètre de l'ONDAM, notamment les soins de ville et les établissements de santé, ont enregistré une décélération importante (+2,7 % au lieu de +3,5 %), sous l'effet notamment de mesures d'économie détaillées plus avant dans le cadre du présent rapport (voir chapitre II, p. 49).

---

19. Revalorisation de la CSG de l'année précédente (N-1) à hauteur de la hausse de la CSG entre les deux années antérieures (N-2 et N-3), à législation constante.

## Formation du résultat 2010 de la branche maladie

En Md€

	2010	2009	Variation en valeur	Variation en %
<b>CHARGES NETTES</b>	<b>154,7</b>	<b>150,3</b>	<b>+4,4</b>	<b>+2,9%</b>
Prestations	142,1	138,0	+4,2	+3,0%
- prestations légales	140,9	136,6	+4,3	+3,1%
- prestations extra-légales	0,2	0,3	-0,1	-13,2%
- autres prestations	0,8	0,9	-0,1	-7,4%
- provisions et pertes sur créances irrécouvrables	0,3	0,3	-	-3,9%
Transferts	5,2	5,0	+0,2	+5,0%
Charges financières	0,2	0,1	+0,1	+198%
Charges de gestion courante	5,9	6,0	-0,1	-1,7%
Autres charges	1,2	1,2	-	+0,2%
<b>PRODUITS NETS</b>	<b>143,1</b>	<b>139,7</b>	<b>+3,4</b>	<b>+2,4%</b>
Cotisations sociales	68,2	65,5	<i>Non comparable</i>	
- salariés	67,9	66,2	+1,7	+2,5%
- autres cotisations sociales	1,0	1,0	-	+4,8%
- provisions et admissions en non valeur	-0,7	-1,6	<i>Non comparable</i>	
Cotisations prises en charge par l'Etat	1,5	1,5	-	-0,1%
Cotisations prises en charge par la Sécu. sociale	1,3	1,1	+0,2	+18,3%
CSG	50,5	50,9	<i>Non comparable</i>	
- CSG	51,2	50,9	+0,4	+0,7%
- provisions et admissions en non valeur	-0,7	-	<i>Non comparable</i>	
ITAF	16,2	15,4	+0,8	+5,3%
- compensation des allègements généraux	8,8	8,9	-0,2	-1,9%
- compensation des exonérations « TEPA »	0,5	0,5	-	+4,0%
- autres ITAF	6,9	6,0	+1,0	+16,1%
Contributions publiques	0,1	0,4	-0,2	-66,2%
Transferts entre organismes	2,5	2,3	+0,2	+7,6%
Autres produits	2,7	2,6	+0,1	+3,7%
<b>SOLDE</b>	<b>-11,6</b>	<b>-10,6</b>	<b>-1,0</b>	

Source : tableaux d'équilibre détaillés (ministère chargé des comptes publics)

## b) Branche AT-MP : un déficit stabilisé en 2010 à un niveau élevé

En 2010, le déficit de la branche AT-MP s'est stabilisé à un niveau équivalent à 6,5 % des charges nettes (6,4 % en 2009), les produits progressant au même rythme que les charges.

Les cotisations sociales des employeurs, qui représentent une part prépondérante des produits de la branche, ont enregistré une évolution favorable. En revanche, le produit des recours contre tiers (rubrique des « autres produits ») a diminué.

A titre principal, l'augmentation limitée des charges reflète la progression ralentie des prestations d'incapacité permanente et temporaire et la stabilité des transferts : contributions aux fonds chargés de financer les cessations anticipées d'activité des travailleurs de l'aimante (FCAATA) et d'en indemniser les victimes (FIVA) et contribution à la

branche maladie du régime général au titre de l'insuffisante reconnaissance des maladies professionnelles.

La LFSS rectificative de juillet 2011 a prévu un retour de la branche à l'équilibre en 2011, sous l'effet notamment du relèvement des taux de cotisation.

### Formation du résultat 2010 de la branche AT-MP

En Md€

	2010	2009	Variation en valeur	Variation en %
<b>CHARGES NETTES</b>	<b>11,2</b>	<b>11,1</b>	<b>+0,1</b>	<b>+0,9%</b>
Prestations	7,9	7,8	+0,1	+1,8%
- prestations légales	7,7	7,5	+0,2	+2,6%
- autres prestations	0,2	0,2	-	+6,8%
- provisions et pertes sur créances irrécouvrables	Ns	0,1	-0,1	-91,0%
Transferts	1,3	1,3	-	-2,8%
Charges financières	Ns	Ns	-	+39,6%
Charges de gestion courante	0,8	0,8	-	-0,4%
Autres charges	1,2	1,2	-	+0,2%
<b>PRODUITS NETS</b>	<b>10,5</b>	<b>10,4</b>	<b>+0,1</b>	<b>+0,9%</b>
Cotisations sociales (actifs salariés)	8,2	8,0	+0,3	+3,2%
- cotisations	8,4	8,2	+0,2	+2,6%
- provisions et admissions en non valeur	-0,2	-0,2	-	-21,2%
Cotisations prises en charge par l'Etat	Ns	Ns	-	-8,0%
ITAF	1,9	1,9	-	-1,6%
- compensation des allègements généraux	1,8	1,9	-	-1,5%
- compensation des exonérations « TEPA »	0,1	0,1	-	-
Transferts entre organismes	Ns	Ns	-	-
Autres produits	0,3	0,5	-0,1	-27,7%
<b>SOLDE</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,7</b>	<b>-</b>	

Source : tableaux d'équilibre détaillés (ministère chargé des comptes publics)

#### c) Branche famille : un déficit en augmentation malgré la quasi-stabilité des charges de prestations légales

En 2010, le déficit de la branche famille a fortement augmenté pour représenter 5,1 % des charges, contre 3,6 % en 2009 et ce malgré une augmentation des charges de prestations légales (+0,5 %) inférieure à celle des produits (+1,2 %).

Ce paradoxe apparent traduit l'incidence de deux phénomènes :

- la mise à la charge de la branche famille d'une contribution accrue au FSV en vue de compenser la prise en charge par ce dernier des majorations pour enfants en faveur des régimes d'assurance vieillesse. Instaurée par la LFSS 2001 au taux de 15 %, cette compensation a été portée par étapes à 70 % en 2009, puis à 85 % en 2010 (impact de -0,7 Md€ sur le résultat 2010 de la branche famille). En 2011, elle est devenue intégrale ;

- l'impact favorable sur le niveau du déficit 2009 de la correction d'un excès de dotation aux provisions pour rappels de prestations légales intervenu en 2008 (réduction de 0,6 Md€ du déficit 2009).

