



# CERTIFICATION DES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL DE SÉCURITÉ SOCIALE - Exercice 2019

## 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 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), CNAM, CNAF et CNAV.

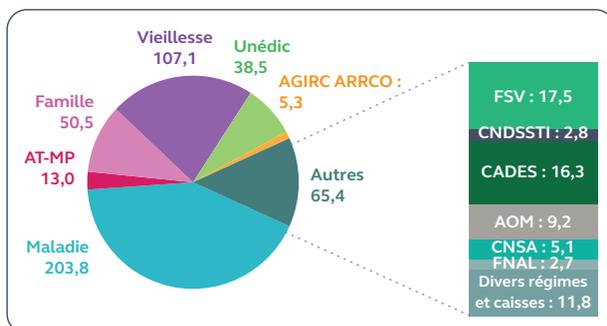
#### Les prélèvements sociaux soumis à certification

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 de sécurité sociale et de protection sociale, État, Unédic, etc.).

Les prélèvements sociaux recouverts par l'ACOSS et les URSSAF en 2019 pour les branches du régime général et d'autres attributaires ont atteint 483,6 Md€, dont 374,4 Md€ pour le régime général et 109,2 Md€ pour d'autres organismes et régimes de sécurité et de protection sociale, ainsi que d'autres attributaires.

# La mission de certification et ses enjeux

Répartition entre les attributaires en 2019 (Md€)



Compte tenu de transferts internes à la sécurité sociale, ainsi que de l'État et des départements (116,6 Md€), les montants des produits soumis à la certification de la Cour ont atteint **600,2 Md€ (24,7 % du PIB) en 2019**.

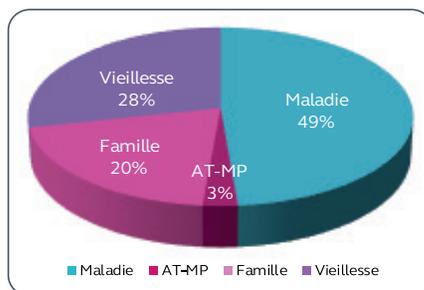
Source : Cour des comptes

## 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).

Charges du régime général (en % des charges de 2019)



Source : Cour des comptes

En 2019, elles ont atteint **491,1 Md€ au total** (contre 473,2 Md€ en 2018), **soit 20 % du PIB**.

## Le solde du régime général en 2019

**Toutes branches confondues, le régime général de sécurité sociale a enregistré en 2019 un déficit de 0,4 Md€, après un excédent de 0,5 Md€ en 2018 et un déficit de 2,2 Md€ l'exercice précédent.**

Le déficit de la branche maladie s'est établi à 1,5 Md€, contre -0,7 Md€ en 2018. La branche vieillesse, qui avait dégagé un léger excédent en 2018 (0,2 Md€), affiche en 2019 un déficit de 1,4 Md€, sachant que le déficit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV,

dont les comptes ne sont pas certifiés par la Cour) s'est réduit à -1,5 Md€ (contre -1,8 Md€ en 2018).

Seules branches en excédent, la branche famille a enregistré un excédent de 1,5 Md€ (0,5 Md€ en 2018) et la branche AT-MP a vu le sien augmenter de 0,7 Md€ en 2018 à 1 Md€.

**Au total, le déficit agrégé du régime général et du FSV a augmenté de 0,6 Md€, pour s'établir à 1,9 Md€ en 2019.**

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

Depuis 2006, la certification des comptes apporte une contribution déterminante à la transparence et à la fiabilité des comptes sociaux :

- Elle procure au Parlement, aux citoyens, aux ministères concernés, aux conseils d'administration des organismes nationaux du régime général, ainsi qu'aux marchés financiers sur lesquels opère l'ACOSS, une opinion indépendante et motivée sur la fiabilité des états financiers du principal régime de sécurité sociale.
- Elle contribue à améliorer les dispositifs de contrôle interne des processus de gestion, la lutte contre les fraudes et, de ce fait, le service rendu aux bénéficiaires de prestations sociales et aux redevables de prélèvements sociaux. En effet, elle permet d'apprécier le paiement à bon droit des prestations

