

CERTIFICATION DES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL DE SÉCURITÉ SOCIALE - Exercice 2020

Points essentiels

La mission de certification et ses enjeux

La mission confiée à la Cour

La Cour des comptes établit chaque année, en application de l'article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières, un rapport sur la certification des comptes du régime général de sécurité sociale, qu'elle remet au Parlement et au Gouvernement. Elle applique, dans l'exercice de cette mission, les dispositions des normes internationales d'audit (ISA).

Elle formule sur les comptes une opinion motivée et indépendante, après avoir collecté les éléments lui permettant d'apprécier la régularité et la sincérité des états financiers des branches du régime général de sécurité sociale et la fidélité de l'image que donnent ces derniers sur leur résultat, leur situation financière et leur patrimoine.

Le champ de la certification

Le rapport annuel de la Cour présente **neuf opinions** sur la fiabilité des comptes soumis à certification :

- **cinq** portent sur les comptes respectifs de l'activité de recouvrement et des branches maladie et accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP), famille et vieillesse ;
- **quatre** concernent les comptes des organismes nationaux : Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

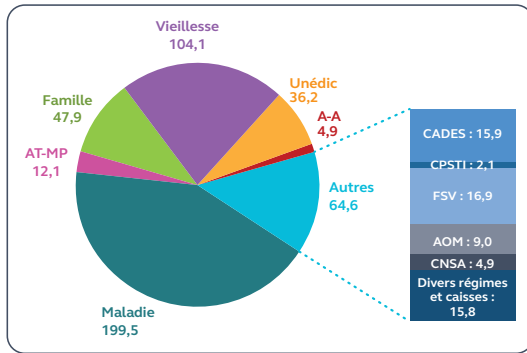
Les prélèvements sociaux soumis à certification

L'activité de recouvrement assure le recouvrement de cotisations et contributions sociales, d'impôts et taxes affectées et de produits divers, pour le régime général et pour d'autres attributaires (autres régimes et organismes de sécurité sociale, Unédic,

État, etc.). Les prélèvements sociaux recouverts par l'ACOSS et les URSSAF en 2020 pour les branches du régime général et d'autres attributaires ont atteint 469,2 Md€, dont 363,4 Md€ pour le régime général et 105,6 Md€ pour les autres attributaires.

La mission de certification et ses enjeux

Répartition entre les attributaires en 2020 (Md€)



A-A : AGIRC-ARRCO - Source : Cour des comptes

Compte tenu de transferts internes à la sécurité sociale, ainsi que de l'État et des départements (126,8 Md€), les montants de produits relevant de la mission de certification de la Cour ont atteint **596,1 Md€ (26 % du PIB) en 2020**, dont 437,8 Md€ pour les branches du régime général.

Les charges soumises à certification

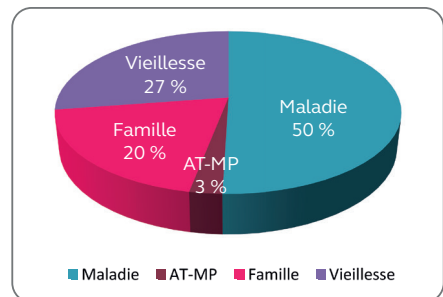
Le régime général se caractérise, du point de vue de l'audit financier, par l'importance des masses financières en jeu et le nombre considérable des opérations comptabilisées.

À titre principal, les charges soumises à certification correspondent à des prestations des branches du régime général et à des prestations de solidarité financées par l'État (aides au logement, AAH, prime d'activité) et les départements (RSA).

En 2020, elles ont atteint 526,6 Md€ au total (contre 491,1 Md€ en 2019), soit 23 % du PIB, dont 474,1 Md€ pour les

branches du régime général.

Charges du régime général (en % des charges de 2020)



Source : Cour des comptes

Le solde du régime général en 2020

Toutes branches confondues, le régime général de sécurité sociale a enregistré en 2020 un déficit de - 36,2 Md€, après un déficit de -0,4 Md€ en 2019.