La quasi-stabilité des charges de prestations légales reflète quant à elle l'incidence de l'absence de revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF), ce qui a entraîné une diminution des allocations aux familles et un ralentissement de l'augmentation des allocations à la petite enfance, malgré un dynamisme maintenu du complément mode de garde de la PAJE. Pour leur part, les charges de prestations extra-légales ont connu une augmentation soutenue (+5,7 %).

#### Formation du résultat 2010 de la branche famille

En Md€

	2010	2009 à structure 2010 <sup>20</sup>	Variation en valeur	Variation en %
<b>CHARGES NETTES</b>	<b>52,9</b>	<b>51,4</b>	<b>+1,5</b>	<b>+2,9%</b>
Prestations	38,0	37,0	+1,0	+2,8%
- prestations légales	34,4	34,2	+0,2	+0,5%
- prestations extra-légales	3,5	3,4	+0,2	+5,7%
- provisions et pertes sur créances irrécouvrables	Ns	-0,6	+0,7	+108,0%
Transferts	8,1	7,6	+0,5	+6,4%
Charges financières	Ns	Ns	-	+273%
Charges de gestion courante	2,6	2,7	-0,1	-3,2%
Autres charges	4,1	4,1	-	+0,7%
<b>PRODUITS NETS</b>	<b>50,2</b>	<b>49,6</b>	<b>+0,6</b>	<b>+1,2%</b>
Cotisations sociales	32,6	31,7	<i>Non comparable</i>	
- actifs (salariés et travailleurs indépendants)	33,3	32,7	+0,6	+1,8%
- autres cotisations sociales	0,1	0,1	-	+9,3%
- provisions et admissions en non valeur	-0,8	-1,1	<i>Non comparable</i>	
Cotisations prises en charge par l'Etat	0,7	0,7	-	-3,4%
Cotisations prises en charge par la Sécu. sociale	0,3	0,3	-	-6,1%
CSG	12,0	12,0	<i>Non comparable</i>	
- CSG	12,2	12,0	+0,2	+1,5%
- provisions et admissions en non valeur	-0,1	-	<i>Non comparable</i>	
ITAF	3,9	4,1	-0,2	-5,4%
- compensation des allègements généraux	3,8	4,0	-0,2	-5,7%
- compensation des exonérations « TEPA »	0,1	0,1	-	+2,3%
Contributions publiques	Ns	Ns	-	-
Transferts entre organismes	Ns	Ns	-	-
Autres produits	0,6	0,8	-0,1	-19,5%
<b>SOLDE</b>	<b>-2,7</b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,9</b>	

Source : tableaux d'équilibre détaillés (ministère chargé des comptes publics)

20. Comptabilisation au seul bilan de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation aux parents isolés (API) et des contributions de l'Etat à la branche famille à ce titre.

*d) Branche vieillesse : un déficit en hausse malgré le ralentissement de l'augmentation des charges de prestations*

A titre principal, la hausse du déficit de la branche vieillesse, qui a atteint 8,7 % des charges, contre 7,3 % en 2009, traduit une augmentation limitée des produits, tandis que celle des charges de prestations s'est ralentie par rapport à 2009.

**Formation du résultat 2010 de la branche vieillesse**

*En Md€*

	2010	2009	Variation en valeur	Variation en %
<b>CHARGES NETTES</b>	<b>102,4</b>	<b>98,7</b>	<b>+3,7</b>	<b>+3,7%</b>
Prestations	95,3	91,5	+3,8	+4,2%
- prestations légales	95,0	91,1	+3,8	+4,2%
- prestations extra-légales	0,3	0,3	-	-9,8%
- provisions et pertes sur créances irrécouvrables	0,1	0,1	-	+37,9%
Transferts	5,5	5,8	-0,3	-5,1%
Charges financières	0,2	0,1	+0,1	+193%
Charges de gestion courante	1,4	1,4	-	+0,3%
Autres charges	0,1	0,1	-	-
<b>PRODUITS NETS</b>	<b>93,5</b>	<b>91,5</b>	<b>2,0</b>	<b>+2,1%</b>
Cotisations sociales	61,3	61,0	+0,3	+0,5%
- salariés	61,1	60,8	+0,3	+0,4%
- autres cotisations sociales	0,8	0,8	-	-7,2%
- provisions et admissions en non valeur	-0,6	-0,7	+0,1	+16,4%
Cotisations prises en charge par l'Etat	1,2	1,2	-	-1,8%
ITAF	9,8	10,1	-0,4	-3,5%
- compensation des allègements généraux	6,6	6,6	-0,1	-0,9%
- compensation des exonérations « TEPA »	2,3	2,2	+0,1	+4,4%
- autres ITAF	1,0	1,4	-0,4	-29,0%
Contributions publiques	-	Ns	-	-
Transferts entre organismes	21,0	18,9	+2,1	+11,0%
Autres produits	0,2	0,3	-	-18,6%
<b>SOLDE</b>	<b>-8,9</b>	<b>-7,2</b>	<b>-1,7</b>	

Source : tableaux d'équilibre détaillés (ministère chargé des comptes publics)

Comme il a été indiqué, l'écart entre le niveau du relèvement du plafond de la sécurité sociale (+0,9 %) et celui de l'augmentation du salaire moyen (+2,25 %) a freiné la progression du produit des cotisations. La part déplafonnée des cotisations représente moins de 12 % des produits de cotisations de la branche vieillesse.

L'augmentation des produits a été soutenue par celle des prises en charge de cotisations par la FSV, sous l'effet de la dégradation du niveau du chômage et de l'instauration au 1<sup>er</sup> juillet 2010 d'une prise en charge par le FSV des périodes d'arrêt maladie. En revanche, les impôts et taxes affectés ont diminué, en raison principalement de l'entrée en vigueur de l'interdiction des mises à la retraite d'office avant 70 ans, ce qui a

entraîné une chute du produit de la contribution sur les indemnités de mise à la retraite.

Les charges de prestations légales ont augmenté de +4,3 %, contre +4,9 % en 2009. Ce ralentissement traduit l'incidence d'une revalorisation des pensions de retraite plus faible qu'en 2009 (+0,9 % contre +1,3 %) et, s'agissant des droits propres, la poursuite de la diminution du stock des pensionnés partis de manière anticipée en retraite (158 000 contre 219 000 en 2009)<sup>21</sup>, qui bénéficient en moyenne d'une pension plus élevée que les nouveaux pensionnés pris dans leur ensemble (au nombre de 673 000 en 2010, contre 659 000 en 2009).

