

**Avis de la Cour sur la cohérence des
tableaux d'équilibre et du tableau de
situation patrimoniale de la sécurité
sociale pour l'exercice 2023**

PRÉSENTATION

En application des dispositions de l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières, la Cour formule des avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre et du tableau de situation patrimoniale relatifs au dernier exercice clos, en l'espèce l'exercice 2023. Ces avis sont transmis au Parlement dans le cadre du présent rapport, publié conjointement au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS) de l'exercice 2023, qui doit être déposé avant le 1^{er} juin 2024.

Les tableaux d'équilibre, pour l'exercice 2023, correspondent à des comptes de résultat combinés⁴⁴ couvrant, respectivement, l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement ; cette dernière catégorie comprend un seul organisme, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

En 2023, le déficit agrégé de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du FSV a atteint 10,8 Md€, contre 19,7 Md€ en 2022.

Le tableau de la situation patrimoniale correspond à un bilan combiné des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement (FSV), à l'amortissement de leur dette (Caisse d'amortissement de la dette sociale - Cades -) et à la mise en réserve de recettes à leur profit (Fonds de réserve pour les retraites - FRR -).

Compte tenu de l'excédent dégagé par la Cades, les fonds propres retracés par le tableau de situation patrimoniale (- 92,2 Md€ au 31 décembre 2023) se sont améliorés de 7,0 Md€ par rapport à 2022 et l'endettement financier net de la sécurité sociale (113,4 Md€ fin 2022) s'est réduit de 9,3 Md€.

Sous certaines observations portant sur leur réalisation, sur leur présentation et sur la fiabilité des données comptables qui y sont intégrées, les tableaux soumis à l'avis de la Cour fournissent une représentation cohérente des recettes, des dépenses et du solde (tableaux d'équilibre), ainsi que des actifs et passifs (tableau de situation patrimoniale) des entités comprises dans leurs champs respectifs.

⁴⁴ La combinaison désigne la consolidation des comptes d'entités sans lien en capital entre elles, mais entretenant des relations suffisamment étroites pour justifier que soient établis des comptes communs dans lesquels sont éliminées leurs opérations réciproques.

Un calendrier encore extrêmement contraint.

Toutes les conséquences du nouveau calendrier d'approbation des tableaux d'équilibre déterminé par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, notamment par le dépôt du PLACSS avant le 1^{er} juin, n'ont pas été suffisamment tirées en matière de production des comptes.

Les dates d'établissement des annexes aux comptes des organismes de sécurité sociale⁴⁵ ont été modifiées et raccourcies afin de faciliter l'instruction de la Cour. Toutefois, les dates relatives à la production des comptes provisoires et définitifs de certification des comptes des organismes de sécurité sociale sont restées inchangées. Le délai d'examen des comptes par la Cour n'a en conséquence, pas été sensiblement modifié.

I - Avis de la Cour sur la cohérence des tableaux d'équilibre pour l'exercice 2023

L'article LO. 111-3-13 du code de la sécurité sociale dispose que la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale « approuve les tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant au financement de ces régimes ».

Pour l'application de ces dispositions, sont soumis à l'approbation du Parlement, deux tableaux d'équilibre distincts relatifs au dernier exercice clos : le tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionnés en annexe 1 du PLFSS 2024 ; le tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes précités, cette dernière catégorie comprenant un seul organisme, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)⁴⁶.

⁴⁵ Arrêté du 2 février 2024 modifiant le calendrier d'établissement et de transmission des comptes annuels des organismes de sécurité sociale qui avance la date de production des annexes provisoires (entre le 8 et le 22 mars contre le 31 mars auparavant) ainsi que celle des annexes définitives (et états financiers) au 5 avril (contre le 15 avril auparavant).

⁴⁶ Depuis 2016, conformément à une recommandation de la Cour, l'article 1^{er} de la loi de financement de la sécurité sociale intègre une rubrique relative au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) au sein du tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Le tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base regroupe les données du régime général et celles de trente-un régimes spéciaux, dont le détail est récapitulé en annexe au présent chapitre.

Établis par la direction de la sécurité sociale (DSS), les tableaux d'équilibre sont présentés sous la forme de comptes de résultat retraités et simplifiés comprenant trois agrégats : le montant total des « recettes », le montant total des « dépenses » et le « solde ».

Les « recettes » et les « dépenses » ne correspondent pas à des recettes encaissées ni des dépenses décaissées⁴⁷, mais à des produits et à des charges d'une comptabilité générale établie en droits constatés⁴⁸, auxquels certains retraitements sont apportés ; de même, le « solde » correspond en réalité à un résultat de comptabilité générale, et non à un solde de trésorerie.

Par nature, les tableaux d'équilibre dans lesquels figurent des montants globaux de produits et de charges fournissent une information réduite sur la formation des soldes soumis à l'approbation du Parlement.

A - Les tableaux d'équilibre pour l'exercice 2023

Les tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2023 présentés ci-après figureront dans le projet de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale 2024 soumis à l'approbation du Parlement.

