



# CERTIFICATION DES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL DE SÉCURITÉ SOCIALE - Exercice 2018

## Synthèse

### 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 à l'attention du Parlement et du Gouvernement.

Elle applique, dans l'exercice de cette mission, depuis 2006, les dispositions des normes internationales d'audit (ISA).

Elle formule sur les comptes une opinion écrite, motivée et indépendante, après avoir collecté les éléments procurant une assurance raisonnable sur la régularité, la sincérité et la fidélité des états financiers du principal régime de sécurité sociale et de chacune de ses branches.

#### Le champ de la certification

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

- **quatre** concernent les comptes annuels des organismes nationaux du régime général que sont la CNAM, la CNAF, la CNAV et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ;
- **cinq** portent sur les comptes respectifs des branches maladie, accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP), famille et vieillesse, ainsi que sur les comptes de l'activité de recouvrement.

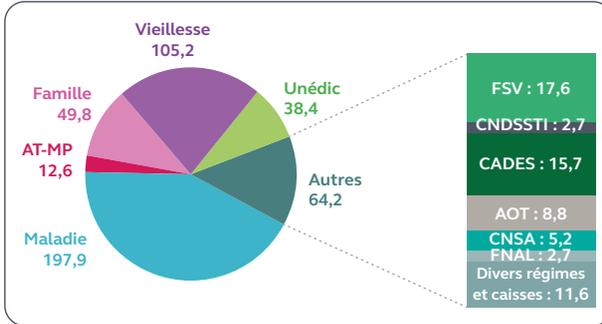
#### Les prélèvements sociaux soumis à certification

L'activité de recouvrement comprend le recouvrement de cotisations et contributions sociales, d'impôts et taxes affectées et de produits divers, pour le compte du régime général et d'autres attributaires (autres régimes de sécurité sociale et de protection sociale, État, Unédic, etc.).

Les prélèvements sociaux recouverts par l'ACOSS et les URSSAF en 2018 au bénéfice des branches du régime général et d'autres attributaires ont atteint 468,1 Md€, dont 365,5 Md€ pour le régime général et 102,6 Md€ pour d'autres régimes de sécurité sociale et d'autres attributaires.

# La mission de certification et ses enjeux

Répartition des prélèvements sociaux entre les différents attributaires en 2018 (Md€)



Source : Cour des comptes

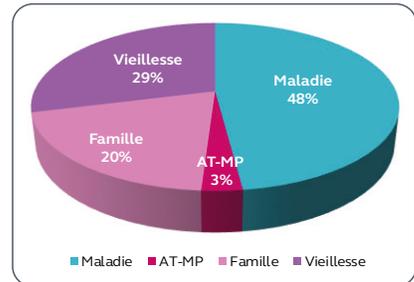
En incluant les autres produits des branches du régime général, les **montants des produits soumis à la certification** de la Cour ont atteint **576,5 Md€ (24 % du PIB)** en 2018.

## Les charges soumises à certification

Le régime général se caractérise, du point de vue de l'audit financier, par le nombre considérable des opérations comptabilisées dans le cadre des **relations avec plus de 60 millions de bénéficiaires** et par l'importance des masses financières en jeu.

Les charges du régime général retracent la gestion des prestations financées par les cotisations et contributions dont il est affectataire et par des tiers, tels que l'État ou les collectivités territoriales.

Dépenses du régime général (en % des charges de 2018)



Source : Cour des comptes

Elles représentent, en incluant celles financées par des tiers (43 Md€ pour la branche famille et 1,1 Md€ pour la branche maladie), **473,2 Md€ (20 % du PIB)**.

## Le solde du régime général en 2018

Le régime général de sécurité sociale a dégagé en 2018, pour la première fois depuis seize ans, **un excédent (0,5 Md€, contre - 2,2 Md€ en 2017)**.

La branche vieillesse enregistre à nouveau un **excédent** (0,2 Md€), mais le Fonds de solidarité vieillesse - hors du champ de la certification - conserve un déficit (-1,8 Md€).

La branche famille enregistre un **excédent** de 0,5 Md€, après quinze années de déficit.

La branche AT-MP réduit son **excédent** à 0,7 Md€ (contre 1,1 Md€ en 2017).

Seule la branche maladie affiche désormais un **déficit**, qui s'est cependant réduit de plus de 4 Md€ par rapport à l'exercice précédent (-0,7 Md€ ; -4,9 Md€ en 2017).

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

La certification des comptes du régime général a constitué, depuis 2006, un vecteur d'amélioration de la qualité et de la transparence des comptes sociaux, en accompagnant la modernisation de la gestion dans les organismes concernés, en favorisant le développement du contrôle interne et la lutte contre les fraudes, ainsi que l'amélioration du service rendu aux bénéficiaires de prestations sociales et aux redevables de prélèvements sociaux.