Au total, les facteurs de l'augmentation des charges de droits propres peuvent être ainsi résumés :

#### Facteurs d'évolution des charges de droits propres du régime général

	2010	2009
Revalorisation des pensions en moyenne annuelle	+0,9 %	+1,3 %
Retraites anticipées	-0,7 %	-0,4 %
Effectif nombre de pensionnés	+3,5 %	+3,5 %
Pension moyenne	+0,7 %	+0,8 %
Evolution des charges de droits propres	+4,3 %	+5,1 %

Source : CNAVTS

#### e) Fonds de solidarité vieillesse : un rôle de redistribution des déficits

En 2010, le FSV a enregistré un déficit de -4,1 Md€, contre -3,2 Md€ en 2009. Ce déficit a représenté 23,3 % de ses charges pour ce même exercice, contre 19,6 % en 2009.

Comme la Cour l'a fréquemment souligné, le FSV connaît un déficit structurel imputable à l'insuffisance des ressources qui lui sont affectées. Le transfert de 0,2 point de CSG à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) en 2009 a encore aggravé cette situation, en le privant de 2,2 Md€ de produits.

En outre, le FSV joue un rôle de plaque tournante de distribution des déficits entre le RSI et le régime général et entre les branches de ce dernier.

Ainsi, l'augmentation du déficit du FSV en 2010 traduit non seulement l'incidence de la dégradation du marché de l'emploi sur les

21. Sans atteindre les niveaux observables pour les années 2004 à 2008 (supérieurs à 100 000 départs annuels), le flux entrant des départs anticipés en retraite a cependant augmenté (45 000 contre 25 000 en 2009).

prises en charge de cotisations au titre du chômage, mais aussi la chute du solde de la contribution de solidarité à la charge des sociétés (C3S) qui lui est affecté (tombé de 0,8 Md€ en 2009 à 0,3 Md€ en 2010).

La C3S est affectée en première instance à la couverture des déficits de la protection de base maladie et vieillesse assurée par le régime social des indépendants (RSI). Le FSV assume donc une solidarité de fait avec ce régime, dont les produits sont affectés en 2010 par la baisse des revenus professionnels, le contrecoup du report en 2009 de régularisations au titre des revenus de 2007 et la persistance des dysfonctionnements du dispositif de l'interlocuteur social unique (ISU), instauré en 2008 sous la forme d'un partage des tâches de gestion avec les organismes de l'activité de recouvrement (URSSAF et CGSS).

A l'instar des deux exercices précédents, cette situation a conduit la Cour à exprimer une réserve de portée générale sur les prélèvements sociaux concernés dans sa position sur les comptes combinés de l'activité de recouvrement de l'exercice 2010<sup>22</sup>. Elle a par ailleurs une nouvelle fois contribué à l'expression d'un refus de certification par les commissaires aux comptes du RSI.

Par ailleurs, une contribution du FSV à la branche vieillesse au titre des périodes d'arrêt maladie (impact de -0,6 Md€ sur les charges 2010 du FSV) a été instaurée au 1<sup>er</sup> juillet 2010. L'incidence de cette contribution sur le résultat du FSV a été compensée par un relèvement au 1<sup>er</sup> janvier 2010 de 70 % à 85 % du taux de la contribution de la branche famille au titre de la prise en charge par le FSV des majorations pour enfants en faveur de la branche vieillesse du régime général et des régimes alignés (impact de +0,7 Md€ sur les produits 2010 du FSV). Cependant, la branche famille n'a pas bénéficié de ressources additionnelles au titre de ce supplément de charges. Les produits de la branche vieillesse ont donc été soutenus par un creusement du déficit de la branche famille.

## **C – Les résultats des autres régimes**

### **1 – Les régimes dont les résultats sont par construction équilibrés**

Les régimes qui ne sont pas dotés d'une personnalité juridique distincte des employeurs, notamment le régime des pensions des agents de l'Etat, sont équilibrés par les employeurs eux-mêmes. En 2010, les cotisations dites fictives des employeurs ont représenté 39,1 Md€ (contre 39,7 Md€ en 2009).

22. Voir rapport de certification des comptes 2010 du régime général, pp. 17 et 33.

Les résultats d'autres régimes sont équilibrés par l'apport de ressources externes<sup>23</sup> :

- intégration financière au régime général, c'est-à-dire la prise en charge du déficit par ce dernier. Un dispositif de cette nature bénéficie aux branches maladie et retraite du régime des salariés agricoles, à la branche maladie du régime des exploitants agricoles (depuis 2009), aux branches maladie et retraite de la caisse qui gère les prestations des ministres des cultes, à la caisse qui gère les prestations maladie des militaires et aux branches maladie et AT-MP du régime des marins. En 2010, ce mécanisme a occasionné 1,2 Md€ de charges pour la branche maladie (1,1 Md€ en 2009) et 0,5 Md€ de charges (comme en 2009) pour la branche vieillesse du régime général ;
- versement par l'Etat de subventions d'équilibre à certains régimes spéciaux de retraite, principalement ceux de la SNCF, des marins, des mines et de la RATP (6,4 Md€ en 2010, contre 6,1 Md€ en 2009) ;
- affectation d'une imposition à la couverture des déficits : comme il a été indiqué, la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S) est affectée à due proportion à la couverture des déficits de la protection maladie et vieillesse de base du RSI (montant définitif de 3,7 Md€ pour 2010, après 4 Md€ pour 2009).

## 2 – Les autres régimes

La situation de trois régimes ne bénéficiant pas de mécanismes d'équilibrage de leurs résultats<sup>24</sup> appelle des commentaires particuliers :

- le régime spécial d'assurance vieillesse des industries électriques et gazières (IEG) :

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, le financement du régime spécial d'assurance vieillesse des IEG est adossé au régime général et aux régimes complémentaires de droit commun (ARRCO et AGIRC) dans la limite des règles de ces derniers. Pour le solde, l'équilibre financier du régime est assuré par un ajustement à due proportion des taux de cotisation, à l'exception toutefois des droits non adossés (« chapeau ») acquis au 31 décembre 2004 au titre des activités régulées (distribution et

---

23. Impactés au préalable par les dispositifs de compensation démographique généralisée (ensemble des régimes maladie et vieillesse) et spécifique (entre les seuls régimes spéciaux de vieillesse) et de compensation bilatérale (en maladie uniquement). Sur ces dispositifs, voir RALFSS 2010, « Les compensations inter-régimes », p. 61.

24. Au-delà des mécanismes de compensation démographique, qui jouent selon le cas en leur faveur ou en leur défaveur, décrits à la note précédente.

transport), qui sont financés par une imposition de toute nature supportée par le consommateur (la contribution tarifaire sur les prestations de transport et de distribution de l'électricité et du gaz naturel ou CTA).