En 2023, selon les tableaux d'équilibre établis par la DSS au 2 mai 2024, les régimes obligatoires de base de sécurité sociale ont enregistré un déficit de 11,9 Md€, contre un déficit de 21,0 Md€ en 2022⁴⁹, tandis que le FSV est passé d'un excédent de 1,3 Md€ en 2022 à un excédent de 1,1 Md€ en 2023. Au total, l'ensemble constitué par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et le FSV affiche un déficit de 10,8 Md€, contre un déficit de 19,7 Md€ en 2022.

⁴⁷ Comme c'est le cas, par exemple, dans la comptabilité budgétaire de l'État.

⁴⁸ Depuis 1996, les organismes de sécurité sociale doivent tenir leur comptabilité en droits constatés.

⁴⁹ Selon les données du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2022, déposé le 24 mai 2023 et non adopté par le Parlement. Ces données relatives ont été révisées dans les tableaux de l'annexe A de la LFSS 2024.

Tableau n° 12 : tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale au titre de 2023

<i>En Md€</i>	Recettes	Dépenses	Solde
<i>Maladie</i>	232,8	243,9	- 11,1
<i>Accidents du travail et maladies professionnelles</i>	16,8	15,4	1,4
<i>Vieillesse</i>	272,5	275,1	- 2,6
<i>Famille</i>	56,8	55,7	1,0
<i>Autonomie</i>	37,0	37,6	- 0,6
<i>Toutes branches (hors transferts entre branches) en net (*)</i>	598,5	610,4	- 11,9
<i>Fonds de solidarité vieillesse</i>	20,4	19,3	1,1
<i>Toutes branches (hors transferts entre branches), y compris Fonds de solidarité vieillesse, en net⁵⁰</i>	600,0	610,7	- 10,8

(*) Le total « toutes branches » est retraité par la neutralisation des transferts entre branches.

Source : DSS51

Tableau n° 13 : tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale

<i>En Md€</i>	Produits	Charges	Solde
<i>Fonds de solidarité vieillesse</i>	20,4	19,3	1,1

Source : DSS

B - Avis de la Cour

Conformément aux dispositions de l'article LO. 111-4-6 du code de la sécurité sociale, la Cour exprime un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre du dernier exercice clos.

⁵⁰ Pour les recettes et pour les dépenses, sont déduites du total agrégé les opérations réciproques entre les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et le FSV.

⁵¹ Les soldes ne correspondent pas systématiquement à la différence des montants, en raison de l'application des règles d'arrondis (Ainsi les charges nettes ROBSS+FSV s'élèvent à 610,73 Md€, les produits nets ROBSS+FSV à 599,96 Md€). Les montants totaux de produits et de charges ne correspondent pas à la somme des produits et des charges, compte tenu de l'élimination des produits et charges réciproques liés à des transferts entre branches ou avec le FSV.

À cette fin, la Cour s'assure du correct établissement des tableaux d'équilibre à partir des données comptables des entités entrant dans leur champ, de l'élimination de l'ensemble des produits et des charges réciproques de ces entités, de la pertinence des autres retraitements effectués au regard des principes comptables et de la permanence des méthodes mises en œuvre. De manière générale, elle apprécie la qualité de l'information procurée au Parlement à travers et à l'appui des tableaux d'équilibre.

En outre, l'appréciation de la Cour tient compte des opinions exprimées sur les comptes des régimes de sécurité sociale et du FSV par leurs auditeurs externes (Cour des comptes pour les branches et l'activité de recouvrement du régime général, commissaires aux comptes pour la plupart des autres régimes et pour le FSV⁵²).

*

**

En application de l'article LO. 111-4-6 du code de la sécurité sociale, auquel renvoie l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé à des vérifications sur les tableaux d'équilibre de l'exercice 2023 établis par la DSS, qui seront soumis à l'approbation du Parlement dans le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité et sociale pour l'année 2023.

À l'issue de ces vérifications dans les délais contraints d'examen des comptes et sur le fondement des éléments d'information qui lui ont été communiqués par la direction de la sécurité sociale, la Cour estime que les tableaux d'équilibre précités fournissent une représentation cohérente des recettes, des dépenses et du solde qui en découle au regard des comptes arrêtés par les entités relevant de leurs périmètres respectifs. Elle formule néanmoins les observations suivantes :

1. des faiblesses persistantes des dispositifs de contrôle interne et des difficultés comptables continuent à affecter la fiabilité des comptes retracés dans les tableaux d'équilibre pour l'exercice 2023, comme le soulignent le rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale pour l'exercice 2023 et les rapports d'opinion des commissaires aux comptes de la Mutualité sociale agricole (MSA), du FSV et de l'établissement national des invalides de la marine (Énim) pour ce même exercice (cf. C- 1 infra) ;

2. les tableaux d'équilibre sont établis en procédant à des contractions de produits et de charges non conformes au cadre fixé par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale pour l'établissement des comptes annuels (cf. C- 2 infra).

⁵² Sur cette question, voir C- 1 infra.

C - Motivations détaillées de l'avis de la Cour

1 - La fiabilité des données comptables intégrées aux tableaux d'équilibre

Les opinions exprimées par les auditeurs externes sur les comptes des régimes de base de sécurité sociale et du FSV donnent un éclairage sur le degré de fiabilité qu'il est possible d'accorder aux données intégrées aux tableaux d'équilibre.

