

Chapitre II

Les tableaux d'équilibre et le tableau patrimonial de la sécurité sociale relatifs à 2013 : avis sur la cohérence

PRESENTATION

En application des dispositions de l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières, la Cour exprime un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche et du tableau patrimonial relatifs au dernier exercice clos, en l'espèce 2013. Ces documents seront soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Les tableaux d'équilibre et le tableau patrimonial correspondent respectivement à des comptes de résultat combinés⁴³ et à un bilan combiné dont les périmètres diffèrent : trois tableaux d'équilibre distincts couvrent l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, le régime général de sécurité sociale et les organismes concourant au financement des régimes précités (le fonds de solidarité vieillesse – FSV) ; le tableau patrimonial retrace quant à lui le bilan des régimes obligatoires de base de sécurité sociale⁴⁴ 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).

Les avis exprimés par la Cour portent comme les années antérieures sur les projets de tableaux d'équilibre, de tableau patrimonial et d'annexes relatives à ces derniers communiqués à l'été par la direction de la sécurité sociale. En effet, au moment où la Cour rend public son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, le projet de loi de financement (PLFSS) pour 2015 n'a pas encore été déposé. De ce fait, les documents qui seront soumis en définitive au Parlement sont susceptibles de différer des projets transmis à la Cour et sur lesquels elle porte les avis exprimés ci-après.

43. Le terme de combinaison désigne la consolidation des comptes d'entités qui n'ont pas de liens capitalistiques entre elles, mais qui entretiennent des relations suffisamment étroites pour justifier l'établissement de comptes communs dans lesquelles sont éliminées leurs opérations réciproques.

44. À l'exception des régimes dépourvus d'un bilan et de régimes mineurs qui en sont pourvus.

I - Avis de la Cour sur la cohérence des tableaux d'équilibre 2013

En application du 1° du A du I de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, sont soumis à l'approbation du Parlement, dans le cadre du projet de loi de financement annuel, trois 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 dans la liste triennale annexée au PLFSS pour 2012, présenté par branche, le tableau d'équilibre du régime général, également présenté par branche et le tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes précités, cette dernière catégorie comprenant uniquement le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Etablis par la direction de la sécurité sociale, les tableaux d'équilibre se présentent sous la forme de comptes de résultats simplifiés comprenant trois agrégats : le résultat (solde), le montant total des produits (recettes) et le montant total des charges (dépenses). Les règles retenues pour leur élaboration sont mentionnées à l'annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Bien que conforme aux dispositions de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, cette terminologie favorise une confusion sur la nature des montants soumis à l'approbation du Parlement : les « recettes » et les « dépenses » ne correspondent pas à des recettes encaissées et à des dépenses décaissées au sens de la comptabilité budgétaire, mais à des produits et à des charges d'une comptabilité générale établie en droits constatés, auxquels certains retraitements sont apportés (voir C – 3 - *infra*) ; de même, le « solde » correspond à un résultat de comptabilité générale et non à un solde de trésorerie.

A - Les tableaux d'équilibre pour l'exercice 2013

Les tableaux d'équilibre présentés ci-après figureront dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 soumis à l'approbation du Parlement.

Au moment de la publication de ce rapport, la Cour n'a pas été rendue destinataire par la direction de la sécurité sociale du projet d'annexe 4 au PLFSS 2015 (« recettes et dépenses des régimes de sécurité sociale par catégorie et par branche pour les années 2013, 2014 et 2015 ») qui décrit les modalités d'établissement des tableaux d'équilibre. Les appréciations ici portées sont donc exprimées sous réserve des

informations supplémentaires ou de nature différente que pourrait contenir cette annexe.

Au titre de l'exercice 2013, les projets de tableaux d'équilibre transmis à la Cour font apparaître un déficit global de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse de -16,0 Md€ (soit l'équivalent de 0,8 % du PIB), contre -19,2 Md€ en 2012 (soit 0,9 % du PIB).

Le déficit de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale s'est réduit à -13,1 Md€, contre -15,1 Md€ en 2012.

En son sein, le déficit du régime général a atteint -12,5 Md€, contre -13,3 Md€ en 2012. Par ailleurs, le déficit du FSV s'est contracté, à -2,9 Md€ contre -4,1 Md€ en 2012. Le sous-ensemble formé par le régime général et le FSV a ainsi dégagé un déficit de -15,4 Md€, contre -17,5 Md€ en 2012.

Tableau n° 26 : ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale

En Md€

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	182,2	189,2	-6,9
Vieillesse	212,2	215,8	-3,6
Famille	54,9	58,2	-3,3
Accidents du travail et maladies professionnelles	13,5	12,8	+0,7
Total (après neutralisation des transferts entre branches)	449,8	462,9	-13,1

Source : direction de la sécurité sociale

La liste triennale annexée au projet de loi de financement pour 2012 mentionne 37 régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Depuis lors, deux régimes ont été intégrés au régime général (régime spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires, en voie d'extinction et régime d'assurance maladie de la chambre de commerce et d'industrie de Paris). La liste des 35 régimes en vigueur en 2013 est présentée en annexe. En dehors du régime général, il s'agit de douze régimes d'assurance vieillesse, de trois régimes d'assurance maladie, de huit régimes d'accidents du travail-maladies professionnelles, de six régimes mixtes d'assurance vieillesse et d'assurance maladie et de cinq régimes mixtes d'assurance maladie, d'assurance vieillesse et d'accidents du travail-maladies professionnelles.

Tableau n° 27 : régime général de sécurité sociale*En Md€*

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	158,0	164,8	-6,8
Vieillesse	111,4	114,6	-3,1
Famille	54,6	57,8	-3,2
Accidents du travail et maladies professionnelles	12	11,3	+0,6
Total (après neutralisation des transferts entre branches)	324,0	336,5	-12,5

*Source : direction de la sécurité sociale***Tableau n° 28 : organisme concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale***En Md€*

	Recettes	Dépenses	Solde
Fonds de solidarité vieillesse	16,8	19,7	-2,9

Source : direction de la sécurité sociale

B - Avis de la Cour

Conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005, la Cour exprime son « avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos ».

À ce titre, la Cour s'assure de l'établissement des tableaux d'équilibre en fonction 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 des données comptables effectués et, de manière générale, de la qualité de l'information procurée au Parlement dans le cadre 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 fonds de solidarité vieillesse par leurs auditeurs externes (Cour pour les branches et l'activité de recouvrement du régime général et commissaires aux comptes pour les autres régimes et le fonds de solidarité vieillesse).