Dans son précédent rapport, la Cour a souligné que l'adossement était déséquilibré sur un plan financier au détriment du régime général et que la couverture des droits non adossés précités appellerait à l'avenir un alourdissement de la CTA<sup>25</sup>. En 2010, l'application de la clause de rendez-vous de la convention d'adossement avec les régimes complémentaires (incidence nette de +0,2 Md€) a conduit la CNIEG à dégager, de manière conjoncturelle, un léger excédent (de 0,1 Md€).

- le régime de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) :

En 2010, la dégradation tendancielle du résultat de la CNRACL a fait place à un important déficit (-0,5 Md€, soit 2,9 % des charges), à la suite de la mise en place d'un dispositif de neutralisation de l'intégration dans la fonction publique territoriale de personnels de l'Etat en application de la loi de décentralisation de 2004.

Dans le cadre de ce dispositif, la CNRACL reverse à l'Etat les cotisations perçues pour ces personnels, tandis que l'Etat lui rembourse les prestations versées et les charges de compensation supplémentaires liées à leur intégration. Selon les prévisions disponibles, la CNRACL supportera une charge nette jusqu'en 2021 compris. A compter de 2022, cette charge (0,4 Md€ en 2010) s'inversera au détriment de l'Etat.

- la branche retraite du régime des exploitants agricoles :

Depuis la suppression du FFIPSA au 1<sup>er</sup> janvier 2009, la branche retraite du régime des exploitants agricoles gérée par la CCMSA doit assurer son propre équilibre (voir chapitre XV du présent rapport, p. 435). En 2010, elle a à nouveau dégagé un lourd déficit (-1,3 Md€, soit 14,3 % des charges).

Si le déficit de 2009 avait pu être financé en quasi-totalité par la trésorerie versée à la CCMSA suite à la reprise de la dette du FFIPSA par l'Etat, celui de 2010 a nécessité un recours à l'endettement (voir II – D – infra). Il doit être souligné que la LFSS 2011 et la LFSS rectificative de juillet 2011 n'ont pas prévu de mesures de redressement des comptes de ce régime.

---

25. Voir RALFSS 2010 « L'organisation de la protection sociale dans les IEG », p. 231.

## II - La dette sociale : un poids croissant

### A – Le tableau patrimonial

#### 1 – Le tableau patrimonial au 31 décembre 2010

La loi organique du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale a modifié l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale afin de prévoir l'expression par la Cour d'un avis sur « la cohérence du tableau patrimonial du dernier exercice clos ».

Elaboré par la direction de la sécurité sociale, ce nouveau document annexé à la LFSS a pour objet d'améliorer l'information du Parlement sur la situation patrimoniale des entités visées par le II. de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale : l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale et les organismes ayant pour mission de concourir à leur financement (FSV), de mettre en réserve des recettes à leur profit (fonds de réserve pour les retraites ou FRR) et d'amortir leur dette (CADES)<sup>26</sup>. Son instauration a contribué à permettre à la Cour de lever sa réserve sur le traitement de la CADES au bilan de l'Etat<sup>27</sup>.

En application des dispositions de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, le tableau patrimonial sera intégré à l'annexe A à la LFSS<sup>28</sup>. Les règles retenues pour son élaboration et la consistance de ses rubriques seront détaillées à l'annexe 9 au PLFSS, où sont par ailleurs justifiés les besoins de financement des régimes et organismes habilités à recourir à l'emprunt.

Les projets d'annexes communiqués à la Cour par la direction de la sécurité sociale intègrent des informations détaillées et pertinentes.

---

26. A ce titre, le tableau patrimonial intègre les résultats du régime général, des autres régimes de sécurité sociale et du FSV, qui sont par ailleurs retracés dans les tableaux d'équilibre.

27. Voir acte de certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2010, pp. 9 et 10.

28. Intitulé indiqué à la Cour : « Rapport décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents et la couverture des déficits constatés sur l'exercice 2010 et présentant le tableau patrimonial au 31 décembre 2010 ».

### La présentation du tableau patrimonial

Dans le silence de la loi organique sur son contenu, le tableau patrimonial qui sera annexé au PLFSS 2012 retracera l'ensemble des actifs et des passifs comptabilisés aux bilans des régimes de base de sécurité sociale, du FSV, du FRR et de la CADES, après élimination de leurs soldes réciproques<sup>29</sup>.

Par nature ou de fait, le périmètre du tableau patrimonial sera moins étendu que celui de la LFSS. D'une part, cinq régimes n'ont pas de bilan (cas notamment du régime des agents de l'Etat qui n'est pas organisé dans le cadre d'une personne morale distincte de ce dernier). D'autre part, seront écartés treize régimes présentant des enjeux financiers limités (bilan inférieur à 200 M€ et absence d'autorisation d'emprunt par la LFSS). Le montant agrégé de leurs bilans est négligeable (0,1 Md€ au total).

Par ailleurs, seront regroupés à une même rubrique, placée en vis-à-vis de ce dernier, l'ensemble des actifs financiers dont la réalisation pourrait permettre de réduire l'endettement social (passif financier). A contrario, une présentation du tableau patrimonial calquée sur la nomenclature comptable aurait conduit à amalgamer aux rubriques d'immobilisations financières des actifs liquides (actions et obligations détenues notamment par le FRR, qui peuvent être cédées sur un marché) avec des actifs illiquides, qui y figurent dès lors à titre quasi-exclusif (prêts à moyen et long terme à des établissements publics de santé et à des associations au titre de l'action sociale et subventions aux unions immobilières, dans le cadre desquelles des organismes locaux de sécurité sociale relevant de plusieurs régimes ou branches gèrent en commun les immeubles qui hébergent leurs activités).

Objet de l'avis de la Cour, le tableau patrimonial présenté ci-après sera soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2012.

Il fera apparaître pour principale information une aggravation du passif financier net de la sécurité sociale. En effet, celui-ci s'élève à 96 Md€ au 31 décembre 2010, soit 4,9 % du PIB, contre 76,3 Md€ au 31 décembre 2009, soit 4 % du PIB. Ce passif financier net correspond à la différence entre le passif financier (dettes financières principalement portées par la CADES et par l'ACOSS, pour cette dernière au titre du régime général) et l'actif financier (titres de placement et disponibilités, principalement détenus par le FRR).