La situation de la branche famille conduit la Cour à constater qu'elle est dans l'impossibilité de certifier les comptes de cette branche pour l'exercice 2023⁵³.

La Cour avait, en 2022, refusé de certifier les comptes de la branche famille en constatant que, au regard du niveau auquel se situaient les indicateurs et de l'absence d'évolution du dispositif de contrôle interne, elle ne disposait pas de perspectives d'amélioration des indicateurs de risque d'incidence financière résiduelle après contrôle interne. La situation a évolué favorablement sur certains aspects en 2023. Toutefois, les progrès constatés, qui ne se traduisent pas encore en comptabilité, ne permettent pas de certifier les comptes de la branche.

Cette opinion affecte l'appréciation qui peut être portée sur la ligne « famille » du tableau d'équilibre des régimes obligatoires de base, celle-ci reprenant de manière agrégée, après retraitement, les produits et les charges des comptes de la branche famille du régime général et, à l'identique, son résultat.

Dans ses opinions sur les comptes des autres branches du régime général de sécurité sociale, la Cour a constaté des anomalies comptables de moindre importance, ainsi que des insuffisances d'éléments probants à l'appui des montants comptabilisés dues à l'insuffisante capacité des dispositifs de contrôle interne à prévenir ou à détecter les erreurs d'attribution et de calcul des prestations sociales.

*
**

⁵³ Voir Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale*, exercice 2023, mai 2024.

La certification des comptes

À l'exception de régimes de petite taille auxquels s'attachent des enjeux financiers limités, les comptes de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale⁵⁴ ainsi que ceux du FSV relèvent, selon les cas :

- d'une certification par la Cour (régime général de sécurité sociale, régime des pensions civiles et militaires de l'État, régimes de retraite de l'Assemblée nationale et du Sénat) ;
- d'une certification par un ou plusieurs commissaires aux comptes (15 régimes et le FSV) ;
- d'un audit « contractuel » -non conforme aux dispositions applicables qui prévoient un audit « légal »-, effectué par les commissaires aux comptes de l'organisme auquel la gestion de ces régimes a été déléguée⁵⁵.

⁵⁴ Mentionnés dans la liste figurant en annexe 1 au PLFSS pour 2024.

⁵⁵ Régimes gérés par la Caisse des dépôts et consignations, à l'exception de la CNRACL, ainsi que le régime de retraite de la Banque de France.

Tableau n° 14 : synthèse des opinions exprimées par les auditeurs externes sur les états financiers de l'exercice 2023 des régimes obligatoires de base et du FSV

	Branches du régime général	Autres régimes	En % des charges brutes 2023
<i>Certification sans réserve *</i>	-	CNIEG, Cropéra, régime spécial de sécurité sociale des personnels de la BDF, CRPCEN, CRP RATP, CNRACL Cavimac, CNAVPL, CPRP SNCF, CANSSM, FATIACL, FSPOEIE, Ratocem, Rentes AT (Mairie de Paris, AP de Paris), Risp, Chemin de Fer Outre-Mer, Chemin de Fer Éthiopie, CNMSS, CNBF, Préfecture du Haut-Rhin, CRPCF (Comédie Française)	8,0
<i>Absence de réserve **</i>	-	Régime des pensions des agents de l'État Régime de retraite de l'Assemblée nationale et du Sénat	9,0
<i>Certification avec réserve(s)</i>	Les branches maladie, AT-MP, vieillesse et autonomie du régime général et l'activité de recouvrement	Enim, MSA, FSV	74,3
<i>Impossibilité de certifier</i>	Branche famille		8,3

*Ou absence d'anomalie significative relevée dans le cadre d'un rapport d'examen limité (cf. C-3 infra)

**Régimes sans personnalité morale distincte

Source : Cour des comptes – Au 6 mai 2024

S'agissant des autres régimes, la Cour constate que leurs comptes ont été certifiés sans réserve par les commissaires aux comptes, sous quatre exceptions.

2 - Des modalités d'élaboration des tableaux d'équilibre non conformes au cadre normatif en vigueur

Les tableaux d'équilibre sont présentés en regroupant, en recettes, les montants relatifs aux prélèvements sociaux affectés aux régimes de sécurité sociale et, en dépenses, les montants des prestations dont ils assurent le versement.

Or le montant des recettes et celui des dépenses sont chacun le résultat d'une contraction de produits et de charges, qui conduisent à intégrer aux tableaux d'équilibre :

- en réduction des produits : les pertes sur créances de cotisations, de CSG et d'autres impositions irrécouvrables (admissions en non-valeur, abandons de créances et remises de pénalités) ;
- en réduction ou en majoration des produits, selon le cas : l'augmentation ou la diminution des dépréciations de créances sur les cotisants et des provisions pour risques et charges relatives aux prélèvements sociaux ;
- en majoration ou en réduction des charges, selon le cas : l'augmentation ou la diminution des provisions pour rappels de prestations et des dépréciations de créances au titre des prestations.