*

* *

En application du 2° du VIII de l'article LO. 111-3 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 2013, établis par la direction de la sécurité sociale, qui seront soumis à l'approbation du Parlement à l'article premier du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

À l'issue de ces vérifications et au regard des éléments d'information qui lui ont été communiqués par la direction de la sécurité sociale, la Cour estime que les tableaux d'équilibre qui seront soumis à l'approbation du Parlement à l'article premier du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 fournissent une représentation cohérente des produits (recettes), des charges (dépenses) et du résultat (solde) qui en découle, en exprimant cependant les quatre observations suivantes :

1. à l'instar des exercices précédents, les tableaux d'équilibre procurent une information partielle sur les résultats des régimes de sécurité sociale pour l'exercice 2013 en raison d'une présentation du résultat (« solde ») du fonds de solidarité vieillesse distincte de ceux de l'ensemble des régimes de sécurité sociale et, en leur sein, de celui du régime général, conduisant à ne pas faire apparaître le déficit véritable de ces derniers (voir C – 1 – *infra*) ;

2. au-delà de risques d'erreurs dans leur détermination, les produits (« recettes ») et les charges (« dépenses ») font l'objet, comme les exercices précédents, de contractions contraires au cadre normatif fixé par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale pour l'établissement des comptes sociaux (principe général de non-compensation), qui induisent des distorsions significatives dans l'évolution des montants de « recettes » et de « dépenses » mentionnés dans les tableaux d'équilibre (voir C – 2 – *infra*) ;

3. à l'instar des exercices précédents, le Parlement ne dispose pas dans l'annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale d'une information suffisante sur la nature, l'évolution par rapport à l'année précédente et les écarts par rapport aux prévisions des produits (« recettes ») et des charges (« dépenses ») à l'origine de la formation des résultats (« soldes ») mentionnés dans les tableaux d'équilibre soumis à son approbation (voir C – 3 – *infra*) ;

4. si les états financiers de la totalité des régimes de sécurité sociale sont désormais certifiés, avec ou sans réserve(s), à l'exception du régime social des indépendants (RSI), les opinions exprimées par la Cour et par les commissaires aux comptes continuent à souligner leur qualité perfectible, compte tenu de la persistance d'insuffisances des dispositifs de contrôle interne et de difficultés comptables (voir C – 4 – *infra*).

C - Motivations détaillées de l'avis de la Cour

1 - Une présentation distincte du résultat (solde) du FSV, qui minore le déficit du régime général

Dans le cadre des projets de loi de financement de la sécurité sociale, le Parlement est invité à approuver un tableau d'équilibre distinct au titre des « organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ».

Ce dernier tableau se résume à celui du fonds de solidarité vieillesse (FSV).

L'isolement du FSV dans un tableau d'équilibre distinct nuit à la lisibilité de l'information procurée sur les résultats de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du régime général.

En leur procurant des produits (recettes), les concours du FSV aux régimes de sécurité sociale, tout particulièrement au régime général (dont la branche vieillesse reçoit les 9/10^{èmes} des concours du fonds), ont pour effet de réduire, toutes choses égales par ailleurs, leurs déficits.

Toutefois, les ressources affectées au fonds (une fraction de la CSG, d'autres contributions sociales et certaines impositions) ne couvrent pas la totalité de ses concours aux régimes de sécurité sociale (prises en charge de cotisations et de prestations), ce qui conduit à placer le fonds en déficit. Pour une part, les produits (recettes) des régimes de sécurité sociale liés aux concours du FSV ont donc pour contrepartie non pas des produits du fonds, mais le déficit de ce dernier.

Compte tenu de la présentation du résultat (solde) du FSV dans un tableau d'équilibre distinct, le déficit de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (-13,1 Md€) est minoré à hauteur de la totalité de celui du FSV (-2,9 Md€). En son sein, celui du régime général est minoré à hauteur de la quote-part du résultat déficitaire du FSV induite par ses concours à la branche vieillesse (soit -2,6 Md€).

Afin de faire apparaître le déficit véritable de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et, en leur sein, celui du régime général, la Cour recommande :

- de supprimer le tableau d'équilibre relatif à la catégorie des « organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale » ;
- d'intégrer en lieu et place du tableau précédent, une rubrique « fonds de solidarité vieillesse » distincte, d'une part dans le tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité

sociale, d'autre part dans celui du régime général de sécurité sociale. Tout en continuant à assurer une information propre aux produits, aux charges et au résultat du fonds de solidarité vieillesse, une présentation de cette nature permettrait de fournir une information plus pertinente sur ceux de l'ensemble des régimes et du régime général de sécurité sociale.

2 - Des contractions injustifiées de produits (recettes) et de charges (dépenses)

a) Les retraitements des données comptables conformes à l'objet des tableaux d'équilibre

Les tableaux d'équilibre sont élaborés à partir des tableaux de centralisation des données comptables (TCDC) qu'établissent les régimes de sécurité sociale parallèlement à leurs états financiers. Ces documents, qui correspondent à des comptes de résultats détaillés présentés sous la forme d'une balance comptable de produits et de charges, ont pour objet d'assurer un classement homogène des produits (recettes) et des charges (dépenses) au sein de mêmes rubriques en vue de leur consolidation dans le cadre des tableaux d'équilibre.

La direction de la sécurité sociale vérifie la conformité des TCDC aux comptes de résultats des régimes, des branches du régime général et des autres régimes et du FSV et leur apporte les corrections qui s'avèrent nécessaires. Puis, elle agrège l'ensemble des produits et de charges, classés de manière homogène dans le cadre des TCDC et, conformément à l'objet des tableaux d'équilibre, neutralise les transferts internes aux branches (18,4 Md€ pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale⁴⁵, dont 1,3 Md€ au sein du régime général), les transferts

45. A titre principal, neutralisation de la compensation démographique généralisée entre les régimes d'assurance vieillesse, des compensations bilatérales des branches maladie et AT-MP du régime général à certains régimes, de la prise en charge des déficits des branches maladie et vieillesse de certains régimes par celles du régime général, de l'adossement au régime général du financement du régime spécial d'assurance vieillesse des industries électriques et gazières et des prises en charge de cotisations par les régimes maladie en faveur des praticiens et auxiliaires médicaux.

entre branches (13 Md€ pour l'ensemble des régimes⁴⁶, dont 10,2 Md€ au sein du régime général), ainsi que les transferts réciproques des branches maladie et accidents du travail – maladies professionnelles avec la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (soit 17,1 Md€ pour l'ensemble des régimes, dont 14,9 Md€ pour le régime général)⁴⁷.

Pour l'expression de son avis sur les tableaux d'équilibre, la Cour s'est successivement assurée :

- de la conformité des TCDC validés par la direction de la sécurité sociale aux comptes de résultats des branches du régime général, des autres régimes les plus importants et du fonds de solidarité vieillesse ;
- de la correcte agrégation des comptes de produits et de charges ;
- de la correcte neutralisation des transferts internes aux branches, entre branches et entre régimes (dans le tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes).

Dans le cadre des vérifications précitées, la Cour a détecté une erreur matérielle au titre de la neutralisation des transferts qu'elle a portée à la connaissance de la direction de la sécurité sociale⁴⁸.

Dans le contexte d'un manque de formalisation de l'objet et de l'enchaînement des fichiers utilisés par la direction de la sécurité sociale pour apporter des modifications aux données figurant dans les TCDC, l'éventualité que d'autres anomalies non détectées affectent les montants de produits (recettes) et de charges (dépenses) ne peut être écartée.

b) Des contractions de produits et de charges infondées

Au-delà de la neutralisation de transferts, la direction de la sécurité sociale effectue des contractions de produits et de charges (21,5 Md€

46. À titre principal, neutralisation des concours de la branche famille à la branche vieillesse de nature directe (cotisations d'assurance vieillesse des parents au foyer) et indirecte (compensation auprès du FSV de la prise en charge par ce dernier des majorations pour enfants en faveur des régimes d'assurance vieillesse), des prises en charge par la branche famille de cotisations et de CSG dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et de la compensation de la branche AT-MP à la branche maladie du régime général au titre de la sous-déclaration des accidents du travail et maladies professionnelles.