29. S'agissant de l'actif et du passif financier, l'élimination portera sur les billets de trésorerie émis par l'ACOSS (passif) et souscrits par la CADES (actif) afin d'anticiper les transferts de déficits prévus par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, de mutualiser les trésoreries sociales positives et de lisser la dette publique de la France au regard des définitions retenues au niveau européen (11,75 Md€ au 31 décembre 2010). En revanche, le tableau patrimonial intègrera les emprunts effectués par la CADES afin de souscrire ces billets de trésorerie (passif).

Tableau patrimonial au 31 décembre 2010

ACTIF (en Md€)	31/12/10	31/12/09	Var.	PASSIF (en Md€)	31/12/10	31/12/09	Var.
<b>IMMOBILISATIONS</b>	<b>6,6</b>	<b>6,8</b>	<b>-0,1</b>	<b>CAPITAUX PROPRES</b>	<b>-87,1</b>	<b>-66,3</b>	<b>-20,8</b>
<b>Immobilisations Non financières</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>Dotations</b>	<b>32,8</b>	<b>30,3</b>	<b>2,4</b>
<b>Prêts, dépôts de garantie et autres</b>	<b>1,8</b>	<b>2,1</b>	<b>-0,2</b>	Régime général	0,5	0,5	0,0
<b>Avances, prêts accordés à des organismes de la sphère sociale</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>	Autres régimes	3,7	3,5	0,2
				CADES	0,2	0,2	0,0
				FRR	28,3	26,1	2,3
				<b>Réserves</b>	<b>13,2</b>	<b>13,7</b>	<b>-0,5</b>
				Régime général	2,6	2,6	0,0
				Autres régimes	6,7	7,0	-0,3
				FRR	3,9	4,1	-0,1
				<b>Report à nouveau</b>	<b>-110,0</b>	<b>-90,7</b>	<b>-19,3</b>
				Régime général	-13,5	6,9	-20,4
				Autres régimes	-1,3	-0,3	-1,0
				FSV	-3,2	0,0	-3,2
				CADES	-92,0	-97,3	5,3
				<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>-23,9</b>	<b>-19,6</b>	<b>-4,3</b>
				Régime général	-23,9	-20,3	-3,6
				Autres régimes	-1,6	-1,2	-0,4
				FSV	-4,1	-3,2	-0,9
				CADES	5,1	5,3	-0,1
				FRR	0,6	-0,1	0,7
				<b>Autres</b>	<b>0,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,7</b>
				FRR	0,7	0,0	0,7
				<b>PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES</b>	<b>17,0</b>	<b>16,4</b>	<b>0,5</b>
<b>ACTIF FINANCIER</b>	<b>50,7</b>	<b>48,4</b>	<b>2,3</b>	<b>PASSIF FINANCIER</b>	<b>146,8</b>	<b>124,7</b>	<b>22,0</b>
<b>Valeurs mobilières et titres de placement</b>	<b>44,6</b>	<b>43,9</b>	<b>0,8</b>	<b>Dettes représentées par un titre (obligations, billets de trésorerie, ECP)</b>	<b>118,8</b>	<b>106,5</b>	<b>12,3</b>
Autres régimes	9,2	8,8	0,4	Régime général	17,5	9,6	8,0
CADES	1,5	4,0	-2,4	CADES	101,2	97,0	4,3
FRR	33,9	31,2	2,7	<b>Dettes à l'égard d'établissements de crédit</b>	<b>24,7</b>	<b>17,8</b>	<b>6,9</b>
<b>Encours bancaire</b>	<b>5,9</b>	<b>4,3</b>	<b>1,6</b>	Régime général (y compris prêts CDC)	21,0	15,5	5,5
Régime général	0,8	0,5	0,3	Autres régimes	3,7	2,1	1,6
Autres régimes	0,7	0,6	0,1	CADES	0,0	0,2	-0,2
CADES	1,2	1,0	0,2	<b>Dépôts</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,8</b>
FRR	3,2	2,3	0,9	Régime général	0,8	0,0	0,8
<b>Créances nettes au titre des instruments financiers</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>Dettes nettes au titre des instruments financiers</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
CADES	0,2	0,2	0,0	FRR	0,1	0,1	0,0
				<b>Autres</b>	<b>2,4</b>	<b>0,3</b>	<b>2,0</b>
				Régime général	0,3	0,0	0,2
				Autres régimes	0,1	0,1	0,0
				CADES	2,0	0,2	1,8
<b>ACTIF CIRCULANT</b>	<b>59,8</b>	<b>60,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>PASSIF CIRCULANT</b>	<b>40,5</b>	<b>40,5</b>	<b>0,0</b>
<b>Créances sur prestations</b>	<b>7,8</b>	<b>9,1</b>	<b>-1,3</b>	<b>Dettes et charges à payer (CAP) à l'égard des bénéficiaires</b>	<b>21,3</b>	<b>21,3</b>	<b>0,0</b>
<b>Créances et produits à recevoir (PAR) sur cotisations, contributions soc. et impôts</b>	<b>41,3</b>	<b>38,1</b>	<b>3,2</b>	<b>Dettes à l'égard des cotisants</b>	<b>1,4</b>	<b>1,0</b>	<b>0,4</b>
<b>Créances et PAR sur l'Etat et autres entités publiques</b>	<b>6,6</b>	<b>10,1</b>	<b>-3,5</b>	<b>Dettes et CAP à l'égard de l'Etat et autres entités publiques</b>	<b>7,6</b>	<b>7,2</b>	<b>0,4</b>
<b>Autres actifs</b>	<b>4,1</b>	<b>2,8</b>	<b>1,3</b>	<b>Autres passifs, dont soulté IEG</b>	<b>10,2</b>	<b>11,0</b>	<b>-0,8</b>
<b>TOTAL DE L'ACTIF</b>	<b>117,1</b>	<b>115,3</b>	<b>1,8</b>	<b>TOTAL DU PASSIF</b>	<b>117,1</b>	<b>115,3</b>	<b>1,8</b>

Source : ministère chargé des comptes publics

## 2 – Avis de la Cour sur le tableau patrimonial au 31 décembre 2010

En application de l'article 2 de la loi organique du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale, la Cour exprime pour la première fois un avis « sur la cohérence du tableau patrimonial du dernier exercice clos ».

A ce titre, la Cour apprécie la présentation de la situation patrimoniale des entités relevant du domaine des lois de financement de la sécurité sociale donnée par le tableau patrimonial, la pertinence des règles établies pour établir ce document, par sondage l'intégration des données comptables de son périmètre et la correcte élimination des soldes réciproques entre ces entités ainsi que, de manière générale, la qualité de l'information procurée au Parlement.