Comme la Cour l'a souligné à de multiples reprises, les contractions ainsi opérées s'écartent du cadre fixé par les dispositions de niveau organique du code de la sécurité sociale pour l'établissement des comptes annuels ainsi que du principe comptable général de non-compensation des produits et des charges.

De ce fait, elles minorent les montants des produits et des charges par rapport à ceux retracés dans les comptes des régimes de sécurité sociale et du FSV (à hauteur de 15,9 Md€ pour l'ensemble des régimes, dont 15,7 Md€ pour l'ensemble des régimes de base et 0,2 Md€ pour le FSV).

II - Avis de la Cour sur la cohérence du tableau de situation patrimoniale au 31 décembre 2023

En application de l'article LO. 111-3-13 du code de la sécurité sociale, est soumis à l'approbation du Parlement un rapport figurant en annexe du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, qui retrace la situation patrimoniale, au 31 décembre 2023, des régimes obligatoires de base dont le bilan est supérieur à 30 M€ et des organismes concourant à leur financement (FSV), à l'amortissement de leur dette (Cades) ou à la mise en réserve de recettes à leur profit (FRR) et décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents et la couverture des déficits constatés à l'occasion de l'approbation des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos.

Selon l'article LO. 111-4-4 du code de la sécurité sociale, ce rapport présente un tableau, établi au 31 décembre du dernier exercice clos, retraçant la situation patrimoniale des entités précitées. Établi par la DSS, ce tableau a pour objet d'assurer l'information du Parlement sur la situation patrimoniale de la sécurité sociale et de ses principales composantes. À cette fin, il consolide l'ensemble des bilans des régimes et organismes compris dans son périmètre, après neutralisation de leurs actifs et passifs réciproques.

Le périmètre du tableau de situation patrimoniale est moins étendu que celui de la LFSS : certains régimes n'y sont pas intégrés, soit en l'absence de bilan, soit parce que le montant total de leur bilan est inférieur à 30 M€ et qu'ils ne sont pas autorisés à recourir à l'emprunt. De ce fait, les régimes de retraite de l'ex-Seita et de l'Assemblée nationale⁵⁶ ne sont pas compris dans son champ, non plus que les caisses de retraites du Sénat, même si le montant de leur bilan dépasse 30 M€⁵⁷ et sans explication probante justifiant cette dérogation.

A - Le tableau de situation patrimoniale au 31 décembre 2023

Le tableau de situation patrimoniale au 31 décembre 2023 présenté ci-après figurera dans le rapport mentionné dans l'annexe au PLACSS pour 2023⁵⁸ soumis à l'approbation du Parlement.

Le tableau de situation patrimoniale au 31 décembre 2023 reflète une légère amélioration de la situation patrimoniale de la sécurité sociale, après une dégradation marquée notamment par les conséquences financières de la crise sanitaire.

⁵⁶ Caisses de retraites des députés et du personnel de l'Assemblée nationale.

⁵⁷ Au 31 décembre 2023, le total du bilan de la caisse de retraites des anciens sénateurs s'élève à 0,6 Md€ et celui de la caisse de retraites du personnel du Sénat à 0,7 Md€.

⁵⁸ Annexe prévue au 2°) de l'article LO. 111-4-4.

**Tableau n° 15 : tableau de situation patrimoniale
 au 31 décembre 2023 (en Md€)**

Actif (en Md€)	2023	2022	Passif (en Md€)	2023	2022
Immobilisations	7,3	7,3	Fonds propres	- 92,2	- 99,2
Immobilisations non financières	5,4	5,4	Dotations	24,6	24,0
Régime général	4,6	4,5	Régime général	10,0	8,1
Autres régimes	0,9	0,9	Autres régimes	9,4	8,7
			CADES	0,2	0,2
			FRR	5,0	7,1
Prêts, dépôts de garantie et autres	1,2	1,2	Réserves	22,5	24,3
Régime général	0,9	0,9	Régime général	3,7	3,8
Autres régimes	0,3	0,3	Autres régimes	5,2	6,3
FRR	0,0	0,0	FRR	13,6	14,2
Avances/ prêts accordés à des organismes de la sphère sociale	0,7	0,8	Report à nouveau	-149,4	-146,9
Régime général	0,7	0,8	Régime général	12,3	8,2
Autres régimes	0,0	0,0	Autres régimes	1,1	0,9
FSV	0,0	0,0	FSV	0,8	-0,5
CADES	0,0	0,0	CADES	-163,6	-155,4
			Résultat de l'exercice	8,5	-1,3
			Régime général	-10,7	-20,1
			Autres régimes	-1,3	-0,9
			FSV	1,1	1,3
			CADES	18,3	19,0
			FRR	1,0	-0,6
			Écart d'estimation (réévaluation des actifs du FRR en valeur de marché)	1,6	0,6
			Provisions pour risques et charges	17,2	17,1
Actif financier	60,6	57,1	Passif financier	174,0	179,8
Valeurs mobilières et titres de placement	38,2	35,1	Dettes représentées par un titre (obligations, billets de trésorerie, ECP)	164,7	169,7
Régime général	0,0	0,0	Régime général (échéance < 1 an)	13,8	26,1
Autres régimes	17,8	14,9	CADES (échéance < 1 an)	32,1	22,4