Le déficit de la branche maladie s'est établi à - 30,4 Md€, contre - 1,5 Md€ en 2019, et celui de la branche vieillesse à - 3,7 Md€, contre -1,4 Md€ en 2019, sachant que le déficit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV, dont les comptes ne sont pas certifiés par la Cour) s'est dégradé, à - 2,5 Md€ (contre

- 1,5 Md€ en 2019).

Les branches qui étaient en excédent en 2019 constatent également un déficit : la branche famille a enregistré un déficit de - 1,8 Md€ (après un excédent de 1,5 Md€) et la branche AT-MP de - 0,2 Md€ (après un excédent de 1 Md€).

Au total, le déficit agrégé du régime général et du FSV a augmenté de près de 37 Md€, pour s'établir à - 38,7 Md€ en 2020.

L'apport de la certification et l'évolution des opinions de la Cour

La certification des comptes depuis 2006 apporte une contribution déterminante à la transparence et à la fiabilité des comptes de la sécurité sociale : opinion indépendante et motivée sur la fiabilité des états financiers du principal régime de sécurité sociale ; amélioration des dispositifs de contrôle interne des

processus de gestion ; paiement à bon droit des prestations sociales ; exhaustivité de la collecte des prélèvements sociaux ; lutte contre les fraudes ; contribution à la préparation des projets de lois de financement de la sécurité sociale soumis à l'approbation du Parlement.

Le contexte de crise sanitaire

Les comptes de l'exercice 2020 traduisent la diversité et l'importance des mesures nouvelles décidées par les pouvoirs publics face à la crise sanitaire.

Les organismes de sécurité sociale jouent un rôle majeur dans cette crise : mise en œuvre de mesures exceptionnelles de soutien aux entreprises et aux travailleurs indépendants par les URSSAF (possibilités étendues de report de paiement des prélèvements sociaux, aides ciblées en faveur des secteurs les plus affectés par des fermetures

d'activités) ; financement des acteurs du système de santé (concours exceptionnels aux établissements et aux professionnels libéraux), attribution d'indemnités journalières dérogatoires au droit commun et appel des personnes qui ont côtoyé une personne infectée par le virus pour les CPAM.

Ils ont fait preuve d'une grande capacité d'adaptation, en assurant la continuité du service des prestations et de leur financement.

Les positions de la Cour sur les comptes 2020

Pour l'exercice 2020, la Cour :

- **certifie les quatre jeux de comptes combinés des branches du régime général en formulant vingt-deux réserves**, contre seize l'année précédente ;
- **constate l'impossibilité d'exprimer une opinion sur les comptes combinés de l'activité de recouvrement** (qui avaient été certifiés avec quatre réserves l'année précédente) ;
- **certifie les quatre jeux de comptes des organismes nationaux, en formulant huit réserves**, comme l'année précédente.

Ces positions traduisent l'effet cumulatif de faiblesses persistantes dans la maîtrise des risques de portée financière, déjà constatées les exercices précédents, et de l'importance inédite des incertitudes ou des désaccords portant sur les produits, les charges, les créances, les dettes ou les provisions comptabilisés au titre de mesures exceptionnelles décidées par les pouvoirs publics.

S'agissant de la maîtrise des risques de portée financière, les indicateurs qui visent à mesurer les erreurs que les dispositifs de contrôle interne ne permettent pas de détecter et de corriger (« **indicateurs de risque financier résiduel** ») **se dégradent, ont fait l'objet d'une forte réévaluation ou se maintiennent à des niveaux élevés**. Cela témoigne d'une efficacité insuffisante des dispositifs de contrôle interne, que les mesures prises en 2020 dans le contexte de crise sanitaire ont conduit de surcroît à réduire.

Pour l'avenir, l'évolution des constats de la Cour dépendra notamment d'un **renforcement des actions de maîtrise des risques**, de la **réalisation de chantiers informatiques de grande ampleur** et de **l'amélioration de la justification de certains postes comptables**.