En outre, la Cour prend en compte dans son appréciation les opinions exprimées par les auditeurs externes des comptes des régimes et organismes relevant du domaine des lois de financement de la sécurité sociale (Cour des comptes pour les établissements publics nationaux, les branches et l'activité de recouvrement du régime général et commissaires aux comptes pour les autres régimes et organismes nationaux).

\*

\* \*

En application du 2° du VIII de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, auquel renvoie l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé à des vérifications sur le tableau patrimonial au 31 décembre 2010 qui figurera à l'annexe A de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, ainsi que sur les éléments d'information complémentaires qui seront intégrés à l'annexe 9 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour cette même année, établis sous la responsabilité du ministère chargé des comptes publics.

A l'issue de ces vérifications et au regard des éléments d'information qui lui ont été communiqués par la direction de la sécurité sociale, la Cour estime que le tableau patrimonial qui sera soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 fournit une image cohérente de la situation patrimoniale de la sécurité sociale au 31 décembre 2010, sous réserve des trois observations suivantes :

1. La qualité de l'information relative aux actifs est affectée par la mention de leur seule valeur nette et le regroupement à une même rubrique des créances et des produits à recevoir des prélèvements sociaux qui financent la sécurité sociale.

2. La grande diversité des pratiques comptables des entités du périmètre du tableau patrimonial et le manque d'informations disponibles sur certains éléments affectent l'exhaustivité de l'imputation des actifs et passifs circulants ainsi que la correcte et exhaustive élimination des soldes réciproques entre entités.
3. Pour 2010, les opinions exprimées par les auditeurs externes continuent à souligner la qualité perfectible des comptes des régimes de sécurité sociale intégrés au tableau patrimonial, du fait notamment des insuffisances des dispositifs de contrôle interne.

Par ailleurs, la Cour appelle l'attention du lecteur du tableau patrimonial sur les éléments suivants :

- la CADES retrace en engagements hors bilan dans l'annexe à ses comptes les montants correspondant aux transferts des déficits des branches du régime général et du FSV décidés par les lois de financement annuelles de la sécurité sociale. Elle constate des dettes uniquement au moment du versement des fonds à leurs bénéficiaires. Par conséquent, le tableau patrimonial au 31 décembre 2010 ne retrace pas les impacts des transferts de déficits à la CADES en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 (dans la limite de 130 Md€ au total). En revanche, il intègre les dettes contractées par l'ACOSS afin de financer les déficits des branches maladie, famille et vieillesse et du FSV relatifs aux exercices 2009 et 2010 (-50,1 Md€ au total) qui sont transférés à la CADES au cours de l'année 2011 ;

- dans le tableau patrimonial au 31 décembre 2010, les dettes comptabilisées par le FRR à l'égard de la CADES au titre des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 qui prévoient le versement annuel de 2,1 Md€ par le FRR à la CADES entre 2011 et 2024, soit 29,4 Md€ au total, ont été neutralisées en raison de l'absence de comptabilisation par la CADES de créances sur le FRR (elle mentionne les montants correspondants en engagements hors bilan dans l'annexe à ses comptes). Au regard du bilan du FRR, les dotations et réserves indiquées au titre de cet organisme sont par conséquent majorées, tandis que les passifs circulants sont minorés. Cette remarque n'a pas d'incidence sur le montant total des capitaux propres, mais uniquement sur leur ventilation entre FRR et CADES ;

- à la différence des autres entités comprises dans le périmètre du tableau patrimonial, le FRR valorise les actifs financiers qu'il détient à leur valeur de marché (avis n°2003-07 du CNC du 24 juin 2003). De ce fait, le montant des valeurs mobilières de placement détenues par le FRR au 31 décembre 2010 (33,9 Md€) incorpore des écarts positifs d'estimation (plus-values latentes) d'un montant de 0,7 Md€ au regard de leur valeur d'acquisition (montant non significatif à fin 2009).

### 3 – Motivations détaillées de l'avis exprimé par la Cour

#### *a) La présentation du tableau patrimonial*

Le tableau patrimonial n'adopte pas la présentation des bilans des entités comprises dans son périmètre sur un point qui affecte la qualité de l'information qu'il procure sur les actifs. En effet, seule est présentée la valeur nette des éléments d'actifs et non, comme dans les bilans, la valeur brute, les amortissements et dépréciations et la valeur nette. De ce fait, les montants bruts de créances de prestations et de prélèvements sociaux sur les cotisants et les provisions pour dépréciation qui reflètent leurs perspectives de non-recouvrement ne peuvent être directement appréhendés à la lecture de ce document.

En liaison avec le point précédent, la rubrique relative aux créances de prélèvements sociaux amalgame deux natures différentes de créances : les restes à recouvrer sur les cotisants, qui correspondent à des créances certaines faisant l'objet de provisions pour dépréciation et les produits à recevoir, qui correspondent à des créances estimées dont l'évaluation tient compte de perspectives de non recouvrement.

Pour l'avenir, la Cour recommande de faire évoluer la présentation du tableau patrimonial sur ces deux points.

#### *b) Les problèmes soulevés par les actifs et passifs circulants*

A l'occasion notamment de l'élimination de leurs opérations réciproques, l'élaboration du tableau patrimonial a révélé la présence d'anomalies de comptabilisation commises par les entités comprises dans son périmètre.

Ainsi, les entités précitées ne comptabilisent pas systématiquement des éléments de même nature aux mêmes rubriques du bilan. Elles pratiquent parfois des compensations entre des éléments d'actif et de passif. Pour ces motifs, les montants relatifs à de mêmes opérations diffèrent parfois entre les bilans des entités.

Par ailleurs, le manque d'information ou de détail aux bilans et dans les annexes aux comptes de certains organismes a conduit le ministère chargé des comptes publics à se fonder, pour éliminer les opérations réciproques entre entités, sur les chiffres qui apparaissaient les plus fiables ou, plus rarement, à s'abstenir d'y procéder.

Sans affecter la correcte reprise des comptes individuels des entités du périmètre et l'élimination pertinente des opérations réciproques identifiées, les points d'attention qui précèdent perturbent de manière non

négligeable la restitution d'une information financière exhaustive et exacte dans le cadre du tableau patrimonial.

*c) Les constats des auditeurs externes sur la qualité des comptes*

Sur ce point, il est renvoyé aux développements précédents sur les tableaux d'équilibre (voir I - A - 3 - d) supra). Pour l'appréciation de la cohérence du tableau patrimonial, la portée des opinions de refus de certification et des réserves exprimées par les auditeurs externes est cependant atténuée par le fait que ces refus et réserves ne visent pas l'actif et le passif financier. En outre, les auditeurs externes n'ont pas exprimé de réserves sur les comptes de la CADES et du FRR au 31 décembre 2009 et au 31 décembre 2010.

