

# COUR DES COMPTES

## **Certification des comptes du régime général de sécurité sociale Exercice 2009**

**Juin 2010**

### **■ Avertissement**

**L**a présente synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.

# Sommaire

<b>Le régime général de sécurité sociale . . . . .</b>	<b>5</b>
<b>La certification : missions et enjeux . . . . .</b>	<b>8</b>
<b>L'activité de recouvrement et l'ACOSS . . . . .</b>	<b>12</b>
<b>Les branches maladie et AT-MP et la CNAMTS . . . . .</b>	<b>16</b>
<b>La branche famille et la CNAF . . . . .</b>	<b>20</b>
<b>La branche retraite et la CNAVTS . . . . .</b>	<b>24</b>

**Vous trouverez un glossaire page 26**

# Cour des comptes

## Le régime général de la sécurité sociale

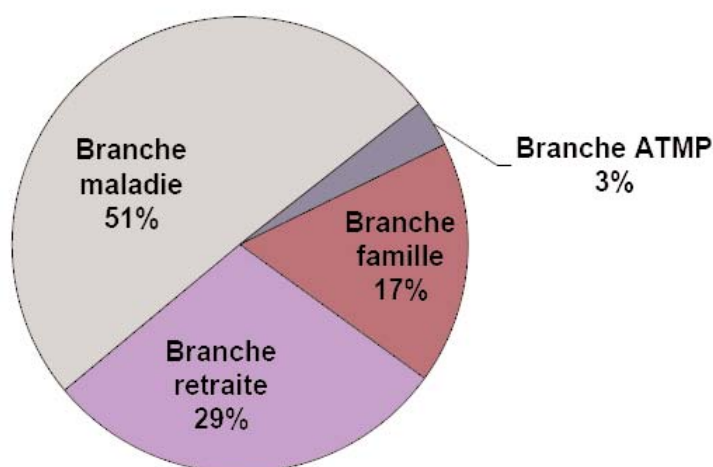
### Les organismes du régime général

Le régime général est composé de quatre branches :

- Le réseau des Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) et leur caisse nationale, la CNAMTS, gèrent le risque maladie.
- Le réseau des Caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) - Caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) à compter du 1er juillet 2010 - et la CNAVTS, gèrent le risque vieillesse.
- Le réseau des Caisses d'allocations familiales (CAF) et leur caisse nationale, la CNAF, gèrent le risque famille.
- Le réseau des CRAM et la CNAMTS gèrent le risque accidents du travail – maladies professionnelles(AT-MP).

Le réseau des Unions de recouvrement de sécurité sociale et allocations familiales (URSSAF) et leur agence centrale, l'ACOSS, recouvrent les cotisations et contributions pour le régime général, mais aussi pour le compte d'autres organismes.

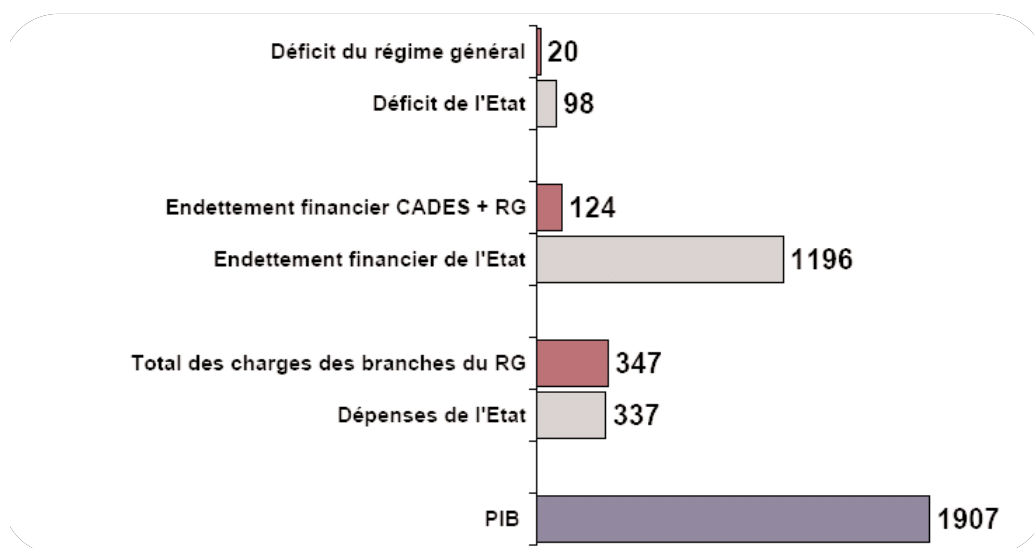
#### Répartition par branche des dépenses du régime général en 2009