47. Cette neutralisation a pour objet de faire apparaître la contribution effective de la CNSA au financement des dépenses de l'ONDAM médico-social (soit 1,0 Md€ pour l'ensemble des régimes, dont 0,8 Md€ pour le régime général).

48. Elimination de 1,3 Md€ de transferts internes aux branches du régime général, au lieu de 1,6 Md€, conduisant à majorer de 0,3 Md€ le montant des charges (dépenses) du régime général.

pour l'ensemble des régimes, dont 17 Md€ pour le régime général et 0,1 Md€ pour le FSV)⁴⁹, qui conduisent à intégrer aux tableaux d'équilibre :

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

Contraire au principe comptable général de non-compensation, ce mode de présentation éloigne les tableaux d'équilibre du cadre normatif fixé par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale pour l'établissement des comptes sociaux. Seul le résultat (solde) correspond à celui retracé dans les comptes des régimes de sécurité sociale et du FSV. Pour leur part, les produits (recettes) et les charges (dépenses) n'ont, de fait, plus de signification comptable.

En outre, il compromet l'objectif même d'une présentation de nature économique de la formation du résultat du dernier exercice clos avancé par la direction de la sécurité sociale⁵⁰. En effet, la quasi-totalité des pertes sur créances irrécouvrables eune part variable des dotations (nettes de reprises) aux dépréciations de créances et aux provisions pour risques et charges relatives aux prélèvements sociaux venant en réduction des produits portent sur des produits nés au cours non pas du dernier exercice clos, mais d'exercices antérieurs. La réduction des produits du dernier exercice clos à hauteur des charges en question conduit donc à

49. De manière spécifique, une contraction injustifiée résulte de l'information même communiquée par le régime des mines. En effet, le montant des charges relatives aux œuvres et établissements de ce régime correspond en réalité à un solde des produits et des charges afférents à cette activité, ce qui conduit à minorer les montants totaux de produits et de charges de l'ensemble des régimes obligatoires (à hauteur de 0,4 Md€).

50. Selon l'annexe 4 au PLFSS 2014, « Les écritures de provisions conduisent à inscrire en produits des opérations relatives aux prestations et en charges des opérations relatives aux recettes. Ces écritures sont consolidées dans la présentation économique des charges nettes et produits nets. En effet, une provision sur créances (ou l'abandon de cette créance) n'est pas une charge pour le régime, mais vise en réalité à éviter que le résultat comptable ne soit majoré d'un produit qui ne sera jamais recouvré ».

minorer le montant effectif des produits de l'exercice. Par ailleurs, le reclassement à venir d'une part prépondérante des provisions pour charges de prestations en des charges à payer auquel la Cour a appelé la CNAMTS⁵¹ conduira à priver de l'essentiel de sa portée l'argument avancé par l'administration à l'appui de la pratique d'une contraction des reprises sur provisions avec les charges de prestations⁵².

Les contractions de produits et de charges ont pour autre effet indésirable de voiler l'incidence des dysfonctionnements qui continuent à affecter les comptes cotisants des travailleurs indépendants sur les produits et les charges des attributaires de l'activité de recouvrement (les produits relatifs aux taxations d'office non régularisées sont contractés avec les charges relatives aux dépréciations de créances destinées à tenir compte de leurs perspectives réduites de recouvrement ou de régularisation). De manière conjoncturelle, ces contractions altèrent la comparabilité des produits de prélèvements sociaux sur les travailleurs indépendants par rapport à 2012, compte tenu de la montée en charge en 2013 de la constatation d'admissions en non-valeur au titre des créances sur les cotisants relevant du dispositif de l'interlocuteur social unique (0,6 Md€ pour l'ensemble des régimes et le FSV en 2013, contre moins de 0,1 Md€ en 2012).

Le rythme de l'évolution des charges de prestations est lui aussi altéré par les contractions de produits et de charges. Ainsi, le rythme d'augmentation des prestations légales famille, tel qu'il ressort des données sous-jacentes aux tableaux d'équilibre, atteint 2,4 % en 2013, après 3 % en 2012, alors qu'il s'élève sans contractions à un niveau moins élevé, soit 2 % et 2,6 % pour chacun des exercices précités.

En dernier lieu, l'expression des prévisions et des réalisations sous la forme de produits nets et de charges nets retarde la communication au Gouvernement et au Parlement d'éléments d'analyse sur les facteurs à l'origine des écarts, compte tenu des délais de retraitement des données comptables des régimes.

Dès lors, la Cour réitère sa recommandation d'abandonner ces contractions injustifiées de produits et de charges et de prendre en compte

51. Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale exercice 2013* chapitre I, p. 42 et 48, La Documentation française, juin 2014, disponible sur www.ccomptes.fr.

52. Selon l'annexe 4 au PLFSS 2014, « De même, les reprises sur provisions pour prestations et autres charges techniques ne constituent pas, économiquement, un produit pour le régime ; il s'agit d'écritures qui visent à compenser une charge qui se rattache à l'exercice précédent et qui n'a donc pas à peser sur le résultat de l'exercice ».

l'ensemble des produits et des charges, présentés de manière distincte et de circonscrire les retraitements effectués sur les données comptables des régimes de sécurité sociale et du FSV à la seule neutralisation des transferts internes aux branches, entre branches et entre régimes.

3 - Un défaut persistant d'information du Parlement sur la consistance et l'évolution des produits (recettes) et des charges (dépenses)

Dans le cadre du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État qui lui est soumis, le Parlement dispose dans l'exposé des motifs d'une information de synthèse sur l'exécution des recettes et des dépenses au regard de l'année précédente et des prévisions initiales, complétée dans des annexes d'une information détaillée sur la nature et l'évolution des recettes et des dépenses.

En revanche, le Parlement est invité à approuver les tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos sans disposer d'une information suffisante sur la nature et l'évolution des produits (recettes) et des charges (dépenses) à l'origine des résultats (soldes), ni des écarts par rapport aux tableaux d'équilibre prévisionnels qu'il a précédemment adoptés.

Les tableaux d'équilibre figurant à l'article premier du projet de loi de financement de l'année suivante mentionnent uniquement un montant total de produits (recettes), un montant total de charges (dépenses) et le résultat (solde) au titre du dernier exercice clos, sans comparaison avec ceux de l'exercice précédent.

L'annexe B du projet de loi de financement atténue la limite d'information liée à l'absence de comparaison du résultat avec celui de l'exercice précédent en présentant dans un même tableau, sur des périmètres identiques à ceux des tableaux d'équilibre, les montants totaux de produits et de charges et ceux des résultats des trois années précédentes (qui incluent celle relative au dernier exercice clos, objet du présent avis), de l'année du projet de loi de financement et des quatre années suivantes. Toutefois, l'évolution des montants n'est pas caractérisée par rapport à l'exercice précédent (en montant ou en pourcentage). *A fortiori*, l'annexe B ne commente pas les facteurs à l'origine de l'évolution des produits, des charges et des résultats.

L'annexe 4 au projet de loi de financement décompose le montant total des produits (recettes) des tableaux d'équilibre par grandes catégories au titre de l'année de la nouvelle loi de financement, de l'année en cours et de l'année précédente (correspondant à celle des tableaux d'équilibre du dernier exercice clos, objet du présent avis). Depuis la loi

de financement pour 2012, à la suite d'une recommandation de la Cour, elle décompose également les charges (dépenses).