L'EXERCICE 2020

L'OPINION DE LA COUR

Mises en recouvrement des prélèvements sociaux et impôts et taxes affectés : 490,4 Md€

Le réseau des URSSAF a été fortement sollicité au cours de l'année 2020 pour mettre en œuvre les mesures d'aide en faveur des employeurs de salariés comme des travailleurs indépendants. Ces mesures, mises en œuvre dans des délais très contraints, ont fortement mobilisé et affecté la mission même des URSSAF.

Dans ce contexte, plusieurs dispositifs de contrôle interne ont été suspendus, réduits ou reportés. Ces allègements de dispositifs qui présentaient déjà des faiblesses accentuent les défauts de la maîtrise par l'ACOSS et les URSSAF des risques relatifs à leurs activités.

En outre, les travaux structurels engagés par l'ACOSS pour améliorer le dispositif de maîtrise des risques ont été réduits. Si la plupart des chantiers se sont poursuivis, ils ne pourront avoir de traduction qu'au mieux en 2021. En conséquence, peu de progrès ont pu être constatés en 2020. C'est le cas notamment des travaux visant à mettre en place des indicateurs synthétiques mesurant les risques financiers relatifs d'une part à l'insuffisance des prélèvements sociaux déclarés par les cotisants par rapport aux montants effectivement dus et d'autre part aux opérations effectuées par les URSSAF, qui ont peu progressé.

La crise a conduit à adapter les modalités d'appel des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants ainsi que les modalités de dépréciation des créances sur ces derniers et les employeurs de salariés : toutefois, des incertitudes majeures affectent les montants comptabilisés par l'ACOSS et notifiés à ses attributaires à ces deux titres. En outre, le montant comptabilisé des exonérations et de l'aide au paiement en faveur des entreprises des secteurs les plus affectés par la crise sanitaire ne revêt pas un caractère exhaustif.

La Cour constate qu'elle est dans l'impossibilité de certifier les comptes 2020 de l'activité de recouvrement pour cinq motifs. Les comptes de l'ACOSS sont certifiés sous deux réserves

Cette impossibilité de certifier les comptes combinés de 2020 de l'activité de recouvrement est justifiée en raison du caractère significatif, cumulatif et diffus des cinq motifs suivants et de leur interaction :

- des incertitudes majeures et des désaccords affectent des enregistrements comptables liés à des mesures en faveur des cotisants dans le contexte de crise sanitaire : produits des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants ; dépréciation des créances liées aux reports de versement accordés en 2020 aux cotisants ; exonérations et aides au paiement des prélèvements en faveur des entreprises les plus touchées ;
- les insuffisances des dispositifs généraux de contrôle interne, au surplus allégés dans le contexte de la crise sanitaire, ne procurent qu'une assurance limitée sur la maîtrise des risques de portée financière ;
- les dispositifs de contrôle interne des principaux processus de la collecte des prélèvements sociaux présentent des fragilités persistantes et couvrent insuffisamment les risques financiers ;
- des désaccords portent sur le traitement comptable de certains produits et charges et des incertitudes affectent le calcul des estimations comptables (provisions pour risques et charges, dépréciations de créances, produits à recevoir) ;
- des incertitudes affectent une partie des produits à recevoir au titre des remises dues par les entreprises pharmaceutiques et le provisionnement des litiges qui leur sont liés.

Charges 2020 : 264,7 Md€

Dans le contexte inédit de la crise sanitaire, de nombreuses mesures nouvelles adoptées par le législateur sont venues prolonger la durée des droits de certains assurés, modifier les modalités de financement des établissements de santé, couvrir les pertes d'activité des professionnels de santé libéraux ou encore accélérer le développement de la télésanté.

Le dispositif de contrôle interne n'a pas toujours pris en compte ces évolutions. Ainsi, les répercussions de la crise sanitaire sont venues s'ajouter aux faiblesses structurelles du contrôle interne, déjà relevées par la Cour. Sauf exception, la CNAM n'a pas évalué les impacts financiers des risques amplifiés ou nouveaux.