Elle procure aux conseils d'administration de ces organismes, à leurs administrations de tutelle, au citoyen et aux marchés financiers sur lesquels opère l'ACOSS une opinion indépendante sur la fiabilité des états financiers. Elle fournit des éléments d'appréciation sur la correcte application des décisions du législateur et de l'autorité réglementaire, sur l'évolution du résultat du régime général de sécurité sociale et sur sa ventilation entre les diverses branches. Elle contribue à fiabiliser les données financières et comptables nécessaires à la préparation des lois de financement de la sécurité sociale.

**L'exercice 2018** a été marqué, après la généralisation de la déclaration sociale nominative, par **la mise en œuvre de la liquidation unique** pour les régimes alignés et par **l'intégration**

**des travailleurs indépendants** dans le régime général, à la suite de la suppression du RSI au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Ces réformes ont conduit à revoir l'organisation des services, mis à l'épreuve les systèmes d'information et nécessité l'adaptation des moyens de maîtrise des risques dans les organismes. La poursuite de ces ajustements s'est accompagnée d'une **nouvelle dégradation de la plupart des indicateurs** de risque financier résiduel, mesurés après la réalisation des contrôles internes.

**Pour l'exercice 2018, la Cour certifie les neuf jeux de comptes** du régime général en formulant **vingt-neuf réserves**, contre vingt-huit l'année précédente. Une réserve nouvelle concerne les comptes de la CNAM, en raison d'enregistrements comptables faussant l'image fidèle que les comptes de cet organisme doivent donner de son patrimoine.

La levée de vingt-huit points d'audit en 2018 confirme la mobilisation de l'ensemble des branches, mais aussi les difficultés rencontrées pour franchir un nouveau palier dans la maîtrise des risques de portée financière auxquels est exposé le régime général de sécurité sociale.

## L'EXERCICE 2018

## L'OPINION DE LA COUR

### Charges 2018 : 228,9 Md€

Le renforcement des dispositifs de contrôle interne s'est poursuivi en 2018, au travers, notamment, du déploiement des référentiels nationaux par processus, qui intègrent désormais le service médical, selon la démarche de management intégré retenue par la branche.

L'audit de certification a cependant confirmé les limites et fragilités persistantes des dispositifs de maîtrise des risques, liées en particulier aux systèmes d'information, aux remboursements des soins de ville et aux versements aux hôpitaux.

L'indicateur de risque financier résiduel relatif aux indemnités journalières a continué de se dégrader en 2018. Un peu plus d'un décompte sur dix comporte ainsi une erreur à incidence financière non détectée par les contrôles des caisses locales. L'enjeu est estimé à plus de 500 M€, au détriment des assurés ou à leur avantage.

L'indicateur de risque financier résiduel des frais de santé a enregistré des évolutions erratiques depuis 2016, qui devraient conduire à réexaminer sa méthodologie et les conditions de sa mesure.

### Charges 2018 : 12,95 Md€

Un nouveau référentiel de contrôle interne a été mis en place, mais les faiblesses du processus de reconnaissance, de tarification et de recouvrement des cotisations en accidents du travail et maladies professionnelles limitent la fiabilité des prestations liquidées.

Les fragilités des échanges de données entre les caisses primaires et les organismes tarificateurs affectent la correcte détermination des taux bruts entrant dans le calcul des taux de cotisations sociales au titre du risque professionnel.

L'affectation des salaires aux divers établissements d'une même entreprise au regard des lieux effectifs de travail des salariés comporte des erreurs ou anomalies pesant sur l'exactitude de la tarification.

### Charges 2018 (y.c prestations financées par des tiers) : 94,3 Md€

L'adaptation des dispositifs de contrôle interne a répondu, notamment, aux évolutions réglementaires, mais la maîtrise des risques demeure insuffisante, comme en témoigne la dégradation des indicateurs de risque financier résiduel.

L'incidence financière des erreurs liées aux données déclaratives servant au calcul des prestations atteint 4,9 Md€ (4,3 en 2017). Le montant des anomalies liées à l'insuffisante maîtrise des processus internes et non détectées après vingt-quatre mois est évalué à 2,9 Md€.

La prime d'activité, le RSA et l'allocation logement concentrent 85 % des erreurs liées, le plus souvent, aux données déclaratives. Un dossier de liquidation du RSA sur six et une liquidation de la prime d'activité sur quatre sont affectés d'anomalies à incidence financière.