Néanmoins, l'information procurée demeure nettement insuffisante. Ainsi, les prestations légales, qui représentent une part prépondérante des charges, sont présentées sous la forme d'un montant global, non ventilé entre les principales natures de prestations. Les impôts et taxes affectés sont également présentés uniquement sous la forme d'un montant global. Qu'il s'agisse des produits ou des charges, aucun commentaire n'est apporté dans l'annexe 4 sur les principales évolutions par rapport à l'année précédente et les facteurs qui en sont à l'origine.

Dans le cadre de ses échanges avec la Cour, la direction de la sécurité sociale a avancé que les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale (de juin et de septembre, pour ce dernier rendu public quelques jours avant le dépôt du projet de loi de financement annuel) suppléeraient les limites de l'information procurée au Parlement soulignées par la Cour. Toutefois, ces documents n'ont pas la qualité d'une annexe au projet de loi de financement et ne sont pas conçus pour fournir au Parlement une information de synthèse sur la formation des résultats des régimes de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse, complétée d'une information détaillée sur les produits et les charges, à l'appui de la demande d'approbation qui lui est faite des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos.

La Cour réitère sa recommandation d'assurer une information de synthèse du Parlement sur la nature et l'évolution par rapport à l'exercice précédent des produits et des charges indiqués pour leur montant global dans les tableaux d'équilibre en procurant sur ce point, dans le cadre des annexes au projet de loi de financement, une information d'un niveau de détail et d'une qualité homogènes à celle contenue dans l'annexe 9 pour ce qui concerne le tableau patrimonial⁵³.

53. Dans l'attente de la communication par la direction de la sécurité sociale du projet d'annexe 9 relatif au projet de loi de financement pour 2015, cette mention vise de manière rétrospective l'annexe 9 au projet de loi de financement pour 2014.

4 - L'évolution des opinions de la Cour et des commissaires aux comptes sur la qualité des comptes

a) Les opinions exprimées sur les comptes 2013

À l'exception de dix régimes de petite taille⁵⁴ auxquels s'attachent des enjeux financiers limités, les comptes pour l'exercice 2013 de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionnés dans la liste triennale annexée au projet de loi de financement pour 2012 ainsi que ceux du FSV font l'objet, selon le cas, d'une certification par la Cour des comptes (branches du régime général et État) ou bien d'une certification ou d'un examen limité⁵⁵ par un ou plusieurs commissaires aux comptes (autres régimes de sécurité sociale et FSV).

Le tableau ci-après synthétise les opinions exprimées par les auditeurs externes :

54. Comme les régimes d'assurance maladie et vieillesse de ports autonomes, la retraite des cultes d'Alsace-Moselle ou les rentes d'accidents du travail du département de Paris.

55. Un examen limité consiste en la mise en œuvre de travaux moins étendus que ceux diligentés dans le cadre d'un audit (essentiellement entretiens avec la direction et procédures analytiques). Lorsqu'il n'en a pas identifié, il procure de ce fait un niveau d'assurance moins élevé sur l'absence d'anomalies significatives dans les comptes.

Tableau n° 29 : la certification des états financiers 2013 des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV⁵⁶

	Branches/organismes nationaux du régime général	Autres régimes	En % des charges brutes
Certification sans réserves	-	16 régimes + FSV	11,8 %
Absence de réserve (acte de certification des comptes de l'État)	-	Régime des pensions des agents de l'État	9,4 %
Certification avec réserve(s)	Les quatre branches (maladie, AT-MP, vieillesse et famille) et l'activité de recouvrement du régime général Les cinq organismes nationaux du régime général : ACOSS, CNAF, CNAMTS et CNAV	4 régimes : régime agricole, régime des mines, caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales et établissement national des invalides de la Marine	75 %
Refus de certifier	-	Un régime : régime social des indépendants	3,7 %
Impossibilité de certifier	-	-	0,0 %
Régimes non significatifs / autres cas	-	11	0,1 %

Source : Cour des comptes

b) Les opinions exprimées par la Cour sur les comptes des branches et de l'activité de recouvrement du régime général

Pour la première fois depuis le premier exercice pour lequel elle a exercé cette mission (2006), la Cour a certifié, avec des réserves, les états financiers pour l'exercice 2013 de l'ensemble des entités du régime général de sécurité sociale, mais avec des réserves qui se renforcent sur ceux des branches famille et maladie.

Alors qu'elle s'était trouvée dans l'impossibilité de certifier les états financiers de la branche des accidents du travail-maladies

56. Par rapport aux 37 régimes mentionnés dans la liste annexée au projet de loi de financement pour 2012, figurent ici 32 régimes (regroupement en un seul régime - le régime agricole - des régimes des salariés et des non-salariés agricoles et également en un seul régime - le régime social des indépendants - des régimes maladie des indépendants, du régime vieillesse des artisans et du régime vieillesse des commerçants ; intégration au régime général en 2013 du régime spécial d'assurance vieillesse des chemins de fer secondaires et du régime d'assurance maladie de la chambre de commerce et d'industrie de Paris).

professionnelles de l'exercice 2012, la Cour a certifié sous cinq réserves ceux de l'exercice 2013, compte tenu de la réduction des incertitudes liées à l'évaluation des provisions pour risques permise par la mise en œuvre d'actions destinées à fiabiliser le recensement des contentieux.

Cependant, si le nombre de réserves sur les états financiers de la branche vieillesse et de l'activité de recouvrement s'est réduit (de six à quatre), compte tenu d'une auditabilité des comptes de mieux en mieux assurée (recouvrement) et de la réduction de la fréquence et de l'incidence financière des erreurs affectant les prestations légales liquidées et mises en paiement (vieillesse), le nombre de réserves sur ceux de la branche famille a au contraire augmenté (de quatre à six). En outre, la plupart des réserves sur les états financiers des branches famille et maladie se sont accentuées.

En raison d'une conception pour partie inadaptée, le dispositif de contrôle interne de la branche famille n'a pas été en mesure de prévenir une forte augmentation en 2013 de l'incidence financière des anomalies et erreurs affectant les prestations légales (prise en compte de données de situation des allocataires erronées ou non mises à jour pour liquider les prestations légales et erreurs de liquidation de ces mêmes prestations), estimée à 1,4 Md€ au total, contre 1,15 Md€ pour 2012. La Cour a appelé la CNAF à mettre en œuvre dès 2014 des mesures correctives fortes. À défaut, elle serait conduite à réévaluer la portée des observations qu'elle exprime sur les comptes de la branche famille.

La Cour a aussi souligné les insuffisances du dispositif national de contrôle interne de l'assurance maladie et, spécifiquement, l'incidence financière des erreurs qui affectent les règlements de prestations en nature dont le remboursement est demandé par les professionnels de santé et par les assurés (qui représentent la moitié des charges de prestations). En effet, un test national de « re-liquidation » d'un échantillon représentatif de prestations a fait apparaître que l'incidence financière des erreurs, pour l'essentiel au détriment de l'assurance maladie, excédait largement celle, déjà significative, évaluée par la CNAMTS à partir de contrôles des CPAM. Ce test ne procurant pas une mesure suffisamment précise des erreurs sur un plan statistique, la Cour a appelé la CNAMTS, dès 2014, à le renouveler sur un périmètre élargi de prestations, ainsi qu'à déployer des actions fortes visant à réduire les règlements injustifiés de prestations. À défaut, elle serait conduite à réévaluer la portée des observations qu'elle exprime sur les comptes de la branche maladie.