Actif (en Md€)	2023	2022	Passif (en Md€)	2023	2022
FSV	0,0	0,0	CADES (échéance > 1an)	118,8	121,1
CADES	0,0	0,0	Dettes à l'égard d'établissements de crédits	5,6	5,4
FRR	20,4	20,1	Régime général (y compris prêts CDC)	4,6	4,5
Encours bancaire	20,3	20,3	Autres régimes (y compris prêts CDC)	0,1	0,0
Régime général	12,7	10,3	FSV	0,0	0,0
Autres régimes	4,5	5,3	CADES	0,8	0,8
FSV	0,0	0,0	FRR	0,0	0,0
CADES	2,5	4,0	Dépôts reçus	0,2	0,2
FRR	0,5	0,7	Régime général	0,2	0,2
Créances nettes au titre des instruments financiers	2,2	1,7	Dettes nettes au titre des instruments financiers	0,0	0,0
CADES	1,9	1,2	Autres	3,5	4,4
FRR	0,3	0,5	Autres régimes	3,0	3,0
			CADES	0,5	1,4
Actif circulant	109,3	106,9	Passif circulant	78,1	73,7
Créances de prestations	9,2	8,5	Dettes à l'égard des bénéficiaires	42,4	39,9
Créances de cotisations, contributions sociales et d'impôts de sécurité sociale	9,6	12,6	Dettes à l'égard des cotisants	4,9	4,8
Produits à recevoir de cotisations, contributions sociales et impôts de sécurité sociale	64,6	61,4			
Créances sur l'État, autres entités publiques et organismes de sécurité sociale	17,7	15,3	Dettes à l'égard de l'État, autres entités publiques et organismes de sécurité sociale	19,9	18,1
Produits à recevoir de l'État	0,7	0,7			
Autres actifs	7,4	8,4	Autres passifs	10,9	10,9
Total de l'actif	177,2	171,3	Total du passif	177,2	171,3

Note : Les sous-totaux et totaux affichés ne correspondent pas systématiquement à la somme des montants, en raison de l'application des règles d'arrondis.

Source : DSS

Par analogie avec la présentation du compte général de l'État, le montant des fonds propres (- 92,2 Md€ au 31 décembre 2023, contre

- 99,2 Md€ fin 2022) pourrait être assimilé à la situation nette consolidée des entités entrant dans le champ des LFSS.

En 2023, les fonds propres se sont améliorés de 7,0 Md€ (au titre des exercices précédents, ils s'étaient dégradés de 5,7 Md€ en 2022 et 6,8 Md€ en 2021) sous l'effet d'une double évolution.

En premier lieu, le résultat net d'ensemble est désormais positif de 8,5 Md€, en amélioration de 9,8 Md€ par rapport à 2022 sous l'effet notamment de la réduction du déficit global du régime général (passant de - 20,1 Md€ en 2022 à - 10,7 Md€ en 2023).

En deuxième lieu, le report à nouveau s'est dégradé de 2,5 Md€ (- 149,4 Md€ fin 2023 contre - 146,9 Md€ au 31 décembre 2022), essentiellement du fait de la Cades.

L'endettement financier net de la sécurité sociale, qui correspond à la différence entre passif⁵⁹ et actif financiers⁶⁰, a atteint 113,4 Md€ au 31 décembre 2023. Il enregistre une dégradation de 9,3 Md€, après trois années d'augmentation (7,4 Md€ en 2022, 4,6 Md€ en 2021, 36,0 Md€ en 2020). Cette réduction recouvre notamment :

- une augmentation de l'endettement financier net de la Cades (7,3 Md€), qui s'établit à 148,0 Md€ au 31 décembre 2023, ses passifs financiers ayant augmenté de 6,4 Md€⁶¹, tandis que ses actifs financiers ont diminué de 0,9 Md€⁶² ;
- une diminution de l'endettement financier net du régime général (14,7 Md€), qui s'établit à 5,9 Md€ au 31 décembre 2023, dont 1,5 Md€ portés par l'Acoss. Cette évolution reflète la nette diminution des dettes financières de l'Acoss (14,0 Md€ fin 2023 contre 26,3 Md€ fin 2022, dépôts compris), dont le plafond autorisé d'emprunt a été réduit de 65 Md€ à 45 Md€ en 2023. Pour une part, ces emprunts ont pour contrepartie des disponibilités, dont l'Acoss a maintenu le niveau par précaution (12,7 Md€ contre 10,3 Md€ fin 2022).

L'actif circulant est par ailleurs stable (109,3 Md€ contre 106,9 Md€ en 2022).

⁵⁹ Pour l'essentiel, l'endettement social est porté par la Cades et par l'Acoss.

⁶⁰ Les actifs financiers sont principalement détenus par le FRR (21,2 Md€), la Cades (4,3 Md€), le régime de retraites de la Banque de France (12,6 Md€), non doté de la personnalité morale, l'Acoss (12,6 Md€) et la MSA (3,2 Md€).

⁶¹ Du fait notamment d'une forte hausse des titres de créances négociables (+ 6,6 Md€).