L'exercice 2019 a été marqué par la poursuite de l'intégration de la gestion des prestations et prélèvements sociaux des travailleurs indépendants au sein du régime général, à la suite de la suppression du RSI au 1<sup>er</sup> janvier 2018. En outre, les CAF ont versé durant cette période la prime d'activité à 1,4 million

Pour l'exercice 2019, la Cour certifie les neuf jeux de comptes du régime général en formulant **vingt-huit réserves, contre vingt-neuf l'année précédente.**

Au sein de ces réserves, la levée de **vingt-trois points d'audit en 2019 (vingt-huit en 2018)** témoigne de la poursuite de progrès en matière de contrôle interne et de comptabilisation des opérations.

Une réserve nouvelle sur les comptes 2019 de l'activité de recouvrement est motivée par la comptabilisation à tort sur l'exercice 2020 de produits à recevoir se rattachant à l'exercice 2019, ce qui a conduit à dégrader le résultat 2019 de son principal contribuable, la branche maladie (à hauteur de 0,6 Md€).

et l'exhaustivité de la collecte des prélèvements au regard des lois et des règlements, en identifiant les écarts entre les opérations effectuées et comptabilisées et celles qui l'auraient été si le contrôle interne avait permis de prévenir ou de corriger l'ensemble des erreurs affectant les données déclaratives ou le traitement de ces données par les organismes sociaux.

- Elle contribue aussi à fiabiliser les données financières nécessaires à la préparation des projets de lois de financement de la sécurité sociale soumis à l'approbation du Parlement et 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.

de bénéficiaires supplémentaires. Les organismes du régime général de sécurité sociale ont par ailleurs continué à adapter leurs systèmes d'information et dispositifs de maîtrise des risques, en réponse aux modifications législatives et réglementaires.

Le maintien d'un nombre élevé de réserves traduit des difficultés persistantes pour franchir un nouveau palier dans la maîtrise des risques de portée financière. En témoigne le maintien à des niveaux significatifs, voire parfois la dégradation des indicateurs qui mesurent les erreurs à caractère définitif (désignées sous le terme de risque financier résiduel), qui affectent notamment les prestations, du fait d'une efficacité insuffisante des dispositifs de contrôle interne. Pour l'avenir, la levée d'autres points d'audit dépend notamment de la réalisation de chantiers de grande ampleur qui visent à transformer les processus de gestion, à étendre les fonctionnalités des systèmes d'information et à tirer tout le parti de la numérisation des données.

## L'EXERCICE 2019

## L'OPINION DE LA COUR

### Mises en recouvrement des prélèvements sociaux et impôts et taxes affectés : 483,6 Md€

Les relations financières entre l'État et la sécurité sociale ont fortement évolué en 2019, sous l'effet notamment d'une hausse de 36 Md€ de la TVA affectée aux régimes sociaux et de l'extension des allègements généraux de cotisations sociales aux cotisations d'assurance-chômage et de retraite complémentaire.

Dans cet environnement évolutif, l'ACOSS a poursuivi le programme de modernisation du système d'information des URSSAF et la mise en place d'un plan de contrôle unique des services de l'ordonnateur et de la direction comptable et financière.

Les dispositifs de maîtrise des risques de portée financière conservent des faiblesses tenant à leur couverture et à la fiabilité des actions de contrôle réalisées. Les risques liés aux systèmes d'information restent imparfaitement couverts. Le nombre d'anomalies déclaratives en instance de traitement a fortement augmenté durant l'exercice et le taux moyen de rejet des déclarations sociales nominatives (DSN) par les contrôles automatisés s'est à nouveau dégradé.

L'ACOSS ne s'est pas encore dotée d'indicateurs synthétiques mesurant les risques financiers que les dispositifs de contrôle interne n'ont pas permis de prévenir ou de corriger, ce qui limite les possibilités d'appréciation de l'efficacité de ces dispositifs. Des traitements comptables non conformes aux principes et règles comptables en vigueur ont affecté la fiabilité des comptes.