S'agissant de l'activité de recouvrement, la Cour a constaté l'absence de progrès s'agissant des estimations comptables (inadaptation des modalités d'évaluation des dépréciations de créances et des produits à recevoir) et de certains traitements comptables (inadaptation des modes

de comptabilisation des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants et d'une partie des impôts et taxes recouvrés par l'État), ainsi que la persistance de faiblesses du contrôle interne pour les prélèvements sociaux sur les salaires et les revenus de remplacement.

Par ailleurs, malgré de nouveaux progrès significatifs, qui concourent à normaliser les processus de gestion, une incertitude de portée générale a continué en 2013 à affecter la réalité, l'exhaustivité et l'exactitude des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants mis en recouvrement par les URSSAF (artisans et commerçants relevant du dispositif de l'interlocuteur social unique – ISU - partagé avec le régime social des indépendants – RSI – et professions libérales), en raison de la permanence d'anomalies de portée significative dans les comptes et d'insuffisances du dispositif de contrôle interne.

c) Les opinions exprimées par les commissaires aux comptes sur les comptes des autres régimes

Les commissaires aux comptes ont à nouveau refusé de certifier les états financiers du RSI pour des motifs identiques à ceux de la réserve de portée générale exprimée par la Cour sur les états financiers de l'activité de recouvrement au titre des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants.

En revanche, l'identification de progrès dans la conception du dispositif de contrôle interne a conduit les commissaires aux comptes à certifier pour la première fois les états financiers du régime des mines, avec des réserves relatives à l'absence de démonstration de la mise en œuvre des contrôles sur les prestations légales, au caractère insuffisamment probant du contrôle interne propre aux activités des œuvres et à l'absence de dépréciation de certaines créances. L'absence de démonstration de l'efficacité du contrôle interne applicable aux prestations en nature concourt par ailleurs à la reconduction d'une opinion de certification avec réserves sur les états financiers de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM).

S'agissant des états financiers du régime agricole, une réserve pour limitation est exprimée au titre de la totalité des flux de prestations maladie et de prélèvements sociaux et d'impositions issus d'une notification par des tiers, notamment la branche maladie et l'activité de recouvrement du régime général ainsi que l'État, compte tenu des réserves exprimées par la Cour sur les états financiers de ces entités.

Les réserves exprimées par les commissaires aux comptes sur les états financiers du régime des mines et de l'ENIM prennent en compte, de manière plus circonscrite, la partie de la réserve exprimée par la Cour sur

les comptes de la branche maladie du régime général relative à la répartition inappropriée des dotations hospitalières et, dans une moindre mesure, médico-sociales entre les différents régimes d'assurance maladie.

Comme les exercices précédents, les comptes des autres régimes et du FSV ont été certifiés sans réserve.

Pour le régime général et les régimes précédemment évoqués, des évolutions importantes demeurent encore nécessaires afin d'élever le niveau de sécurisation des recettes et des dépenses au regard des règles de droit applicables aux prélèvements sociaux et aux prestations sociales et de fiabiliser les estimations comptables (dépréciations de créances et produits à recevoir) et, ce faisant, d'améliorer la qualité des comptes.

II - Avis de la Cour sur la cohérence du tableau patrimonial au 31 décembre 2013

En application du 3° du A du I de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, est soumis à l'approbation du Parlement, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale annuel, un rapport figurant à l'annexe A de ce même projet⁵⁷. En vertu du II de l'article LO.111-4 du même code, ce rapport présente notamment un tableau, établi au 31 décembre du dernier exercice clos, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement (fonds de solidarité vieillesse – FSV -), à l'amortissement de leur dette (caisse d'amortissement de la dette sociale – CADES -) ou à la mise en réserve de recettes à leur profit (fonds de réserve pour les retraites – FRR).

Elaboré par la direction de la sécurité sociale, le tableau patrimonial a pour objet d'assurer l'information du Parlement sur la situation patrimoniale de la sécurité sociale et de ses principales composantes. À ce titre, il consolide l'ensemble des bilans des régimes et organismes compris dans son périmètre (en l'espèce, les actifs et les passifs des régimes obligatoires de base ainsi que ceux du FSV, de la CADES et du FRR), après neutralisation des opérations réciproques au titre des relations financières entre ces entités. Les règles retenues pour son élaboration et la consistance de ses rubriques sont détaillées à

57. Rapport retraçant la situation patrimoniale [au 31 décembre du dernier exercice clos] des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit et décrivant les mesures prévues pour la couverture des déficits constatés [pour le dernier exercice clos].

l'annexe 9 au projet de loi de financement de la sécurité sociale, où sont par ailleurs justifiés les besoins de financement des régimes et organismes habilités à recourir à l'emprunt.

Par nature ou de fait, le périmètre du tableau patrimonial est moins étendu que celui de la loi de financement de la sécurité sociale. En effet, outre le régime général de sécurité sociale⁵⁸, il comprend uniquement seize autres régimes. D'une part, six régimes n'ont pas de bilan⁵⁹. D'autre part, en accord avec la Cour, en sont écartés les régimes, au nombre de dix, dont le bilan est inférieur à 200 M€ et qui ne sont par ailleurs pas autorisés à recourir à l'emprunt par la loi de financement⁶⁰. De fait, le montant agrégé de leurs bilans est négligeable (inférieur à 0,1 Md€ au 31 décembre 2013).

A - Le tableau patrimonial au 31 décembre 2013

Le tableau patrimonial au 31 décembre 2013 présenté ci-après figurera à l'annexe A qui sera soumise à l'approbation du Parlement à l'article 2 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

58. L'activité de recouvrement et les quatre branches du régime général (maladie, AT-MP, famille et vieillesse).

59. Régime de pensions des agents de l'État, régime de retraite de l'ex-SEITA, régime de retraite des ministres des cultes d'Alsace-Moselle, régime d'assurance maladie du port autonome de Bordeaux, régime d'assurance du port autonome de Strasbourg et régime du personnel de la caisse nationale des mines.

60. Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA), fonds commun des accidents du travail agricole (FCATA), rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCÉM), fonds commun des accidents du travail (FCAT), régime de retraite de l'Opéra de Paris, régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers communaux non professionnels, régime de retraite de la comédie française, rentes d'accident du travail de la mairie de Paris, rentes d'accidents du travail de l'Assistance publique de Paris et rentes d'accidents du travail du département de Paris.