⁶² Sous l'effet de la diminution des disponibilités (- 1,5 Md€) tandis que les dépôts de garantie ont augmenté (+ 0,8 Md€).

B - Avis de la Cour

Conformément aux dispositions de l'article LO. 111-4-6 du code de la sécurité sociale, la Cour exprime un avis sur la cohérence du tableau de situation patrimoniale du dernier exercice clos.

À cette fin, la Cour s'assure du correct établissement du tableau de situation patrimoniale à partir des données comptables des entités entrant dans son champ, de l'élimination de l'ensemble des actifs et des passifs réciproques de ces entités, de la pertinence des autres retraitements des données comptables effectués au regard des principes comptables et de la permanence des méthodes mises en œuvre. De manière générale, elle apprécie la qualité de l'information procurée au Parlement dans le cadre et à l'appui du tableau de situation patrimoniale.

En outre, l'appréciation de la Cour tient compte des opinions exprimées sur les comptes des régimes de sécurité sociale, du FSV, de la Cades et du FRR par leurs auditeurs externes (la Cour, s'agissant des branches et de l'activité de recouvrement du régime général, et les commissaires aux comptes respectifs des autres régimes, du FSV, de la Cades et du FRR).

*

**

En application du 2° de l'article LO. 111-4-6 du code de la sécurité sociale, auquel renvoie l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé à des vérifications sur le projet de tableau de situation patrimoniale au 31 décembre 2023 établi par la DSS, qui figurera dans le rapport soumis à l'approbation du Parlement dans le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2023, ainsi que sur les éléments d'information qui lui ont été transmis.

À l'issue de ses vérifications, la Cour estime que le tableau de situation patrimoniale précité fournit une représentation cohérente de la situation patrimoniale de la sécurité sociale au 31 décembre 2023 qui en découle au regard des comptes arrêtés par les entités dans leurs périmètres respectifs. Elle formule à cet égard l'observation suivante :

1. la fiabilité des données comptables intégrées au tableau de situation patrimoniale au 31 décembre 2023 a un caractère variable et présente dans certains cas des insuffisances, comme le soulignent les opinions exprimées par la Cour sur les comptes de l'activité de recouvrement et des branches du régime général de sécurité sociale et celles des commissaires aux comptes de la Cades, de la MSA, du FSV, de la CNAVPL et de l'Énim. (cf. C- 1 infra).

Par ailleurs, la Cour appelle l'attention sur les cinq éléments suivants, nécessaires à la compréhension des informations procurées par le tableau de situation patrimoniale au regard de celles portées dans les états financiers de plusieurs entités majeures de son périmètre :

- les dettes comptabilisées par le FRR à l'égard de la Cades (15,2 Md€ au 31 décembre 2023)⁶³ ont été réintégréées aux fonds propres du FRR, en diminution de ses dotations⁶⁴ du fait de l'absence de comptabilisation par la Cades de créances réciproques sur le FRR⁶⁵. Ce reclassement n'a pas d'incidence sur le montant total des fonds propres retracés par le tableau de situation patrimoniale, mais uniquement sur leur ventilation entre la Cades et le FRR ;
- le FRR ne comptabilise pas ses instruments financiers à leur valeur historique. Contrairement aux autres organismes de sécurité sociale, le fonds enregistre ces instruments à l'actif de son bilan, en application des dispositions spécifiques de la réglementation comptable applicable aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières⁶⁶, à leur valeur de marché (soit 20,4 Md€ au 31 décembre 2023) et inscrit, au passif, un écart positif d'estimation par rapport au coût d'acquisition de ces mêmes actifs (1,3 Md€) ;

⁶³ En vue de financer une partie des reprises de déficits des branches famille, maladie et vieillesse du régime général et du FSV, la LFSS pour 2011 a prévu le versement par le FRR à la Cades de 2,1 Md€ par an entre 2011 et 2024, soit 29,4 Md€ au total.

⁶⁴ Par analogie avec le traitement comptable des versements du FRR aux régimes de retraite alors prévu à partir de 2020 (avis n°2008-10 du conseil national de la comptabilité - CNC -), les versements du FRR à la Cades sont opérés en premier lieu sur les réserves du fonds et, quand celles-ci sont épuisées, sur ses dotations. De ce fait, dans le tableau de situation patrimoniale, le montant restant dû à la Cades a été reclassé dans le poste « dotations » du FRR.

⁶⁵ Dans l'annexe à ses comptes, la Cades mentionne ces ressources en tant qu'engagements de financement reçus du FRR (hors bilan).

⁶⁶ Avis n° 2003-07 du conseil national de la comptabilité (CNC), modifié par l'avis n° 2008-10 du 5 juin 2008.