La CNAM n'a pas non plus évalué la portée financière du surnombre d'assurés ayant des droits ouverts à une prise en charge de leurs frais de santé sans en remplir les conditions.

S'agissant des frais de santé facturés directement à l'assurance maladie, 6,0 % des prises en charge ont été affectées par des erreurs de portée financière en 2020, essentiellement au détriment de l'assurance maladie, avec un impact d'au moins 1,9 Md€. Pour leur part, 8,1 % des indemnités journalières nouvellement attribuées ont comporté une erreur de portée financière (avec un impact de 0,3 Md€).

Enfin, la Cour souligne que les éléments de justification des comptes qui lui sont produits par la CNAM ont une densité et une qualité insuffisantes, ce qui entraîne des limitations à son audit et des incertitudes sur les comptes. Un grand nombre de limitations, ainsi que des désaccords affectent l'établissement et la justification des états financiers de l'assurance maladie.

La Cour certifie les comptes de 2020 de la branche maladie sous sept réserves et ceux de la CNAM sous deux réserves

Les limitations et désaccords sur les comptes combinés de 2020 de la branche maladie concernent :

- les faiblesses du dispositif national de contrôle interne et d'audit interne au regard des risques financiers ;
- le risque de prises en charge de frais de santé non conformes aux droits effectifs de leurs bénéficiaires, dont la portée financière n'est pas évaluée ;
- les faiblesses du dispositif de contrôle interne des règlements de frais de santé, de plus allégé dans le contexte de crise sanitaire, qui rendent possibles des erreurs financières très significatives et incomplètement mesurées au détriment de l'assurance maladie ;
- les contrôles sur les séjours facturés par les établissements de santé publics et privés, allégés dans le contexte de crise sanitaire, qui ne permettent pas de garantir la correcte prise en charge des frais de santé ;
- les insuffisances du contrôle interne des indemnités journalières, accrues du fait de la crise sanitaire, qui rendent possibles des erreurs dont la portée financière est sous-évaluée ; les risques d'erreur relatifs aux pensions d'invalidité, partiellement maîtrisés ;
- le manque de justification de certaines écritures comptables, notamment celles relatives aux charges à payer et provisions relatives à des soins ;
- la portée sur la branche maladie des incertitudes et désaccords sur les comptes du recouvrement.

L'EXERCICE 2020

L'OPINION DE LA COUR

Charges 2020 : 13,4 Md€

Au-delà de constats communs avec la branche maladie, l'audit des comptes a conduit à relever d'autres faiblesses du contrôle interne.

Ainsi, les fragilités des processus de reconnaissance des accidents du travail et maladies professionnelles et de détermination des taux de cotisation continuent d'affecter la fiabilité des prestations liquidées et des produits comptabilisés à ce titre.

Les faiblesses des processus de liquidation des prestations et des échanges de données entre les caisses primaires et les organismes tarificateurs affectent aussi la correcte détermination des taux de cotisations AT-MP.

Le contrôle interne de l'attribution et du versement des rentes pour incapacité permanente conserve des fragilités, qui affectent la fiabilité des montants comptabilisés à ce titre.

La Cour certifie les comptes de la branche AT-MP sous six réserves

Les limitations ou désaccords sur les comptes combinés de 2020 de la branche AT-MP proviennent des faiblesses du contrôle interne, qui affectent :

- comme pour la branche maladie : la couverture des risques financiers ; les prises en charge de frais de santé en facturation directe ; les versements aux établissements de santé publics et privés ; la justification d'une partie des enregistrements comptables et la portée des incertitudes et des désaccords sur les comptes du recouvrement ;
- de manière spécifique à la branche AT-MP : la reconnaissance des accidents du travail et maladies professionnelles et la détermination des taux de cotisations ; le calcul des rentes pour incapacité permanente et des indemnités journalières ; la justification des comptes (écritures d'inventaire notamment).