### La Cour certifie les comptes de 2018 de la branche maladie sous cinq réserves et ceux de la CNAM sous trois réserves

Des limitations ou désaccords sur les **comptes combinés** de 2018 de la branche maladie proviennent :

- de l'assurance seulement partielle que procure le dispositif national de contrôle interne et d'audit interne sur la maîtrise des risques financiers ;
- des faiblesses du contrôle interne du processus de prise en charge des frais de santé en facturation directe ;
- du risque de paiements erronés aux établissements de santé publics et privés à but non lucratif, en raison de l'efficacité limitée des contrôles opérés sur la valorisation et la facturation des prestations d'hospitalisation ;
- des erreurs de liquidation à forte incidence financière qui affectent le calcul des indemnités journalières maladie et maternité et de la maîtrise insuffisante des risques liés à la détermination des pensions d'invalidité ;
- des limitations et des désaccords portant, notamment, sur les intégrations financières et sur des écritures d'inventaire.

### La Cour certifie les comptes de 2018 de la branche AT-MP sous six réserves

Les limitations ou désaccords sur les **comptes combinés** de 2018 de la branche AT-MP proviennent des faiblesses du contrôle interne, qui affectent :

- comme pour la branche maladie, la couverture des risques financiers auxquels est exposée la branche ; le processus de prise en charge des frais de santé en facturation directe ; les paiements aux établissements de santé publics et privés à but non lucratif ;
- pour la branche : le processus de reconnaissance des accidents du travail et maladies professionnelles et la détermination des taux de cotisations ; l'exactitude et le maintien à bon droit des rentes pour incapacité permanente et la qualité de la liquidation des indemnités journalières ; la justification des comptes s'agissant, notamment, des écritures d'inventaire.

### La Cour certifie les comptes de 2018 de la branche famille sous trois réserves et ceux de la CNAF sous deux réserves

Les limitations ou désaccords sur les **comptes combinés** de 2018 de la branche famille portent sur :

- l'assurance limitée que procure le dispositif de contrôle interne de la branche sur la maîtrise des risques de portée financière et comptable ;
- le niveau de risque financier résiduel toujours élevé mesuré après la réalisation des contrôles et supervisions portant sur les prestations légales ;
- pour les prestations extra-légales d'action sociale, les faiblesses du contrôle interne et des systèmes d'information.

## L'EXERCICE 2018

## L'OPINION DE LA COUR

### Charges 2018 : 136 Md€

Le renforcement du contrôle interne s'est poursuivi, mais la fiabilité des données déclaratives servant au calcul des droits reste limitée.

Dans un contexte marqué par une augmentation du nombre de demandes de retraite, les indicateurs mesurant la qualité de la liquidation après la réalisation des contrôles par les organismes de la branche ont continué de se dégrader.

Ainsi, une pension sur sept liquidées et mises en paiement en 2018 a comporté au moins une erreur avec incidence financière.

Lorsque ces erreurs affectent les charges de la branche pendant toute la durée du service de ces pensions, elles exposent la branche à un risque financier cumulé estimé par la Cour, en valeur absolue, à plus de 800 M€, contre 700 M€ pour la mesure équivalente l'exercice précédent.

### La Cour certifie les comptes de 2018 de la branche vieillesse sous trois réserves et ceux de la CNAV sous deux réserves

Des limitations ou désaccords sur les **comptes combinés** de la branche vieillesse en 2018 concernent :

- les dispositifs de contrôle interne, qui ne procurent qu'une assurance partielle sur la maîtrise des risques de portée financière ;
- la persistance d'erreurs à incidence financière affectant les attributions et les révisions des prestations légales de retraite ;
- la fiabilité insuffisante des données déclaratives reportées aux comptes de carrière des assurés sociaux.

### Mises en recouvrement des prélèvements sociaux et impôts et taxes affectés : 468,1 Md€

L'exercice 2018 a été marqué par l'élargissement du périmètre des missions de l'ACOSS et par des progrès en matière de contrôle interne, mais la fiabilité des dispositifs de maîtrise des risques demeure insuffisante. Les fragilités des systèmes d'information font peser des risques sur le recouvrement des prélèvements sociaux.

Des difficultés ont été observées dans la gestion des rejets de déclarations sociales nominatives (DSN). Des reculs ont marqué la maîtrise des risques liés au contrôle des cotisants et la gestion administrative des travailleurs indépendants. Des incertitudes et des désaccords affectent plusieurs enregistrements et estimations comptables.

### La Cour certifie les comptes 2018 de l'activité de recouvrement sous trois réserves et ceux de l'ACOSS sous deux réserves

Les désaccords ou limitations motivant les réserves formulées sur les **comptes combinés** du recouvrement proviennent :

- des fragilités que conservent les dispositifs de contrôle interne et de l'absence d'indicateurs de risque financier résiduel ;
- de la fiabilité insuffisante des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants et, malgré des progrès importants, de la persistance d'irrégularités dans le calcul, l'appel et l'enregistrement de leurs cotisations ;
- de la comptabilisation incorrecte ou affectée d'incertitudes de certains produits, et des fragilités qui affectent le calcul de plusieurs estimations comptables et la répartition des créances notifiées aux attributaires.

# Les positions de la Cour sur les comptes des exercices 2006 à 2018

- 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	Activité de 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)