Tableau n° 30 : tableau patrimonial au 31 décembre 2013

ACTIF (en Md€)	31/12/13	31/12/12	Var.	PASSIF (en Md€)	31/12/13	31/12/12	Var.
IMMOBILISATIONS	7,7	6,8	0,9	CAPITAUX PROPRES	-110,9	-107,2	-3,6
Immobilisations Non financières	4,3	4,1	0,2	Dotations	30,9	32,8	-1,9
				Régime général	0,6	0,6	-
				Autres régimes	4,2	4,0	0,2
Prêts, dépôts de garantie et autres	2,5	1,8	0,7	CADES	0,2	0,2	-
				FRR	26,0	28,1	-2,1
				Réserves	10,3	9,1	1,2
				Régime général	2,6	2,5	0,0
				Autres régimes	5,5	5,7	-0,1
Avances, prêts accordés à des organismes de la sphère sociale	0,9	0,9	-	FRR	2,2	0,9	1,3
				Report à nouveau	-152,6	-145,8	-6,8
				Régime général	-4,3	4,1	-8,3
				Autres régimes	-3,0	-1,5	-1,4
				CADES	-145,4	-148,3	3,0
				Résultat de l'exercice	-1,6	-5,9	4,2
				Régime général	-12,5	-13,3	0,8
				Autres régimes	-0,6	-1,7	1,0
				FSV	-2,9	-4,1	1,3
				CADES	12,4	11,9	0,5
				FRR	1,9	1,3	0,6
				Autres	2,2	2,5	-0,3
				FRR	2,1	2,4	-0,3
				PROVISIONS	20,4	19,9	0,5
				Régime général	17,0	16,6	0,4
				Autres régimes	3,4	3,3	0,1
Valeurs mobilières et titres de placement dont :	48,3	46,8	1,5	Dettes représentées par un titre (obligations, billets de trésorerie)	159,8	162,3	-2,5
Autres régimes	6,9	7,3	-0,5	Régime général	20,5	16,9	3,6
CADES	7,1	5,6	1,5	CADES	139,3	145,4	-6,1
FRR	33,9	33,8	0,1	Dettes à l'égard d'établissements de	11,2	7,4	3,9
Encours bancaire	6,7	10,4	-3,7	Régime général (y compris prêts CDC)	7,6	4,0	3,6
Régime général	1,5	2,6	-1,1	Autres régimes	2,6	2,3	0,3
Autres régimes + FSV	2,8	2,3	0,5	CADES	1,0	1,0	-
CADES	0,2	3,0	-2,8	Dépôts	2,2	2,2	0,0
FRR	2,2	2,4	-0,3	Régime général	2,2	2,2	-
Créances nettes au titre des instr. fin.	0,4	0,6	-0,2	Autres	0,2	2,1	-1,9
CADES	0,2	0,2	-	Régime général	-	-	-
FRR	0,2	0,3	-0,1	Autres régimes	0,1	0,1	-
				CADES	0,1	2,0	-1,8
ACTIF CIRCULANT	63,7	64,0	0,7	PASSIF CIRCULANT	43,8	42,0	1,8
Créances sur prestations	7,6	7,4	-0,2	Dettes et charges à payer (CAP) à l'égard des bénéficiaires	20,0	19,8	0,2
Créances de cotisations, de contributions sociales et d'impôts	9,2	9,3	-0,1	Dettes à l'égard des cotisants	1,2	1,3	-
Produits à recevoir de cotisations (PAR), de contributions sociales et d'impôts	35,5	35,5	-	Dettes et CAP à l'égard de l'État et autres entités publiques	8,7	8,5	1,2
Créances sur l'État et autres entités publiques	9,0	8,4	0,6				
Produits à recevoir de l'État	0,5	0,6	-				
Autres actifs	1,8	2,9	1,0	Autres passifs, dont soulte IEG	13,8	12,4	1,4
TOTAL DE L'ACTIF	126,7	128,5	-0,7	TOTAL DU PASSIF	126,7	128,5	-0,7

Source : direction de la sécurité sociale

Par analogie avec la présentation des comptes de l'État, le montant présenté en capitaux propres (-110,9 Md€ au 31 décembre 2013) pourrait être assimilé à la situation nette consolidée des entités du champ des lois de financement de la sécurité sociale. En 2013, les capitaux propres ont continué à se dégrader, mais à un rythme réduit de près de la moitié par rapport à 2012 (-3,6 Md€ contre -6,7 Md€) :

- en 2013, le déficit global du régime général, des autres régimes et du FSV a continué à se contracter (de 19,2 Md€ à 16 Md€, soit une réduction de 3,2 Md€), tandis que la CADES et le FRR ont dégagé des résultats excédentaires en hausse (à hauteur respectivement de 12,4 Md€ et de 1,9 Md€). En tenant compte des capacités de financement de la CADES et du FRR, le résultat d'ensemble de la sécurité sociale s'élève à -1,6 Md€, après -5,9 Md€ en 2012 et -10,7 Md€ en 2011. Toutefois, le résultat excédentaire dégagé par la CADES au titre d'une année donnée n'a pas pour objet de compenser des déficits de cette même année, mais de contribuer à éteindre d'ici à 2025 la dette sociale engendrée par l'accumulation des déficits ; celui du FRR concourt quant à lui au financement des régimes d'assurance vieillesse au titre d'années futures ;
- le report à nouveau, qui reflète les déficits des années passées, apporte une contribution négative à la variation des capitaux propres (à hauteur de 6,8 Md€). L'absence de reprise par la CADES au cours de l'année 2013 des déficits 2012 des branches maladie et famille⁶¹ et le déficit 2012 de la branche AT-MP induisent une forte dégradation du report à nouveau du régime général (qui devient négatif de 4,3 Md€ après un report à nouveau positif de 4,1 Md€ en 2012). Le report à nouveau négatif de la CADES s'est quant à lui réduit (de 3 Md€) sous l'effet d'une reprise de déficits de la branche vieillesse et du FSV d'un montant moins élevé (8,9 Md€)⁶² que celui de son résultat 2012 affecté en report à nouveau au 31 décembre 2013 (soit 11,9 Md€).

61. Dans la limite du double plafond de 62 Md€ de reprises de déficits de la branche vieillesse et du FSV au titre des exercices 2011 à 2018 en cumul et de 10 Md€ de reprises par an fixé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, un décret n° 2014-97 du 3 février 2014 a par la suite prévu la reprise non seulement des déficits prévisionnels de la branche vieillesse et du FSV pour 2013 (soit 6 Md€), mais aussi d'une partie du déficit constaté de la branche maladie pour 2012 (à hauteur de 4 Md€, au regard d'un déficit 2012 d'un montant total de 5,85 Md€).

62. Un décret n° 2013-482 du 7 juin 2013 a transféré à la CADES les déficits de la branche vieillesse et du FSV pour l'exercice 2012, soit 8,9 Md€.

L'endettement financier net de la sécurité sociale, qui correspond à la différence entre le passif⁶³ et l'actif financiers⁶⁴, a continué à augmenter, quoique à un rythme ralenti (118 Md€ au 31 décembre 2013 contre 116,2 Md€ un an plus tôt) :

- l'endettement financier net du régime général a fortement augmenté (28,3 Md€ au 31 décembre 2013 contre 20,5 Md€ un an plus tôt, dont 23,9 Md€ et 16,6 Md€ respectivement portés par l'ACOSS⁶⁵), sous l'effet de l'absence de reprise par la CADES au 31 décembre 2013⁶⁶ des déficits des branches maladie et famille pour l'exercice 2012, qui demeurent par conséquent financés par l'ACOSS ;
- l'endettement financier net de la CADES a diminué (132,9 Md€ au 31 décembre 2013 contre 139,5 Md€ un an plus tôt), sous l'effet de la poursuite du remboursement de la dette sociale qui lui a été transférée, mais pour un montant inférieur (6,6 Md€) à celui de l'augmentation de l'endettement financier du régime général (7,8 Md€, dont 7,3 Md€ pour l'ACOSS).

B - Avis de la Cour

Conformément aux dispositions de la loi organique du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale, la Cour exprime son « avis sur la cohérence du tableau patrimonial du dernier exercice clos ».

À ce titre, la Cour s'assure de l'établissement du tableau patrimonial en fonction 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 et, de manière générale, de la qualité de l'information procurée au Parlement dans le cadre et à l'appui du tableau patrimonial.