Branche AT-MP

Charges 2020 (y compris les prestations financées par l'État et les départements) : 103,1 Md€

En 2020, les CAF ont elles aussi exercé leurs missions dans un contexte marqué par la crise sanitaire, qui les a conduites à alléger leur dispositif de contrôle interne afin d'assurer la continuité des ressources des allocataires. De ce fait, les montants d'indus et de rappels détectés par des actions de contrôle ont diminué (1,1 Md€ contre 1,2 Md€ en 2019), face à des risques d'erreurs affectant les déclarations des allocataires qui, eux, ne se sont pas réduits.

Ainsi, la portée des erreurs liées aux données déclarées par les allocataires prises en compte pour attribuer les prestations (situation professionnelle, composition et ressources du foyer) s'est à nouveau nettement dégradée (9,4 % des prestations versées en 2020, soit 7 Md€), sachant qu'une partie à ce stade inconnue de ces erreurs seront ultérieurement détectées. La prime d'activité, le RSA et les aides au logement concentrent plus de 80 % des erreurs, principalement au détriment des CAF. Les erreurs représentent près d'un quart des montants de la prime d'activité et d'un cinquième de ceux de RSA.

La menée à bien par la CNAF des chantiers visant à utiliser les données rassemblées dans le dispositif ressources mutualisé pour attribuer également le RSA et la prime d'activité est un enjeu essentiel. La plupart de ces données proviennent en effet des employeurs, des organismes sociaux et de l'administration fiscale.

Par ailleurs, les erreurs définitives liées aux opérations internes effectuées par les CAF ont elles aussi continué à s'inscrire à un niveau élevé (1,4 % du montant des prestations légales, soit 1 Md€).

La Cour certifie les comptes de 2020 de la branche famille sous quatre réserves et ceux de la CNAF sous deux réserves

Des limitations ou désaccords sur les comptes combinés de 2020 de la branche famille portent sur :

- le dispositif de contrôle interne, qui couvre insuffisamment l'ensemble des risques de portée financière ;
- les erreurs de portée financière qui affectent le paiement à bon droit des prestations légales, notamment de la prime d'activité, du revenu de solidarité active et des aides au logement, du fait d'erreurs non corrigées dans les déclarations des allocataires et, aussi, d'erreurs commises par les CAF elles-mêmes ;
- les fragilités du dispositif de contrôle interne des prestations extra-légales d'action sociale ;
- la portée sur la branche famille des incertitudes et des désaccords sur les comptes du recouvrement.

Branche famille et CNAF

Charges 2020 : 144,3 Md€

La branche vieillesse est celle qui a été la moins affectée par la crise sanitaire et ses conséquences. Toutefois, les erreurs qui affectent les prestations de retraite nouvellement attribuées ont continué à augmenter. Ainsi, une prestation sur six nouvellement attribuée ou révisée en 2020 a comporté au moins une erreur financière en faveur ou au détriment des assurés. Dans plusieurs caisses métropolitaines, cette proportion atteint une prestation sur cinq.

Entre 2016 et 2020, la fréquence des erreurs a augmenté d'un tiers et leur impact financier a doublé. Les erreurs intervenues en 2020 et qui ne seront pas recherchées et corrigées *a posteriori* auront un impact financier cumulé de 1,6 Md€. Année après année, cette situation traduit une efficacité déclinante des dispositifs de maîtrise des risques de la branche vieillesse et l'absence de mise en œuvre par la CNAV d'actions efficaces à même de redresser ses résultats dans le domaine du paiement à bon droit des retraites.

Selon la CNAV, la mise en œuvre, en 2021, du répertoire de gestion des carrières unique (RGCU) et du système de régularisation des carrières (SYRCA) pourrait permettre à la branche vieillesse de franchir un palier dans la fiabilisation des données prises en compte pour attribuer les retraites, sous réserve de leur correcte appropriation par les agents de la branche.

Par ailleurs, la correcte prise en compte des cotisations versées par les travailleurs indépendants lors de la liquidation de leurs retraites de base et la mesure de la portée financière des erreurs de liquidation de ces prestations apparaissent imparfaitement assurées.