## **B – L'endettement financier du régime général porté par l'ACOSS**

### **1 – Un doublement de l'endettement par rapport à 2009**

En 2010, l'endettement du régime général porté par l'ACOSS a doublé, sous l'effet des déficits massifs des branches du régime général et du FSV pour les exercices 2009 et 2010 et de la décision de ne pas transférer à la CADES, tout au moins à court terme, les déficits pour l'exercice 2009 :

**Endettement financier brut et net de l'ACOSS<sup>30</sup>***En Md€*

	31/12/2010	31/12/2009	Variation	31/12/2008
<b>Dettes financières (brutes)</b> <sup>31</sup>	<b>50,3</b>	<b>24,3</b>	<b>+26,0</b>	<b>17,5</b>
Disponibilités	0,7	0,2	+0,5	0,2
<b>Endettement financier net</b>	<b>49,6</b>	<b>24,1</b>	<b>+25,6</b>	<b>17,3</b>

*Source : comptes annuels de l'ACOSS*

L'augmentation de l'endettement financier de l'ACOSS trouve son origine dans la dégradation des soldes des comptes courants de l'ensemble des branches du régime général. Comme le montre le tableau ci-après, cette dégradation est fortement corrélée à leurs déficits :

**Soldes des comptes courants des branches du régime général à l'ACOSS<sup>32</sup>***En Md€*

	31/12/2010	31/12/2009	Variation	<i>Pm : déficit 2010</i>	<i>Pm : déficit 2010 du FSV</i>
Maladie	-24,0	-12,7	-11,3	-11,6	-
AT-MP	-2,2	-1,7	-0,6	-0,7	-
Famille	-2,6	-0,7	-1,9	-2,7	-
Vieillesse	-21,7	-10,3	-11,4	-8,9	-4,1
<b>Total</b>	<b>-50,5</b>	<b>-25,3</b>	<b>-25,2</b>	<b>-23,9</b>	<b>-4,1</b>

*Source : comptes annuels de l'ACOSS*

30. L'endettement financier du régime général au 31 décembre 2009 tient compte de l'encaissement de 17 Md€ au titre du transfert à la CADES des déficits cumulés des branches maladie et vieillesse et du FSV au 31 décembre 2008, pour un montant total de 27 Md€. Celui au 31 décembre 2008 tient compte d'un versement anticipé de 10 Md€ en fin d'année au titre de cette même opération.

31. L'écart par rapport au montant figurant au tableau patrimonial (38,6 Md€) correspond aux billets de trésorerie émis par l'ACOSS et souscrits par la CADES (11,75 Md€), qui sont éliminés dans le cadre de l'élaboration de ce document.

32. L'écart entre le montant agrégé des soldes des comptes courants des caisses nationales à l'ACOSS et l'endettement financier net de l'ACOSS (soit 1,3 Md€ au 31 décembre 2009 et 0,9 Md€ au 31 décembre 2010) traduit l'existence d'un concours financier non rémunéré des attributaires autres que les branches du régime général. Ce concours provient des délais frictionnels de versement à leurs attributaires des prélèvements sociaux encaissés par les organismes du recouvrement.

Pour appréhender l'évolution du solde du compte courant de la branche vieillesse, il convient également de tenir compte du déficit du FSV. Cet établissement public qui, à juste titre, n'est pas autorisé à effectuer des emprunts, compense l'insuffisance des ressources qui lui sont affectées en retardant le versement à la CNAVTS (et au régime des salariés agricoles, financièrement intégré au régime général) des prises en charge de cotisations au titre du chômage. Ces retards ne donnent pas lieu à facturation d'intérêts au FSV et sont donc supportés par la CNAVTS. La Cour estime qu'il conviendrait d'instaurer une telle facturation afin de faire apparaître le coût économique que ces retards engendrent.

Dans ses rapports sur la certification des comptes du régime général, la Cour préconise d'intégrer le FSV au périmètre de combinaison des comptes de la branche vieillesse du régime général, à due proportion des concours du FSV à cette branche (lesquels représentent les 9/10<sup>èmes</sup> du total des concours du fonds), afin que les comptes de cette dernière traduisent la réalité de ses produits et de ses résultats<sup>33</sup>. A ce jour, cette recommandation n'a pas été suivie.

## 2 – L'Etat, créancier de la sécurité sociale en 2010

Au 31 décembre 2010, les écarts qui peuvent être observés entre les montants des déficits d'une part et les variations des comptes courants des branches à l'ACOSS d'autre part traduisent notamment l'incidence du remboursement en début d'année par l'Etat de dettes antérieures à 2009, à la suite des ouvertures de crédits et des réaffectations d'impôts et de taxes (initialement affectés au financement du « panier » des allègements généraux de cotisations sociales) opérées par la loi de finances rectificative de fin d'année 2009 (à hauteur de 2,5 Md€ au total).

La loi de finances rectificative de fin d'année 2010 a procédé au remboursement de dettes de l'Etat selon des modalités de même nature.

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2010<sup>34</sup>, la Cour a porté un regard critique sur cette opération, qui a privé les régimes de sécurité sociale de produits qui, toutes choses égales par ailleurs, auraient permis de réduire leurs déficits, a soustrait de la norme d'évolution des dépenses de l'Etat pour 2010 des ressources affectées à la couverture de dettes exigibles correspondant à des charges permanentes de ce dernier (compensation de l'AAH, des aides au logement et d'une partie des exonérations ciblées de cotisations sociales) et a anticipé une partie des dépenses budgétaires de 2011.

33. Voir rapport de certification des comptes 2010 du régime général, p. 9.

34. Voir pp. 39-40.

En effet, l'ampleur des ressources affectées à la réduction des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale (1,4 Md€) a été telle qu'elle a eu pour effet d'inverser les positions habituelles de l'Etat et du régime général, en faisant apparaître non plus des dettes, mais des créances de l'Etat sur ce dernier : dans l'état semestriel des dettes de l'Etat à l'égard des régimes obligatoires de base de sécurité sociale communiqué au Parlement en application de l'article L.O. 111-10-1 du code de la sécurité sociale, l'Etat détient ainsi 0,5 Md€ de créances sur les branches du régime général au 31 décembre 2010 (montant identique pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale), alors qu'il était encore redevable à leur égard de 0,8 Md€ au 31 décembre 2009 (0,7 Md€ pour l'ensemble des régimes)<sup>35</sup>. De fait, ces créances contribueront à financer des dépenses budgétaires de l'Etat dont le besoin est né en 2011.