Source : Cour des comptes

# Le régime général de sécurité sociale

## La situation financière de l'Etat et de la sécurité sociale (données comptables au 31/12/2009 en Md€)



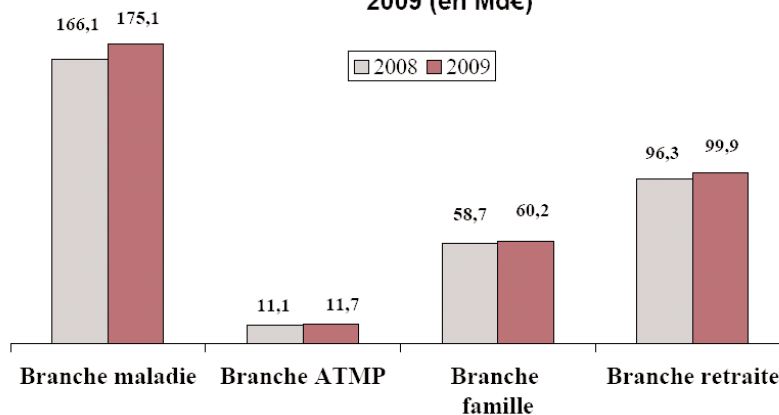
Source : Cour des comptes

Le total des charges du régime général s'élève à 347 Md€, soit 18,2% du PIB.

Le total des prestations sociales versées s'élève à 281 Md€ soit 14,7% du PIB.

La différence consiste notamment en transferts financiers vers d'autres régimes de sécurité sociale, en dotations aux provisions et en charges administratives.

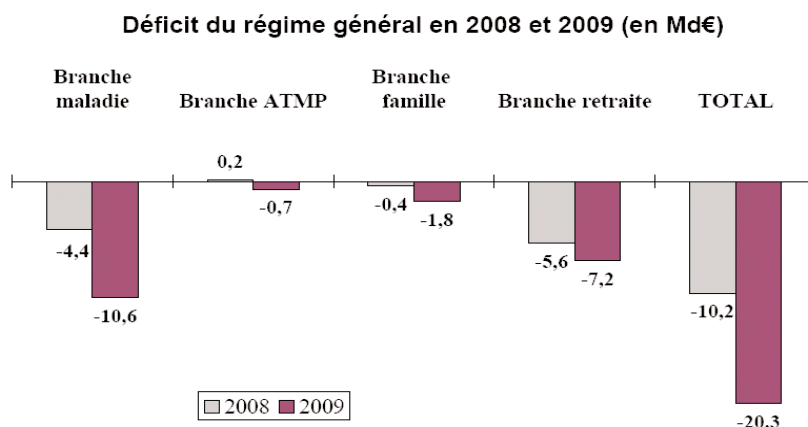
## Charges des branches du régime général 2008 et 2009 (en Md€)



Source : Cour des comptes

## L'aggravation des déficits

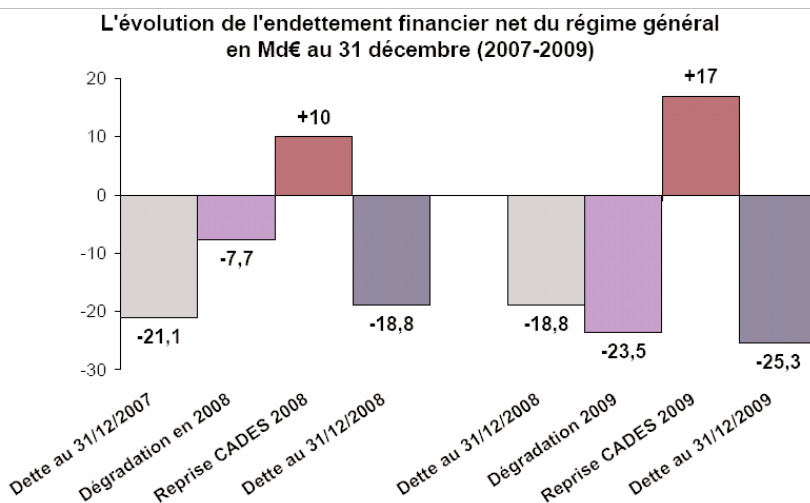
Le déficit du régime général a été multiplié par deux entre 2008 (-10,2 Md€) et 2009 (-20,3 Md€). La dégradation est due pour 60 % à la branche maladie, passée de -4,4 à -10,6 Md€.