La Cour certifie les comptes de 2020 de la branche vieillesse sous cinq réserves et ceux de la CNAV sous deux réserves

Des limitations ou désaccords sur les comptes combinés de la branche vieillesse pour l'exercice 2020 concernent :

- les faiblesses du dispositif général de contrôle interne, qui intègre désormais les dossiers des travailleurs indépendants, et la fiabilité limitée des données provenant d'organismes tiers, qui affectent le paiement à bon droit des prestations et l'exactitude des états financiers ;
- la fiabilité insuffisante des données de carrière déclarées et reportées aux comptes des assurés en vue d'ouvrir des droits à retraite, de même que le dispositif permettant leur régularisation ;
- la prévention insuffisante des erreurs de liquidation des prestations de retraite par le contrôle interne ;
- les erreurs à caractère définitif, en faveur ou au détriment des assurés sociaux, qui affectent les prestations de retraite et dont le nombre et la portée financière ont continué à s'accroître en 2020 ;
- la portée sur la branche vieillesse des incertitudes et des désaccords sur les comptes du recouvrement.

Branche vieillesse et CNAV

Les positions de la Cour sur les comptes des exercices 2006 à 2020

	Certification (avec 1 ou 2 réserves)
	Certification (avec 3 ou 4 réserves)
	Certification (avec 5 réserves ou plus)
	Refus de certification (nombre de motifs)
	Impossibilité d'exprimer une opinion

	Branche maladie	Branche AT-MP	Branche famille	Branche vieillesse	Recouvrement	CNAM	CNAF	CNAV	ACOSS
2006	Certification (7)	Certification (4)	Impossibilité	Certification (7)	Certification (3)	Certification (3)	Impossibilité	Certification (7)	Certification (1)
2007	Certification (9)	Certification (5)	Impossibilité	Certification (4)	Refus (11)	Certification (4)	Impossibilité	Certification (4)	Refus (3)
2008	Certification (7)	Certification (2)	Refus (7)	Refus (9)	Certification (10)	Certification (2)	Refus (2)	Refus (2)	Certification (2)
2009	Certification (6)	Certification (3)	Certification (7)	Refus (7)	Certification (5)	Certification (2)	Certification (4)	Refus (2)	Certification (2)
2010	Certification (6)	Refus (3)	Certification (5)	Certification (7)	Certification (9)	Certification (1)	Certification (3)	Certification (2)	Certification (3)
2011	Certification (5)	Refus (5)	Refus (6)	Certification (6)	Certification (8)	Certification (3)	Refus (3)	Certification (3)	Certification (3)
2012	Certification (4)	Impossibilité	Certification (4)	Certification (6)	Certification (6)	Certification (3)	Certification (2)	Certification (3)	Certification (3)
2013	Certification (4)	Certification (5)	Certification (6)	Certification (4)	Certification (4)	Certification (2)	Certification (3)	Certification (2)	Certification (3)
2014	Certification (4)	Certification (5)	Certification (6)	Certification (4)	Certification (4)	Certification (2)	Certification (3)	Certification (2)	Certification (3)
2015	Certification (5)	Certification (6)	Certification (4)	Certification (4)	Certification (4)	Certification (3)	Certification (2)	Certification (2)	Certification (3)
2016	Certification (6)	Certification (6)	Certification (3)	Certification (3)	Certification (4)	Certification (3)	Certification (2)	Certification (2)	Certification (2)
2017	Certification (5)	Certification (6)	Certification (3)	Certification (3)	Certification (3)	Certification (2)	Certification (2)	Certification (2)	Certification (2)
2018	Certification (5)	Certification (6)	Certification (3)	Certification (3)	Certification (3)	Certification (3)	Certification (2)	Certification (2)	Certification (2)
2019	Certification (5)	Certification (5)	Certification (3)	Certification (3)	Certification (4)	Certification (2)	Certification (2)	Certification (2)	Certification (2)
2020	Certification (7)	Certification (6)	Certification (4)	Certification (5)	Impossibilité	Certification (2)	Certification (2)	Certification (2)	Certification (2)