### **C – La dette sociale portée par la CADES**

Au 31 décembre 2010, 134,6 Md€ de déficits sociaux avaient été transférés à la CADES. Ce montant intègre l'incidence de la reprise de 27 Md€ de déficits des branches maladie et vieillesse du régime général et du FSV à fin 2008 décidée par la LFSS 2009.

A la même date, la CADES avait remboursé 47,9 Md€ de dettes sociales, ce qui laissait 86,7 Md€ de dettes sociales à amortir<sup>36</sup>. Ce montant n'intègre pas le transfert supplémentaire à la CADES d'un montant maximal de 130 Md€ de déficits des branches maladie, vieillesse et famille et du FSV décidé par la LFSS 2011<sup>37</sup>.

En 2010, comme les exercices précédents, le service des intérêts de la dette sociale (3,3 Md€) a absorbé une part importante des ressources de la CADES procurées par la CRDS et par une fraction de 0,2 point de CSG

---

35. Par rapport aux bilans des régimes et organismes nationaux de sécurité sociale au 31 décembre et donc du tableau patrimonial, l'état semestriel prend en compte les versements intervenus après le 31 décembre, au cours de la période complémentaire d'exécution du budget de l'Etat.

36. Au passif du bilan de la CADES, le montant des dettes financières s'inscrit à un niveau plus élevé (101,2 Md€). La différence avec le montant précité de dettes sociales restant à amortir, soit 14,5 Md€, correspond à des actifs financiers (billets de trésorerie émis par l'ACOSS, créances à terme sur des établissements de crédit et disponibilités). Au-delà, le montant de dettes financières de la CADES figurant au tableau patrimonial (103,2 Md€) intègre des dépôts de garantie reçus dans le cadre des contrats de marché à terme et de pensions livrées mis en place afin de couvrir le risque de contrepartie, qui sont classés parmi les « autres passifs » au bilan de la CADES (2 Md€).

37. Voir chapitre III du présent rapport, p. 82.

affectée au FSV avant 2009 (8,2 Md€ au total<sup>38</sup>) et des produits d'intérêt (0,3 Md€).

Egalement pour 2010, les ressources qu'a pu consacrer la CADES à l'amortissement de la dette sociale (5,1 Md€<sup>39</sup>) ont représenté uniquement 38 % du montant moyen des déficits du régime général et du FSV entre 2002 et 2010 (soit 13,6 Md€) ou encore 65 % de ce même montant moyen entre 2002 et 2008 (soit 7,9 Md€). Ces données témoignent de l'ampleur des ressources qui restent à mobiliser afin d'assurer l'extinction de la dette sociale à son terme, fixé à 2025.

## D – Les autres dettes sociales

En dehors d'emprunts destinés à couvrir les décalages calendaires entre l'encaissement des cotisations et le paiement des pensions de retraite à terme à échoir (CPRPSNCF et CNIEG), les dettes financières des régimes autres que le régime général retracées par le tableau patrimonial au 31 décembre 2010 comprennent des emprunts destinés à assurer la continuité du financement du régime des mines (0,5 Md€) et de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles (1,6 Md€, montant particulièrement important souscrit en décembre 2010 par la CCMSA), qui connaissent des déficits structurels (voir I – C – 2 - supra).

---

### CONCLUSION

---

*Au-delà des observations que porte la Cour dans ce chapitre sur le caractère perfectible de leurs modalités d'élaboration ou de leur présentation, les tableaux d'équilibre et le tableau patrimonial qui seront soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 traduisent correctement l'ampleur des déficits et de l'endettement financier de la sécurité sociale à fin 2010.*

*En 2010, les régimes de sécurité sociale et le FSV ont dégagé des déficits sans précédent (-29,8 Md€ au total, soit -1,5 % du PIB). Pour l'essentiel, ces déficits sont concentrés sur les branches du régime général et le FSV (-28 Md€ au total, soit -1,4 % du PIB). Par leur ampleur, ils ont entraîné en un an un doublement de l'endettement net du régime général porté par l'ACOSS (49,6 Md€ à fin 2010). Le déficit de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles, financé lui aussi par endettement, est également très préoccupant (-1,3 Md€).*

---

38. Après déduction des frais d'assiette et de recouvrement et pour dégrèvement et admissions en non valeur et des dotations aux provisions.

39. Ce montant correspond au résultat de la CADES.

*Au-delà, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011 (juillet 2011) prévoit encore des déficits des régimes obligatoires de base et du FSV de près de 21 Md€ en 2014. La réalisation de cet objectif est elle-même tributaire de la poursuite de la décélération de l'ONDAM et de l'absence d'aléas conjoncturels sur les recettes. D'ici 2020 et à tendances inchangées, comme la Cour l'a souligné dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2011), la persistance des déficits sociaux conduira inévitablement à de nouvelles reprise de dettes par la CADES.*

*Des réformes nouvelles portant tant sur les recettes que sur les dépenses apparaissent donc indispensables afin de réduire les déficits sociaux et ralentir l'accumulation de la dette sociale.*

*La mise en œuvre de ces réformes devrait s'accompagner d'une stabilisation de la définition des produits et des charges de chacune des branches du régime général et du FSV, dont l'instabilité chronique affecte la comparabilité de leurs résultats d'un exercice à l'autre.*

---

## **RECOMMANDATIONS**

---

### **Relatives à l'équilibre des comptes sociaux**

- 1. Revenir à l'équilibre des comptes sociaux selon un calendrier rapproché. En conséquence, intensifier la maîtrise des dépenses sociales, notamment d'assurance maladie et augmenter les recettes en agissant prioritairement sur les « niches » sociales.*
- 2. Mettre fin au sous-financement structurel du FSV.*
- 3. Affecter des ressources supplémentaires à la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles afin d'assurer un équilibre pérenne de ses comptes et son désendettement.*

### **Relatives à l'information du Parlement sur les comptes sociaux**

- 4. Intégrer aux annexes de la loi ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale une ventilation détaillée des produits et des charges, indiqués dans les tableaux d'équilibre sous la forme de montants globaux.*
- 5. Pour l'élaboration des tableaux d'équilibre, éliminer l'ensemble des transferts internes et mettre fin aux pratiques de contractions de produits et de charges. Si les contractions visant à assurer une présentation à caractère économique de l'évolution des produits et des charges devaient être confirmées, il conviendrait alors de développer*

*l'information du Parlement sur les règles d'élaboration des tableaux d'équilibre (nature des règles ; nature et portée des changements).*

*6. Parfaire l'information financière procurée par le tableau patrimonial, en homogénéisant les méthodes de comptabilisation des opérations de même nature entre les entités de son périmètre et en améliorant la présentation des postes d'actif non financier.*

---