### La Cour certifie les comptes 2019 de l'activité de recouvrement sous quatre réserves et ceux de l'ACOSS sous deux réserves

Les désaccords ou limitations motivant les réserves formulées sur les comptes combinés de 2019 de l'activité de recouvrement proviennent :

- des insuffisances des dispositifs généraux de contrôle interne, qui ne procurent qu'une assurance limitée sur la maîtrise des risques de portée financière auxquels est exposée l'activité de recouvrement ;
- des fragilités persistantes des dispositifs de contrôle interne des principaux processus de la collecte des prélèvements sociaux des employeurs de salariés et des travailleurs indépendants ;
- du traitement comptable de certains produits et charges et d'incertitudes relatives au calcul des estimations comptables (provisions pour risques et charges, dépréciations de créances, produits à recevoir) ;
- de l'absence de comptabilisation en 2019 de produits à recevoir de remises conventionnelles dues par les entreprises pharmaceutiques, qui a eu pour effet de minorer les produits et donc le solde de la branche maladie de 0,6 Md€ ;

### Charges 2019 : 237,4 Md€

En 2019, le contrôle interne a été renforcé notamment par la formalisation d'un plan de contrôle associant les services de l'ordonnateur et ceux du service médical, dans le cadre de la mise en place progressive par l'assurance maladie d'un « système de management intégré ».

Des fragilités persistantes du contrôle interne affectent en particulier les systèmes d'information, la prise en charge des dépenses de soins de ville et en établissement de santé et les indemnités journalières. Les outils et les processus mis en œuvre pour l'établissement et la justification des comptes montrent des faiblesses persistantes.

Les erreurs à caractère définitif qui affectent la prise en charge par l'assurance maladie des frais qui lui sont facturés directement par les acteurs du système de santé ont, tous risques confondus, porté sur 7,45 % des prises en charge, avec une incidence d'au moins 1 Md€, pour l'essentiel au détriment de l'assurance maladie. Les erreurs à caractère définitif concernant les indemnités journalières ont atteint au moins 0,4 Md€, principalement au détriment de l'assurance maladie. Elles affectent un dossier d'indemnités journalières sur dix.

Le niveau élevé des dépenses entachées d'erreur limite le niveau d'assurance procuré par le contrôle interne sur la qualité de service, la fiabilité des comptes et le bon emploi de l'argent public. La dématérialisation limitée des prescriptions médicales, des avis d'arrêt de travail, des attestations de salaires et des demandes d'accord préalable freine le déploiement de contrôles automatisés à même de réduire la fréquence élevée d'erreurs qui caractérise les prestations versées par l'assurance maladie.

### La Cour certifie les comptes de 2019 de la branche maladie sous cinq réserves et ceux de la CNAM sous deux réserves

Les limitations et désaccords sur les comptes combinés de 2019 de la branche maladie concernent :

- l'assurance partielle que procure le dispositif national de contrôle interne et d'audit interne sur la maîtrise des risques financiers affectant les processus de gestion ;
- la persistance des erreurs significative de portée financière qui affectent la prise en charge par l'assurance maladie des frais qui lui sont facturés par les acteurs du système de santé ;
- le risque de paiements erronés aux établissements de santé publics et privés, du fait de la portée insuffisante des contrôles opérés sur les séjours et les actes de soins facturés à l'assurance maladie ;
- les erreurs à forte incidence financière qui affectent le calcul des indemnités journalières et la maîtrise insuffisante des risques d'erreur concernant le versement des pensions d'invalidité ;
- la justification d'une partie des enregistrements comptables, notamment l'absence de rattachement à 2019 de produits à recevoir de remises pharmaceutiques, qui conduit à minorer à tort le résultat de la branche (à hauteur de 0,6 Md€). La justification des enregistrements comptables.

## L'EXERCICE 2019

## L'OPINION DE LA COUR

Branche AT-MP

### Charges 2019 : 13,1 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 par ailleurs la correcte détermination des taux bruts pris en compte dans le 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 cinq réserves

Les limitations ou désaccords sur les comptes combinés de 2019 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 et la justification des enregistrements comptables ;
- de manière spécifique à la branche AT-MP : la reconnaissance des accidents du travail et maladies professionnelles et la détermination des taux de cotisations ; l'exactitude du calcul des rentes pour incapacité permanente et des indemnités journalières ; la justification des comptes s'agissant notamment des écritures d'inventaire.