Source : Cour des comptes

L'endettement financier des branches atteint 25,3 Md€ au 31/12/2009, malgré une reprise de 17 Md€ de déficits par la CADES (organisme public auquel sont transférés périodiquement les déficits cumulés du régime général et qui en assure le remboursement). Ce transfert, couplé à la baisse des taux d'intérêt, a permis :

- de limiter l'augmentation de l'endettement par rapport à 2008 (+6,5 Md€ au lieu de +23,5 Md€ hors reprise);
- de diminuer les frais financiers (113 M€ contre 944 M€ en 2008).



Source : Cour des comptes

# Cour des comptes

## La certification : missions et enjeux

### La mission de certification confiée à la Cour

Le Parlement a confié à la Cour la mission de certifier les comptes des branches du régime général de la sécurité sociale (par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005). L'année 2009 est le quatrième exercice de certification.

La certification a pour objet de garantir que les comptes publics sont réguliers et sincères et qu'ils donnent une image fidèle du résultat de la gestion des organismes, de leur patrimoine et de leur situation financière.

### Les enjeux de cette mission

Pour offrir plus de garanties quant à leur fiabilité, les comptes doivent être certifiés par un auditeur "externe". La Cour est une institution indépendante, à même d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers des organismes du régime général ne comportent pas d'anomalie significative. La certification des comptes des autres régimes de sécurité sociale (mutualité sociale agricole, SNCF, régime social des indépendants...) est assurée par des commissaires aux comptes.

La certification est une opinion qui peut revêtir quatre formes :

- une certification sans réserve ;
- une certification avec des réserves portant sur certains aspects des comptes considérés comme non satisfaisants ;
- une opinion défavorable lorsque l'incidence du désaccord sur les états financiers est trop importante ;
- une impossibilité d'exprimer une opinion en cas de limitation importante entraînant une incapacité à mener à bien les contrôles.

La certification permet au Parlement et au Gouvernement, pour orienter leurs choix politiques et financiers, de s'appuyer sur des états financiers dont la conformité aux règles comptables est vérifiée.

La certification est un processus vertueux : elle conduit les caisses à identifier et maîtriser en permanence les risques financiers que génère leur activité. Pour sécuriser leurs comptes, elles renforcent leur contrôle interne et leurs efforts de lutte contre la fraude. Il en découle une démarche de progrès, qui contribue à la qualité du service rendu aux assurés et à la sauvegarde des intérêts de la sécurité sociale.

# La certification : missions et enjeux

## La production des comptes

Les comptes de la sécurité sociale sont fondés sur un référentiel spécifique : le plan comptable unique des organismes de sécurité sociale, qui découle, avec des adaptations, du plan comptable général.

Le rapport évoque divers problèmes techniques liés à l'application du référentiel comptable (gestion comptable du patrimoine immobilier, règles de comptabilisation des cotisations des travailleurs indépendants...). Certains pourraient être résolus par une meilleure coordination des pratiques entre branches. D'autres relèvent de l'intervention du conseil de normalisation des comptes publics, commun à l'Etat et la sécurité sociale.

Des milliards d'opérations sont effectuées chaque année dans les 430 organismes de sécurité sociale : perceptions de cotisations, remboursements sur la base de feuilles de soins, paiements de pensions, versements d'allocations et prestations sociales... Le dispositif de contrôle interne mis en place par les caisses vise à sécuriser le traitement de toutes ces opérations.

Ces opérations doivent être enregistrées et agrégées dans des états comptables par des applications informatiques complexes, mais aussi par des écritures manuelles nécessitant des interventions humaines. La Cour doit obtenir l'assurance raisonnable que les risques d'anomalies significatives dans les états comptables et financiers sont maîtrisés.

Les constats faits par la Cour, et qui fondent son opinion, se rapportent à ces deux domaines : contrôle interne et questions comptables.

La réglementation définit un calendrier de production des comptes avec quatre dates clé :

- 31 décembre, fin de l'exercice ;
- 10 mars, comptes provisoires ;
- 31 mars, comptes définitifs ;
- 15 avril, états financiers complets (bilan, compte de résultats et annexe).

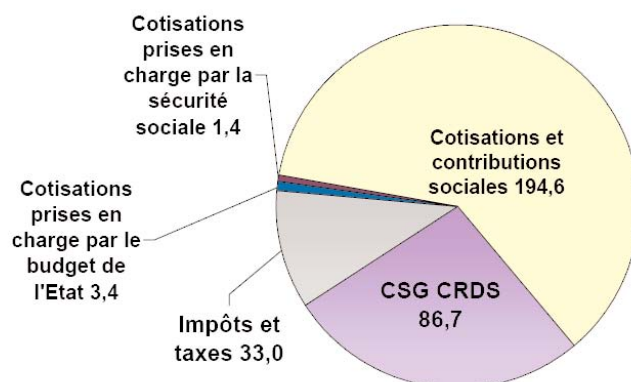


Le rapport fait état de problèmes liés au calendrier, les branches ayant des difficultés pour respecter ces échéances, ce qui induit pour la Cour des difficultés pour réaliser ses travaux dans des délais très brefs.