- une dette de 3,0 Md€ est comptabilisée par la caisse de réserve des employés de la Banque de France, non dotée de la personnalité morale, en contrepartie du transfert à cette caisse, décidé par le conseil général de la Banque de France, des actifs représentatifs de la réserve spéciale pour les retraites instituée par l'établissement en 2007⁶⁷ ;
- comme pour les exercices précédents, les titres de participation, inscrits initialement en immobilisations par les entités détentrices, sont reclassés en valeurs mobilières et titres de placement, pour un montant net de 5,5 Md€, en hausse de 0,7 Md€ par rapport à 2022⁶⁸. Si ces actifs ne répondent pas strictement à la définition comptable des valeurs mobilières de placement⁶⁹, ce reclassement permet de présenter l'ensemble des actifs financiers à une même rubrique (« actif financier ») ;
- le montant des fonds propres inscrit au passif du tableau de situation patrimoniale (- 92,2 Md€) comprend 9,8 Md€ de dotations comptabilisées au bilan de la Cnam⁷⁰, correspondant à la différence entre les montants qu'elle a perçus de la Cades au titre de la couverture de dotations⁷¹ aux établissements participant au service public hospitalier (3 Md€ en 2023⁷², soit 13 Md€ au total), entités non comprises dans le champ du tableau de situation patrimoniale, et aux

⁶⁷ Les actifs ainsi transférés à compter du 1er janvier 2018 comprenaient l'avance initiale de 2 Md€ de titres de placement et 0,9 Md€ de trésorerie adossée à la réserve spéciale, auxquels se sont ajoutées deux dotations complémentaires en trésorerie, provenant de l'affectation à la réserve spéciale d'une partie du bénéfice de la Banque de France, de 0,7 Md€ et de 1,0 Md€ respectivement, au titre de 2017 et de 2018. La contrepartie de la réduction de l'avance consentie par la Banque de France est comptabilisée dans les produits de gestion technique de la caisse de réserve. Compte tenu de la sous-couverture des engagements de retraite au 31 décembre 2022 et des projections de couverture à fin 2023, les prestations réglementaires non couvertes par les revenus des portefeuilles titres ont été financées par une subvention versée par la Banque de France.

⁶⁸ Ces titres, essentiellement détenus par les régimes autres que le régime général, sont principalement portés par la CnavPL (2,5 Md€), la MSA (1,3 Md€), la CNBF (0,8 Md€), la CRPCEN (0,7 Md€) et la Banque de France (0,2 Md€).

⁶⁹ . Le plan comptable général (PCG) définit les valeurs de placement comme étant des titres acquis en vue de réaliser un gain à brève échéance, tandis que les titres de participation sont détenus de façon durable et permettent d'exercer une influence sur la société émettrice des titres ou d'en assurer le contrôle.

⁷⁰ Les dotations sont comptabilisées au compte #103 (biens de pleine propriété).

⁷¹ L'article 1^{er} de la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie prévoit un plafond de versements de la Cades de 13 Md€ dans la limite de 5 Md€ annuels, tandis que la Cnam verse des dotations aux hôpitaux sur une durée maximale de dix ans (art. 50 de la LFSS pour 2021).

⁷² Conformément au décret n° 2023-12 du 11 janvier 2023.

versements effectués à ce titre par la Cnam à ces derniers (1,1 Md€ en 2023, soit 3,2 Md€ au total). Ces modalités de comptabilisation, prévues par l'article 50 de la LFSS pour 2021, conduisent à majorer de manière transitoire la situation nette présentée dans le tableau de situation patrimoniale.

C - Motivations détaillées de l'avis de la Cour

S'agissant du régime général de sécurité sociale, les données comptables intégrées au tableau de situation patrimoniale au 31 décembre 2023 présentent une fiabilité parfois insuffisante, comme le souligne l'impossibilité de certifier les comptes de la branche famille au motif d'insuffisances d'éléments probants sur les comptes. Par ailleurs, les commissaires aux comptes de la MSA⁷³, de l'Énim et du FSV ont certifié avec réserve leurs comptes.

Il est renvoyé sur ce point aux développements précédents sur les tableaux d'équilibre (cf. I- C- supra). En complément de ceux-ci, le tableau de situation patrimoniale est affecté par des erreurs relatives à la présentation des comptes des entités du régime général, notamment ceux de la branche maladie (non imputation des réserves facultatives de 1,3 Md€ au report à nouveau déficitaire).

S'agissant des entités comprises dans le champ du tableau de situation patrimoniale, mais non dans celui des tableaux d'équilibre, la Cour note que les états financiers du FRR au 31 décembre 2023 ont été certifiés sans réserve par ses commissaires aux comptes. Ceux de la Cades ont été certifiés avec réserve par son commissaire aux comptes (auditeur contractuel), dont l'opinion relative aux montants de CRDS et de CSG comptabilisés tire notamment les conséquences des motifs du constat par la Cour de la certification avec réserves des comptes de l'activité recouvrement pour l'exercice 2022⁷⁴.

⁷³ Des retraitements ont été effectués par rapport au bilan combiné certifié afin d'intégrer uniquement les données comptables relatives au régime de base.

⁷⁴ Le rapport des commissaires aux comptes 2023 de la Cades a été remis le 29 mars 2024, avant la publication par la Cour, en mai, du rapport de certification des comptes du régime général pour l'exercice 2023.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au regard des comptes arrêtés des entités comprises dans leurs champs respectifs, sous réserve des observations formulées dans le présent avis, les tableaux d'équilibre et le tableau de situation patrimoniale de l'exercice 2023 qui seront soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale fournissent une représentation cohérente du résultat (« solde ») et de la situation patrimoniale des entités en question avec les comptes publiés.