Branche famille et CNAF

### Charges 2019 (y compris les prestations financées par l'État et les départements) : 98,8 Md€

En 2019, l'activité des CAF a été marquée par une forte augmentation du nombre d'allocataires de la prime d'activité (+ 1,4 million) et du montant de prestations légales versées (+ 6 % au total par rapport à 2018), à la suite des mesures d'urgence de fin 2018.

Les contrôles déployés ont permis de détecter des montants accrus d'indus et de rappels, mais n'ont pas été portés au niveau qui aurait permis de prévenir une hausse des indus et des rappels non détectés. Ainsi, la portée des erreurs liées aux données déclaratives prises en compte pour attribuer les prestations légales (situation professionnelle, composition et ressources du foyer) s'est nettement dégradée : neuf mois en moyenne après la mise en paiement des prestations, les erreurs non détectées ont atteint 5,7 Md€ en 2019 (soit l'équivalent de 7,8 % des prestations versées), contre 4,9 Md€ en 2018. La prime d'activité, le RSA et les aides au logement concentrent près de 85 % de ces erreurs, principalement au détriment des CAF. Les indus et rappels non détectés par le contrôle interne équivalent à un cinquième des montants versés au titre de la prime d'activité et à un sixième des montants de RSA.

À cet égard, le déploiement du dispositif des ressources mensualisées pourrait permettre de franchir un palier dans la fiabilisation des données prises en compte pour attribuer les prestations.

Par ailleurs, les erreurs définitives liées aux opérations internes effectuées par les CAF ont elles aussi continué à s'inscrire à un niveau élevé (1,65 % du montant des prestations légales, soit 1,2 Md€).

### La Cour certifie les comptes de 2019 de la branche famille sous trois réserves et ceux de la CNAF sous deux réserves

Des limitations ou désaccords sur les comptes combinés de 2019 de la branche famille portent sur :

- le dispositif de contrôle interne, qui couvre imparfaitement l'ensemble des risques de portée financière auxquels est exposée la branche famille ;
- les erreurs significatives 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 données déclaratives et, aussi, d'erreurs propres aux opérations effectuées par les caisses ;
- pour les prestations extra-légales d'action sociale, les faiblesses du contrôle interne.

Branche vieillesse et CNAV

### Charges 2019 : 139,5 Md€

La branche vieillesse a défini en 2019 un nouveau plan de supervision des activités de l'ordonnateur, amélioré la sélection des dossiers à contrôler par les directions comptables et financières et poursuivi le chantier de transformation du répertoire des données de carrière.

Toutefois, les erreurs à caractère définitif qui affectent les prestations de retraite ont continué à augmenter. Ainsi, plus d'une pension sur sept nouvellement attribuée ou révisée en 2019 a comporté au moins une erreur financière en faveur ou au détriment des assurés. Dans plusieurs caisses, cette proportion atteint une pension sur cinq.

Entre 2016 et 2019, la fréquence des erreurs définitives a augmenté d'un tiers et leur incidence financière a doublé (de 0,9 % à 1,8 % du montant des prestations nouvellement mises en paiement).

Les erreurs intervenues en 2019 et qui ne seront pas recherchées et corrigées a posteriori auront un impact financier cumulatif de 1,1 Md€, contre 0,8 Md€ pour celles de l'année précédente.

### La Cour certifie les comptes de 2019 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 pour l'exercice 2019 concernent :

- les faiblesses du contrôle interne et la fiabilité limitée des données provenant d'organismes tiers, qui affectent le calcul des prestations et la fiabilité des comptes ;
- les erreurs significative de portée financière qui affectent le paiement à bon droit d'une part croissante des prestations de retraite nouvellement attribuées (et des révisions de droit) ;
- la fiabilité insuffisante des données déclaratives de salaires et de périodes assimilées à des périodes d'activité reportées aux comptes de carrière des assurés sociaux en vue d'ouvrir des droits à retraite.

# Les positions de la Cour sur les comptes des exercices 2006 à 2019

	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)