# L'activité de recouvrement et l'ACOSS

## L'activité de recouvrement (Mises en recouvrement 2009 : 319 Md€)

Les cotisations et contributions recouvrées en  
2009 en Md€

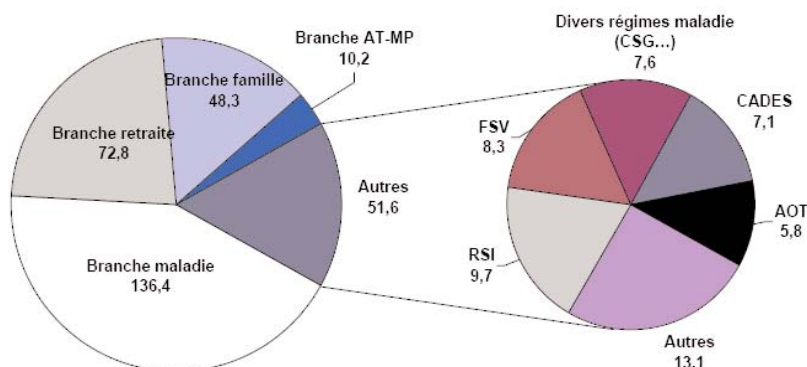


Source : Cour des comptes

Le réseau du recouvrement (URSAFF et ACOSS) a recouvré 319 Md€ de cotisations et contributions en 2009 auprès de 6,5 millions de cotisants.

Il a transféré ces ressources à 620 attributaires (dont une moitié d'autorités organisatrices de transport – AOT). Les branches de prestations du régime général représentent 84 % de ces transferts de ressources. Le régime social des indépendants (RSI) ainsi que le fonds de solidarité vieillesse (FSV) comptent chacun pour 3 %. Les 10 % restant se répartissent entre divers attributaires (CADES, divers régimes d'assurance maladie, Pôle emploi, FNAL...).

Les attributaires de l'activité de recouvrement en 2009 en Md€



Source : Cour des comptes

Synthèse de la certification des comptes du régime général de sécurité sociale

## Certification avec réserves

La Cour avait certifié les comptes 2008 de l'ACOSS et du recouvrement avec des réserves. Elle adopte une position identique sur les comptes de l'exercice 2009.

### → Les progrès réalisés en 2009 ont permis à la Cour :

- de lever totalement deux réserves relatives à la comptabilisation de la CSG sur les revenus de placement et à la présentation du résultat financier ;
- de lever partiellement deux autres réserves, au titre de la comptabilisation en produits d'encaissements non rattachés à des créances et de l'application des règles de prescription en matière de cotisations d'accidents du travail.

### → Il reste des marges de progrès importantes en matière :

- de production d'éléments de justification des comptes ;
- de maîtrise par le contrôle interne des risques d'anomalies affectant les opérations ;
- de traitement comptable de certaines opérations ;
- d'estimations comptables.

# L'activité de recouvrement et l'ACOSS

## Les réserves émises par la Cour portent principalement sur :

→ **L'audit des comptes** : il est affecté par l'absence d'une comptabilité auxiliaire par attributaire (sa mise en place constitue un projet à terme). En outre, les éléments de justification des comptes restent partiels.

→ **Les dispositifs de contrôle interne sont affectés** par des imperfections dans leur conception, leur déploiement, leur pilotage et leur formalisation. La mise en œuvre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion avec l'Etat (2010-2013) doit s'accompagner d'évolutions sur ces aspects.

*En particulier, pour les artisans et commerçants, qui relèvent de l'interlocuteur social unique (ISU) partagé avec le régime social des indépendants, des limites dans le contrôle interne introduisent une incertitude générale sur l'exhaustivité et l'exactitude de leurs cotisations et contributions (dont l'impact est toutefois secondaire dans le total des prélèvements recouverts).*

→ **Le traitement comptable de certains prélèvements** n'est pas conforme aux règles comptables et comporte un risque de surévaluation (cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants) ou de sous-évaluation (produits d'impôts et taxes recouverts par l'Etat pour la Sécurité sociale).