En outre, l'appréciation de la Cour tient compte des opinions exprimées sur les comptes des régimes de sécurité sociale et du fonds de

63. Pour l'essentiel, il s'agit de l'endettement social porté par la CADES et par l'ACOSS.

64. Les actifs financiers sont principalement détenus par le FRR, la CADES (au titre du préfinancement du remboursement d'emprunts) et le régime de retraites de la Banque de France.

65. A titre principal, le solde correspond à des virements émis en fin d'année par les caisses d'allocations familiales par anticipation à la date de versement des prestations au début de l'année suivante.

66. Voir note 20 *supra* pour ce qui concerne l'année 2014.

solidarité vieillesse par leurs auditeurs externes (Cour s'agissant des branches et de l'activité de recouvrement du régime général et commissaires aux comptes pour ce qui concerne les autres régimes, le fonds de solidarité vieillesse, la caisse d'amortissement de la dette sociale et le fonds de réserve pour les retraites).

*

* *

En application du 2° du VIII de l'article LO. 111-3 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 patrimonial au 31 décembre 2013, établi par la direction de la sécurité sociale, qui figurera à l'annexe A soumise à l'approbation du Parlement à l'article 2 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 ainsi que sur les éléments d'information qui seront intégrés aux annexes A et 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour cette même année.

À l'issue de ces vérifications, la Cour relève en premier lieu que l'annexe 9 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 comprend une information appropriée sur la ventilation de l'actif et du passif circulant par catégorie d'organismes. Cette évolution favorable la conduit à ne pas reconduire l'observation qu'elle avait portée sur la présentation insuffisamment détaillée des rubriques du tableau patrimonial 2012. En outre, les écarts entre les actifs et les passifs réciproques des entités entrant dans le champ du tableau patrimonial ont désormais un caractère non significatif⁶⁷, sous l'effet des instructions données et des contrôles effectués par la direction de la sécurité sociale, ce qui conduit la Cour à ne pas reconduire une autre observation. Par ailleurs, la dissociation des actifs et des passifs relatifs aux régimes complémentaires maladie et vieillesse du régime agricole par rapport aux régimes de base de ce même régime est désormais correctement documentée, ce qui a pour effet de réduire le périmètre d'une autre observation.

67. En 2013, ces écarts représentent environ 0,1 % du total du tableau patrimonial au 31 décembre 2013. À titre principal, la branche maladie du régime général a cessé de compenser les créances sur les cotisants à l'actif avec les encaissements reçus des cotisants et non répartis en produits entre les attributaires au passif de son bilan. En outre, les attributaires de l'activité de recouvrement ont appliqué le principe d'indépendance des exercices au titre des régularisations d'encaissements sur cotisations. Les écarts résiduels concernent essentiellement certaines opérations réalisées entre les régimes d'assurance maladie (64 M€) et des dépréciations de créances douteuses sur des prélèvements sociaux recouverts par le régime agricole pour le compte de l'ACOSS (93 M€).

Après avoir tenu compte de ces progrès importants, la Cour estime que le tableau patrimonial qui sera soumis à l'approbation du Parlement à l'article 2 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 fournit une représentation cohérente de la situation patrimoniale de la sécurité sociale au 31 décembre 2013, en exprimant cependant les deux observations suivantes (contre quatre sur le tableau patrimonial 2012) :

1. s'agissant du régime social des indépendants (RSI), les éléments d'information communiqués à la Cour à l'appui de la dissociation des actifs et des passifs afférents aux régimes complémentaires de ceux des régimes de base retenus dans le cadre du tableau patrimonial demeurent insuffisamment justifiés et ne lui permettent pas de s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité des montants pris en compte dans le tableau patrimonial (voir C – 1 – *infra*) ;

2. les opinions exprimées par la Cour et par les commissaires aux comptes continuent à souligner la qualité perfectible des comptes des régimes de sécurité sociale intégrés au tableau patrimonial 2013, en raison notamment des insuffisances des dispositifs de contrôle interne et de la persistance de difficultés comptables (voir C – 2 – *infra*).

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

- les dettes comptabilisées par le fonds de réserve pour les retraites (FRR) à l'égard de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) (23,1 Md€ au 31 décembre 2013)⁶⁸ ont été réintégrées à ses capitaux propres, en l'espèce les « dotations »⁶⁹, compte tenu de l'absence de comptabilisation par la CADES de créances réciproques sur le FRR⁷⁰. Cette remarque n'a pas d'incidence sur le montant total des capitaux propres retracé par le tableau patrimonial, mais uniquement sur leur ventilation entre la CADES et le FRR ;

68. En vue de financer une partie des reprises de déficits des branches famille, maladie et vieillesse du régime général et du FSV, la LFSS 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.

69. 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 patrimonial, le montant restant dû à la CADES a été reclassé dans le poste « dotations » du FRR.

70. Dans l'annexe à ses comptes, la CADES mentionne ces ressources en tant qu'engagements reçus du FRR.

- en application de la réglementation comptable⁷¹, le FRR comptabilise ses actifs financiers à une valeur de marché (33,9 Md€ au 31 décembre 2013) et, au passif de son bilan, un écart positif d'estimation par rapport au coût d'acquisition des actifs en question (2,1 Md€) ;

- dans le cadre de l'adossement du financement du régime des industries électriques et gazières (IEG) à la branche vieillesse du régime général en 2005, les employeurs des IEG ont versé une soulte à la CNAVTS à hauteur de 3,1 Md€, qui l'a elle-même reversée au FRR, qui en assure la gestion jusqu'en 2020⁷². Conformément à la réglementation comptable (voir *supra*), le FRR réévalue à chaque clôture d'exercice les actifs financiers qu'il gère pour le compte de la CNAVTS (4,1 Md€ au 31 décembre 2013), tandis que la CNAVTS comptabilise à sa valeur nominale la soulte dont la gestion financière a été confiée au FRR (soit 3,1 Md€ au 31 décembre 2013). Dans le tableau patrimonial, la différence entre les montants inscrits en comptabilité entre la CNAVTS et le FRR (soit 1 Md€) fait l'objet d'un reclassement en produit constaté d'avance, en conformité avec le traitement comptable de cette opération défini par le Haut conseil interministériel de la comptabilité des organismes de sécurité sociale (HCICOSS)⁷³.

C - Motivations détaillées de l'avis de la Cour

1 - Une justification encore insuffisante des montants intégrés au titre des régimes de base du RSI

Le périmètre du tableau patrimonial porte uniquement sur les régimes de base. De ce fait, les données comptables relatives aux régimes de base et aux régimes complémentaires doivent être dissociées.

Les informations communiquées à cette fin par le régime social des indépendants (RSI) et le régime agricole (mutualité sociale agricole ou MSA) ont conduit la direction de la sécurité sociale à retenir respectivement 5,3 Md€ (sur un bilan total de 19,2 Md€ au 31 décembre 2013) et 5,9 Md€ (sur un bilan total de 6,3 Md€ au 31 décembre 2013) d'actifs et de passifs au titre des régimes de base maladie et vieillesse intégrés au tableau patrimonial.

71. Avis n° 2003-07 du conseil national de la comptabilité (CNC).

72. Le HCICOSS a défini en 2005 le traitement comptable de cette opération, révisé en 2009 au titre des comptes 2008.

73. Dont les missions ont depuis lors été confiées au conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

Dans la limite de ses travaux au titre du présent avis, qui ne s'étendent pas à une vérification des données comptables des régimes, la Cour estime que les justifications produites par la MSA⁷⁴ sont de nature à garantir la correcte ventilation des postes du bilan du régime agricole entre les régimes de base et les régimes complémentaires.