Par rapport à ceux de l'exercice 2022, les tableaux d'équilibre et le tableau de situation patrimoniale de la sécurité sociale relatifs à l'exercice 2023 restent affectés par une fiabilité parfois insuffisante des données comptables qui y sont intégrées. En effet la Cour a relevé d'autres anomalies significatives ainsi que des insuffisances d'éléments probants affectant les comptes de l'activité de recouvrement et des branches de prestations du régime général.

Par ailleurs, comme les années précédentes, les montants de produits (« recettes ») et de charges (« dépenses ») retracés dans les tableaux d'équilibre et concourant aux soldes précités résultent de contractions de produits et de charges non conformes au cadre normatif applicable aux comptes des organismes de sécurité sociale.

Ces difficultés de mise en œuvre pour le second exercice d'application de la réforme de la procédure d'approbation définitive des comptes de la sécurité sociale, ainsi que la dégradation de la piste d'audit cette année pour une partie des retraitements effectués aux tableaux d'équilibre doivent conduire la DSS à mieux documenter les travaux de production des tableaux afin de permettre à la Cour de disposer d'une piste d'audit adéquatement formalisée, et ce, en un temps suffisant pour rendre ses avis d'audit.

La Cour formule ainsi les recommandations de gestion suivantes au ministère du travail, de la santé et des solidarités :

- 1. (recommandation reformulée) en cohérence avec le nouveau délai de production des annexes aux comptes, avancer de dix jours la date de production des comptes provisoires et définitifs;*
- 2. (recommandation réitérée) renforcer la traçabilité, la formalisation et l'explication des retraitements opérés pour la production des tableaux d'équilibre et revoir les modalités d'établissement de ces derniers, afin de permettre à la Cour de disposer d'un temps suffisant pour rendre ses avis ;*

-
3. *(recommandation réitérée) mettre fin aux contractions de produits et de charges dans les tableaux d'équilibre, non conformes au cadre normatif fixé par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, pour l'établissement des comptes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.*
-

Annexe

Tableau n° 16 : régimes intégrés au tableau d'équilibre

	Risque Maladie- Invalidité	Risque AT-MP	Risque Vieillesse
<i>Régime des salariés agricoles (MSA)</i>	X	X	X
<i>Régime des exploitants agricoles (MSA)</i>	X	X	X
<i>Régime de retraite des professions libérales (CNAVPL et ses sections)</i>			X
<i>Régime de retraite des avocats (CNBF)</i>			X
<i>Régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État</i>	X*	X*	X
<i>Régime spécial maladie-maternité des militaires (CNMSS)</i>	X		
<i>Fonds des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE)</i>	X*	X	X
<i>Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL)</i>	X*		X
<i>Fonds d'allocation temporaire d'invalidité des collectivités locales (FATIACL)</i>		X	
<i>Régime spécial de sécurité sociale dans les mines (CANMSS)</i>	X	X	X
<i>Régime spécial des industries électriques et gazières (CNIEG)</i>	X*	X	X
<i>Régime des agents de la SNCF</i>	X	X	X
<i>Régime des agents de la RATP</i>	X	X	X
<i>Régime des invalides de la marine (Énim)</i>	X	X	X
<i>Régime de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN)</i>	X		X
<i>Régimes des cultes (Cavimac)</i>	X		X
<i>Caisse de pension des députés et des anciens députés et caisse de retraite du personnel de l'Assemblée nationale</i>	X		X
<i>Caisses des retraites des anciens sénateurs et du personnel du Sénat</i>	X		X

	Risque Maladie- Invalidité	Risque AT-MP	Risque Vieillesse
<i>Régime des personnels de la Banque de France</i>		X	X
<i>Service de l'allocation spéciale aux personnes âgées (SASPA)</i>			X
<i>Ex-SEITA</i>			X
<i>Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris (Cropera)</i>			X
<i>Caisse de retraites du personnel de la Comédie Française (CRPCF)</i>			X
<i>Régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers communaux non professionnels (Risp)</i>			X
<i>Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (Ratocem)</i>		X	
<i>Paris (Mairie, Département, AP-HP)</i>		X	
<i>Préfecture du Haut-Rhin</i>			X
<i>CRFCE (agents des chemins de fer d'Ethiopie)</i>			X
<i>CRRFOM (agents des chemins de fer d'outre-mer)</i>			X

*Note : Les tableaux reposent sur la notion de branche et non de risque. Par conséquent les prestations effectivement prises en charge peuvent varier entre les régimes identifiés comme disposant d'une même branche. Il en résulte que le risque invalidité est conventionnellement inclus dans la branche maladie pour les personnes dont l'âge légal de départ à la retraite et dans la branche vieillesse après. Certains régimes d'assurance vieillesse servent des pensions d'invalidité ou de rentes. Lorsque ce sont les seules prestations incluses dans les comptes de la branche, il est indiqué *.*

Source : Tableau 1 - liste des régimes, annexe 1 au PLFSS 2024