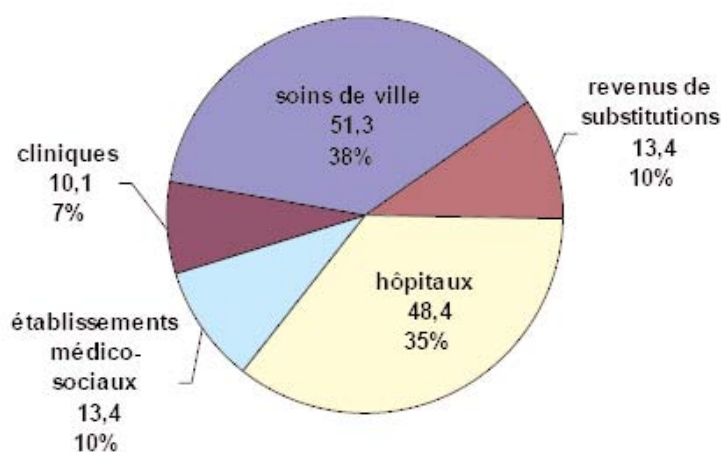
→ **Des sous-évaluations dans les estimations comptables** ont impacté les résultats des attributaires : insuffisance de charges (dotations insuffisantes aux provisions pour dépréciation de créances et pour litiges) ou insuffisance de produits (estimation partielle des produits à recevoir au titre de la CSG sur les revenus de remplacement).

# Les branches maladie et AT-MP et la CNAMTS

## La branche maladie (charges 2009 : 175 Md€)

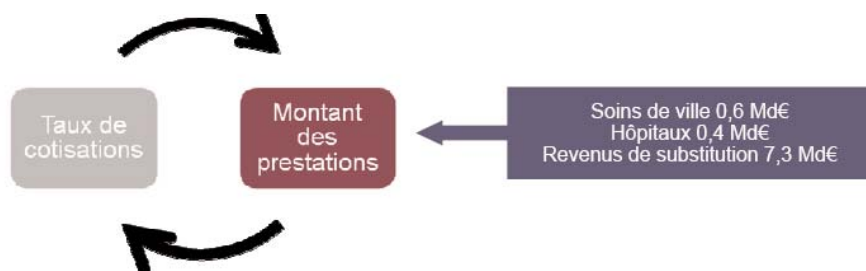
Le réseau de la branche maladie finance 137 Md€ de prestations légales, le reste de ses charges consistant en charges d'action sanitaire et sociale, transferts financiers, dotations aux provisions et charges administratives.

Répartition des charges de prestations légales de la branche maladie en Md€ et %



Source : Cour des comptes

## La branche Accident du travail et maladies professionnelles (charges 2009 : 12 Md€)



La branche se finance pour l'essentiel par les cotisations des employeurs, qui dépendent du niveau d'accidents du travail et de maladies professionnelles constatés dans leur branche d'activité ou leur établissement. Les dépenses sont constituées en grande majorité par des revenus de substitution (rentes, indemnités journalières).

# Les branches maladie et AT-MP et la CNAMTS

## Certification avec réserves

En 2009 comme les années précédentes, la Cour certifie avec réserves les comptes des branches maladie et AT-MP, ainsi que ceux de la CNAMTS.

→ **Des assurances ont été obtenues par la Cour sur des points ayant fait l'objet de réserves antérieures, comme :**

- la fiabilité des contrôles sur les revenus de remplacement ;
- la justification des sommes prises en charge par la branche AT-MP au titre des dépenses hospitalières ;
- l'apurement des créances de la branche sur les hôpitaux ;
- la justification du montant des provisions hospitalières comptabilisées.

→ **Des progrès notables ont été réalisés depuis 2006 dans la performance du dispositif de contrôle interne des branches, mais n'ont pas été totalement concrétisés sur l'année 2009 :**

- la CNAMTS a développé une comptabilité auxiliaire des prestations qui permet d'établir une piste d'audit en matière de soins de ville et donc de vérifier le lien entre les prestations et les comptes. Son appropriation et sa bonne utilisation par les CPAM restent encore à parachever ;
- les flux en provenance des mutuelles gérant les prestations du régime général ont été peu à peu soumis à une norme informatique leur conférant une qualité identique à celle applicable aux flux gérés directement par les CPAM.

# Les branches maladie et AT-MP et la CNAMTS

## Les réserves émises par la Cour portent principalement sur :

→ **Les prestations en nature** (c'est-à-dire le règlement direct d'une prestation exécutée par un professionnel de santé), pour lesquelles le dispositif de contrôle interne est insuffisant : il ne permet pas de procéder à des rapprochements de pièces justificatives, la fiabilité de certains indicateurs est incertaine et il n'existe pas encore d'application informatique de détection automatique a priori des doubles paiements.