S'agissant du RSI, les éléments d'information communiqués à la Cour⁷⁵ ne marquent pas de progrès par rapport aux exercices précédents, en raison de la difficulté récurrente que rencontre ce régime à reconstituer des bilans par risque. Ils demeurent insuffisants pour permettre à la Cour d'apprécier la correcte ventilation des données de bilan entre les régimes de base et les régimes complémentaires. Dès lors, la Cour n'est pas en mesure de s'assurer de l'exactitude des données intégrées au tableau patrimonial au titre des seuls régimes de base.

Afin d'assurer la correcte justification des montants intégrés au tableau patrimonial au titre des régimes maladie et vieillesse de base, la Cour recommande que le RSI établisse une note méthodologique détaillée et un tableau de passage entre la balance générale et les balances par régime qui permette de distinguer les données comptables relatives aux régimes de base de celles ayant trait aux régimes complémentaires pour ce qui concerne les comptes du bilan.

2 - Les opinions exprimées par les auditeurs externes sur la qualité des comptes 2013

S'agissant des entités qui sont comprises dans le champ du tableau patrimonial, mais pas dans celui des tableaux d'équilibre, les états financiers du FRR au 31 décembre 2013 ont été certifiés sans réserve par ses commissaires aux comptes et l'auditeur contractuel de la CADES n'a pas émis d'observation sur ses états financiers à la même date.

Pour ce qui concerne les régimes et le fonds de solidarité vieillesse qui sont compris dans le champ des tableaux d'équilibre comme de celui du tableau patrimonial, il est renvoyé aux développements précédents sur les tableaux d'équilibre (voir I – C – 4. *supra*).

74. Note méthodologique qui précise les modalités de répartition du bilan combiné entre les différents régimes, les retraitements de présentation effectués et les contrôles réalisés par l'agence comptable et tableau de passage entre la balance générale et les balances par régime pour ce qui concerne les comptes du bilan.

75. Note précisant l'affectation des soldes comptables à chacun des régimes de base et complémentaires, dont le contenu est insuffisant pour permettre d'assurer la traçabilité et la justification des opérations conduisant à passer du bilan tous régimes confondus au seul bilan afférent aux régimes de base.

Au regard des opinions de certification avec réserves exprimées par la Cour sur les états financiers du régime général, de certification avec réserves exprimées par les commissaires aux comptes sur ceux d'autres régimes (régime agricole, régime des mines, ENIM et caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales) et du refus de certification de l'un d'entre eux (RSI), la fiabilité des données comptables intégrées au tableau patrimonial est imparfaitement assurée pour ce qui concerne l'actif circulant (évaluation des dépréciations de créances et des produits à recevoir) et les provisions pour risques et charges (évaluation des provisions pour risques contentieux et classement de charges à payer en provisions pour charges de prestations).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'approbation par le Parlement, dans le cadre de la première partie de la loi annuelle de financement de la sécurité sociale, des tableaux d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et du fonds de solidarité vieillesse ainsi que du tableau patrimonial de la sécurité sociale relatifs au dernier exercice clos constitue, dans son principe, l'un des instruments du pilotage financier de la sécurité sociale.

S'agissant du tableau patrimonial, cet instrument a un caractère effectif et pertinent. En effet, ce document procède d'une conception pertinente et les imperfections relevées par la Cour ont un caractère désormais résiduel. Compte tenu des informations littéraires et chiffrées qui figurent à l'annexe 9 au projet de loi de financement annuel, le Parlement est dûment éclairé sur les données soumises à son approbation.

En ce qui concerne les tableaux d'équilibre, dont la conception est plus ancienne, le caractère très limité et de fait inadapté de l'information fournie au Parlement à l'appui de l'exercice de ses prérogatives confère un caractère plus théorique qu'effectif à cet instrument.

De fait, le Parlement est invité à adopter les montants globaux de produits (recettes) et de charges (dépenses) et les résultats (soldes) et qui en découlent, sans disposer d'une information suffisante sur la consistance de ces derniers, leur évolution par rapport à l'exercice précédent et les écarts par rapport aux prévisions des précédentes lois de financement qu'il a adoptées. De surcroît, les montants globaux de produits et de charges comportent des distorsions injustifiées par rapport aux données comptables des régimes et du FSV.

Les informations contenues dans les rapports à la commission des comptes de la sécurité sociale, qui répondent à un objet, à un niveau de détail et à un mode d'exposition distincts de ceux propres à des annexes à

des lois de financement, ne conduisent pas à atténuer la portée de ces constats.

Il importe ainsi que soient corrigés rapidement les défauts qui affectent la qualité de l'information procurée au Parlement à travers et à l'appui des tableaux d'équilibre.

La Cour formule les recommandations suivantes :

4. améliorer l'information procurée sur les résultats effectifs de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du régime général en intégrant une rubrique propre au fonds de solidarité vieillesse (FSV) dans les tableaux d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale d'une part et du régime général de sécurité sociale d'autre part (recommandation réitérée) ;

5. assurer une information appropriée du Parlement sur la formation des soldes retracés par les tableaux d'équilibre, en mettant fin aux contractions injustifiées de produits et de charges et en intégrant à l'annexe 4 au projet de loi de financement des informations d'un niveau de détail approprié sur la consistance, l'évolution et les écarts par rapport aux prévisions des produits et des charges (recommandation réitérée).

Annexe - liste des régimes (hors régime général) intégrés au tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, présentés par branche.

	Risque Maladie	Risque Vieillesse	Risque AT/MP
Agents de l'État	X	X	
Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS)	X		
Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE)		X	
Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCCEM) *			X
Régime des salariés agricoles (MSA)	X	X	X
Régime des exploitants agricoles (MSA)	X	X	X
Fonds commun des accidents du travail agricole			X
Régime social des indépendants – branche maladie	X		
Régime social des indépendants – branche vieillesse commerçants		X	
Régime social des indépendants – branche vieillesse artisans		X	
Caisse autonome d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)		X	
Caisse nationale des barreaux français (CNBF)		X	
Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN)	X	X	
Caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC)	X	X	
Régime de retraite des ministres des cultes d'Alsace-Moselle		X	
Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA) *		X	
Fonds commun des accidents du travail (FCAT) *			X

	Risque Maladie	Risque Vieillesse	Risque AT/MP
Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)	X	X	
Allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales (ATIACL)			X
Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la société nationale des chemins de fers français (SNCF)	X	X	
Caisse de retraites du personnel de la régie autonome des transports parisiens (RATP)	X	X	
Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)	X	X	X
Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)	X	X	X
Établissement national des invalides de la marine (ENIM)	X	X	X
Banque de France		X	
Opéra de Paris		X	
Comédie Française		X	
Régime d'assurance maladie du personnel du Port autonome de Bordeaux	X		
Régime d'assurance vieillesse du personnel du Port autonome de Strasbourg		X	
Ex-SEITA		X	
Rentes accidents du travail de la mairie de Paris *			X
Rentes accidents du travail de l'assistance publique de Paris *			X
Rentes accidents du travail du département de Paris *			X
Régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers communaux non professionnels (RISP) *			X

*Régime en voie d'extinction.

Source : Cour des comptes, à partir de la liste des régimes annexée au PLFSS 2012.