→ **Les paiements aux établissements accueillant des enfants handicapés** : la maîtrise des risques dans ce domaine reste insuffisante (ex: double prise en charge de certaines dépenses en 2009).

→ **Les remboursements de médicaments rétrocédés par les hôpitaux** : les contrôles de la branche ne sont pas suffisants pour assurer une réelle maîtrise des risques d'anomalies significatives.

→ **Les charges du service médical** : la technique retenue pour les comptabiliser conduit à sous estimer les charges de personnel de la CNAMTS et à les amalgamer aux dotations aux organismes du réseau. Ce désaccord concerne les comptes de la CNAMTS et n'a pas d'impact sur son résultat ni sur celui de la branche.

# La branche famille et la CNAF

## La branche famille (charges 2009 : 60 Md€)

La branche verse une trentaine de prestations, pour son propre compte ou pour celui de tiers (voir ci-dessous). L'ensemble des prestations est traité au sein du même système d'information, CRISTAL, qui fait l'objet de nombreuses modifications pour s'adapter aux évolutions législatives et réglementaires.

### Les prestations gérées par les CAF (67,4 Md€) classées par source de financement

#### REGIME GENERAL ET AUTRES REGIMES (40,7 Md€)

Allocations familiales (12,4 Md€)  
Allocations forfaitaires (0,1 Md€)  
Complément familial (1,6 Md€)  
Allocation de soutien familial (1,2 Md€)  
Prestation d'accueil du jeune enfant (12,1 Md€)  
Allocation de rentrée scolaire (1,5 Md€)  
Allocation de logement familiale (4,1 Md€)  
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé et compléments (0,7 Md€)  
Frais de tutelle (0,3 Md€)  
Assurance vieillesse des parents au foyer (CNAVTS 4,5 Md€)  
Majoration des pensions pour enfants (FSV 3,0 Md€)  
Congé de paternité (CNAMTS 0,3 Md€)  
Autres prestations

#### ETAT (8,9 Md€)

Prime exceptionnelle RMI RSA (0,3 Md€)  
Prime de retour à l'emploi (0,1 Md€)  
Prime de solidarité active (0,9 Md€)  
Revenu de solidarité active (0,6 Md€)  
Prime allocation rentrée scolaire (0,4 Md€)  
Aide au logement temporaire (0,1 Md€)

Allocation parent isolé (0,5 Md€)  
Allocation adultes handicapés (6,0 Md€)

#### DEPARTEMENTS (6,6 Md€)

Revenu minimum d'insertion / Revenu de solidarité active (6,4 Md€)  
Revenu de solidarité dans les DOM (0,1 Md€)  
Contrats d'avenir (0,1 Md€)

#### FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT (11,2 Md€)

Aide personnalisée au logement (6,5 Md€)  
Allocation de logement social (4,7 Md€)

Légende :

Comptabilisé au bilan

Comptabilisé en charges

## Certification avec réserves

En 2009, pour la première fois depuis 2006, la Cour est en mesure de certifier les comptes de la branche famille et de la CNAF. Elle a toutefois assorti son opinion de réserves.

### → La Cour a ainsi pris en compte les progrès accomplis par la branche :

- le répertoire national des bénéficiaires est opérationnel. Son contenu a été pour l'essentiel sécurisé (30 millions de numéros de sécurité sociale) et il permet de réduire les risques de fraude et de versements injustifiés ;

- les échanges de données informatisées avec l'administration des finances (déclarations de revenus faites aux services fiscaux) et Pôle Emploi (vérification de la situation professionnelle du bénéficiaire) ont contribué à sécuriser la liquidation de prestations soumises à conditions de ressources ou d'activité ;

- les travaux des services d'audit interne et de validation des comptes des organismes du réseau sont désormais de nature à appuyer les vérifications de la Cour.

- la branche a engagé la révision de son dispositif de contrôle interne, notamment la sécurisation des principales prestations et le pilotage de ses principaux projets informatiques ;

- le calcul des estimations de charges a été amélioré depuis 2006, et particulièrement en 2009, à la fois en termes de méthode et de périmètre. Il subsiste néanmoins une incertitude.

→ Des marges de progression existent encore en matière de contrôle interne, d'estimations de charge ainsi que d'élaboration et de présentation des états financiers, en particulier l'annexe.

## Les réserves émises par la Cour portent principalement sur :

→ **Le contrôle interne** : le dispositif de pilotage et de mise en œuvre du contrôle interne de la liquidation des prestations sociales reste à conforter. Les tests de reliquidation des dossiers mis en œuvre par la CNAF montrent que le pourcentage des erreurs à incidence financière dans les droits liquidés reste encore substantiel.

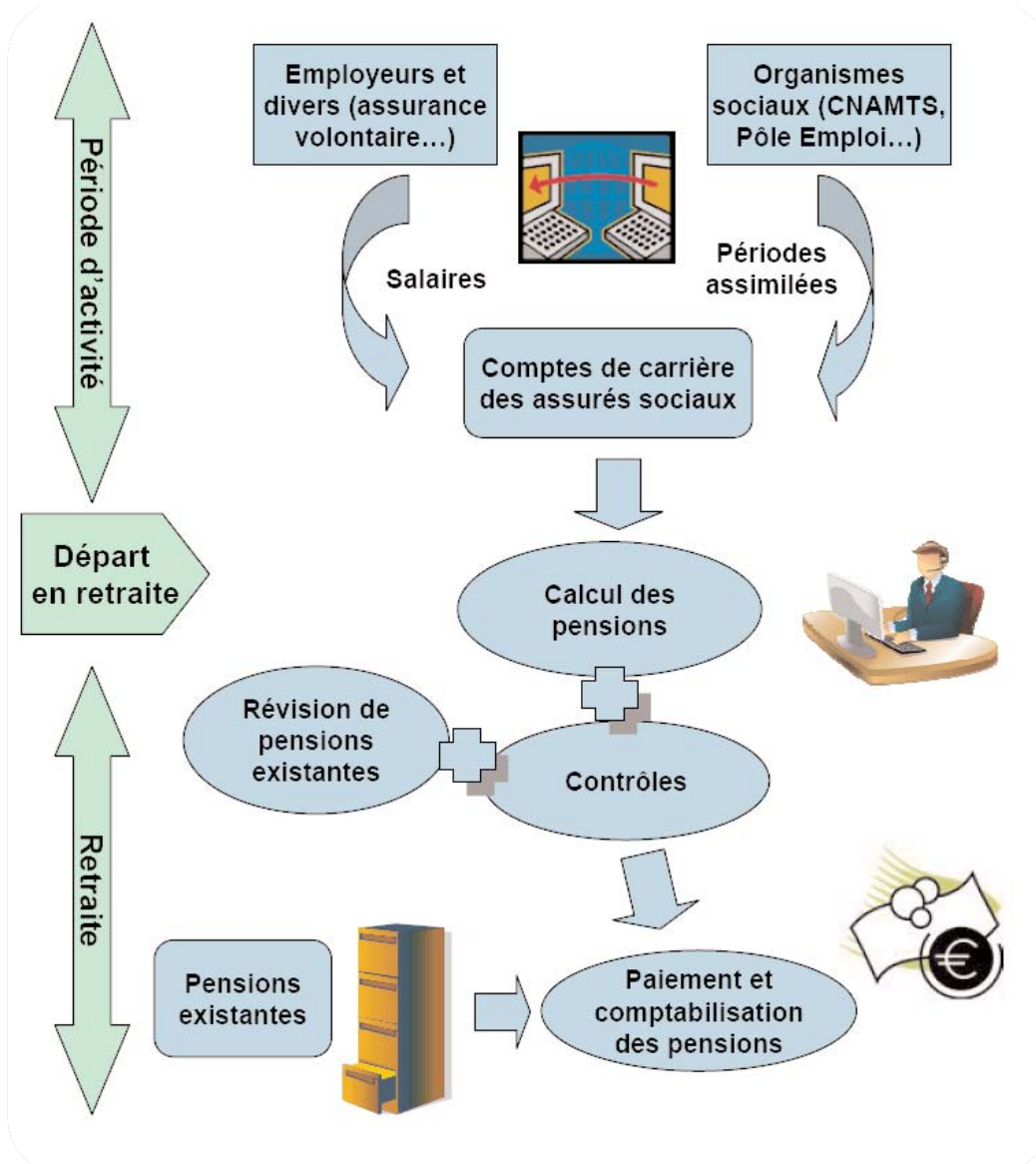
→ **Les estimations comptables** : les méthodes utilisées pour l'estimation des charges à payer et des provisions ne permettent pas d'écarter le risque de sous-estimation en matière de :

- charges à payer et provisions pour rappels de prestations (allocataires dont les droits sont ouverts au titre de 2009 mais qui n'ont pas encore reçu de versement) ;
- provisions pour dépréciation des créances sur bénéficiaires en récupération d'indus ;
- provisions pour dépréciation des prêts aux assurés sociaux.

# La branche retraite et la CNAVTS

## La branche retraite (charges 2009 : 100 Md€)

Les organismes de la branche retraite recueillent les données de carrière tout au long de la vie professionnelle des assurés sociaux. Sur cette base, lorsque les conditions d'ouverture des droits sont remplies, ils liquident les pensions (près de 90% des charges de la branche). Ils mettent en paiement ces prestations pendant toute la durée de la retraite, en révisant leur montant en cas de changement de situation (ressources, situation familiale, etc.)



*Synthèse de la certification des comptes du régime général de sécurité sociale*

## Refus de certification

En 2008, la Cour avait estimé ne pas être en mesure de certifier les comptes de la branche retraite et de la CNAVTS. En dépit des progrès réalisés par les organismes, elle a renouvelé cette position pour les comptes 2009.

Son appréciation est fondée sur la conjonction d'une limitation et d'incertitudes liées, principalement, au constat d'erreurs affectant le calcul des pensions, ainsi que de risques dans leur paiement.

→ **La branche a réalisé des progrès pour remédier à certaines défaillances relevées en 2008 :**

- L'erreur affectant les données transmises aux caisses par Pôle Emploi en matière de périodes assimilées à des trimestres de cotisations pour les assurés connaissant une période de chômage a été corrigée en ce qui concerne les flux. Ces données sont désormais transmises sous format brut (de date à date) puis retraitées par la branche elle-même. De manière générale, la branche a engagé un chantier de sécurisation des données de carrière transmises par les organismes sociaux.

- Dans l'attente d'évolutions informatiques lourdes, la branche a diffusé des instructions pour formaliser et contrôler la gestion de processus clefs (comptabilisation des prestations légales, chaîne des paiements dans les caisses...).

→ **Des marges de progrès importantes subsistent :**

- la branche a engagé la refonte de son dispositif de contrôle interne dans le cadre structuré du « Référentiel unique de Maîtrise des risques », et s'est dotée des outils supports. Le projet, par son ampleur, exige cependant plusieurs années avant d'aboutir totalement ;

- la qualité de l'opération de calcul des pensions (« la liquidation ») ainsi que celle des données qui lui servent de base doivent encore être améliorées.

## Le refus de certification des comptes de la branche par la Cour résulte principalement du caractère encore non abouti en 2009 des programmes d'amélioration engagés

→ **Des erreurs dans la liquidation des pensions** affectent encore une proportion importante de dossiers (7,56%). Leur incidence sur les comptes est de 0,78% des pensions liquidées en 2009 avec de fortes disparités régionales.

→ **Les données de carrière** transmises aux CRAM pour le calcul des pensions restent affectées d'incertitudes :

- liées à des carences dans le rapprochement entre les salaires déclarés par les employeurs auprès des CRAM pour le calcul des retraites et les salaires déclarés auprès des URSSAF pour le calcul des cotisations à payer ;

- liées à la fiabilité des informations transmises par les organismes sociaux au titre de périodes assimilées à des trimestres d'activité (invalidité, accident du travail...) - même si l'erreur détectée en 2008 au titre du chômage indemnisé a cessé.

→ **Les systèmes comptables :**

Les enregistrements comptables restent affectés par l'absence de déversement automatique de l'outil de traitement des prestations vers l'applicatif comptable et par l'absence de comptabilité auxiliaire.

La sécurisation de la chaîne des paiements et de la gestion des comptes des assurés a fait l'objet d'instructions et de consignes, mais les progrès sont encore inachevés.

# Glossaire

- **ACOSS** : agence centrale des organismes de sécurité sociale
- **AOT** : autorité organisatrice de transport
- **AT-MP** : accidents du travail, maladies professionnelles
- **AVPF** : assurance vieillesse des parents au foyer
- **CADES** : caisse d'amortissement de la dette sociale
- **CAF** : caisse d'allocations familiales
- **CARSAT** : caisse d'assurance retraite et de santé au travail
- **CGSS** : caisse générale de sécurité sociale
- **CNAF** : caisse nationale d'allocations familiales
- **CNAMTS** : caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
- **CNAVTS** : caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
- **CPAM** : caisse primaire d'assurance maladie
- **CSG** : contribution sociale généralisée
- **FSV** : fonds de solidarité vieillesse
- **ISU** : interlocuteur social unique
- **RNB** : répertoire national des bénéficiaires
- **RSA** : revenu de solidarité active
- **RSI** : régime social des indépendants
- **URSSAF** : union de recouvrement sécurité sociale et allocations familiales