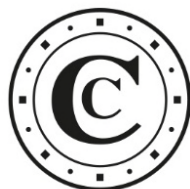


Cour des comptes



**CERTIFICATION
DES COMPTES DU
RÉGIME GÉNÉRAL DE
SÉCURITÉ SOCIALE**

Exercice 2019

Mai 2020

SOMMAIRE

| | |
|---|------------|
| Délibéré | 7 |
| Synthèse | 9 |
| Chapitre I les positions de la Cour sur les comptes combinés du régime général pour l'exercice 2019 | 23 |
| I. Les comptes combinés de l'activité de recouvrement..... | 25 |
| A. La position de la Cour..... | 25 |
| B. Les motivations détaillées de la position de la Cour | 27 |
| II. Les comptes combinés de la branche maladie | 48 |
| A. La position de la Cour..... | 49 |
| B. Les motivations détaillées de la position de la Cour | 50 |
| III. Les comptes combinés de la branche accidents du travail - maladies professionnelles (AT-MP) | 74 |
| A. La position de la Cour..... | 74 |
| B. Les motivations détaillées de la position de la Cour | 75 |
| IV. Les comptes combinés de la branche famille..... | 81 |
| A. La position de la Cour..... | 81 |
| B. Les motivations détaillées de la position de la Cour | 82 |
| V. Les comptes combinés de la branche vieillesse | 99 |
| A. La position de la Cour..... | 99 |
| B. Les motivations détaillées de la position de la Cour | 101 |
| Chapitre II les positions de la Cour sur les comptes des organismes nationaux du régime général pour l'exercice 2019 | 115 |
| VI. Les comptes de l'acoss pour l'exercice 2019..... | 117 |
| A. La position de la Cour sur les comptes de l'ACOSS | 117 |
| B. Les motivations détaillées de la position de la Cour | 117 |
| VII. Les comptes de la cnam pour l'exercice 2019 | 118 |
| A. La position de la Cour sur les comptes de la CNAM..... | 118 |
| B. Les motivations détaillées de la position de la Cour | 119 |
| VIII. Les comptes de la cnaf pour l'exercice 2019 | 120 |
| A. La position de la Cour sur les comptes de la CNAF | 120 |
| B. Les motivations détaillées de la position de la Cour | 121 |
| IX. Les comptes de la cnav pour l'exercice 2019 | 121 |
| A. La position de la Cour sur les comptes de la CNAV..... | 121 |
| B. Les motivations détaillées de la position de la Cour | 122 |

| | |
|---|------------|
| Chapitre III le compte rendu des vérifications opérées par la Cour | 123 |
| X. Le cadre et la démarche d'audit | 125 |
| XI. Les vérifications intermédiaires | 127 |
| XII. Les vérifications finales | 129 |
| Annexes | 133 |

La certification des comptes du régime général de sécurité sociale par la Cour des comptes

- élaboration et publication -

En application des dispositions de l'article LO 132-2-1 du code des juridictions financières, la Cour établit chaque année un rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, qu'elle remet au Parlement et au Gouvernement au titre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale (article LO 111-3 du code de la sécurité sociale).

La Cour conduit ses vérifications en se référant aux normes internationales d'audit (normes ISA) édictées par la Fédération internationale des experts comptables (IFAC), dans le respect des trois principes fondamentaux qui gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes et celles des chambres régionales et territoriales des comptes : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'*indépendance* institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La *contradiction* implique que les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle, d'une enquête ou de vérifications, de même que les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

L'audit de certification des comptes du régime général de sécurité sociale est réalisé par la sixième chambre de la Cour. Les vérifications sont confiées à des équipes de rapporteurs composées de magistrats de la Cour, de rapporteurs extérieurs et d'experts. L'un des magistrats de cette chambre assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des travaux.

Le projet de rapport de certification des comptes du régime général est ensuite examiné par le comité du rapport public et des programmes, composé du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce les fonctions de rapporteur général.

Enfin, le projet est soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'en soient les fonctions, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées ou pour tout autre motif déontologique.

Au cours des missions finales, la Cour a pris en compte, dans l'exercice de sa mission de certification des comptes de l'exercice 2019, le contexte créé par la crise sanitaire et les contraintes qui en ont résulté pour les organismes et leurs administrations de tutelle (cf. encadrés pages 10 et 130).

Le rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale est accessible en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Il est également diffusé par *La Documentation française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, conformément aux dispositions du décret n° 2020-438 du 17 avril 2020 portant adaptation des règles applicables à la chambre du conseil de la Cour des comptes, a adopté le présent *Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale pour l'exercice 2019*.

Elle a arrêté ses positions au vu des projets de motivations détaillées et du compte rendu des vérifications opérées, communiqués au préalable aux ministres et aux organismes nationaux du régime général de sécurité sociale, et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Ont participé au délibéré : Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, MM. Durrelman, Briet, présidents de chambre maintenus, Mme Darragon, MM. Courtois, Lefebvre, De Gaulle, Guédon, Thornary, Antoine, Mme Bouygard, MM. Clément, Glimet, de Nicolay, Mme Latare, MM. Albertini, Miller, Mme Bouzanne des Mazery, MM. Soubeyran, Strassel, Mmes Latournerie-Willems, Hamayon, M. Bouvard, Mme Riou Canals, MM. Lejeune, Michelet, Mme Régis, MM. Houdebine, Bonnaud, conseillers maîtres, M. Richier, conseiller maître en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Morin, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;

- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Appia, conseiller maître, rapporteur général, M. Fulachier, conseiller maître, et M. Olié, conseiller référendaire, rapporteurs devant la chambre chargée de le préparer, et de M. Viola, conseiller maître, président de section, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de M. Ferriol, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait le 13 mai 2020.

Le projet de rapport de certification soumis à la chambre du conseil a été préparé par la sixième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Morin, président de chambre, et composée de M. Briet, président de chambre maintenu, Mme Carrère-Gée, M. Viola, Mme Latare, M. de la Guéronnière, Mme Bouzanne des Mazery, MM. Fulachier et Appia, Mme Hamayon, M. Houdebine, conseillers maîtres.

Les rapporteurs de synthèse étaient M. Appia, conseiller maître, rapporteur général de la certification des comptes du régime général de sécurité sociale, M. Fulachier, conseiller maître, et M. Olié, conseiller référendaire.

Les travaux dont est issu le projet de rapport de certification ont été effectués par :

- MM. Appia et Fulachier, conseillers maîtres ;
- M. Olié, conseiller référendaire ;
- Mmes Chabbert, Chibou, Figarol, Labidi-Farsi, Massard (jusqu'au 4 octobre 2019), Novikova (à compter du 4 novembre 2019), Perbal, Sikora, Vecchiatto, Veyrat-Lafont, MM. Bellosta, Dardigna, Debros (à compter du 9 octobre 2019), Delmas, Dupouy, Pinatel, Mc Shine, Sebbagh, experts ;
- Mme Tan, vérificatrice (à compter du 15 octobre 2019).

Le contre-rapporteur était M. Viola, conseiller maître.

Le projet de rapport de certification a été examiné et approuvé, le 5 mai 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Moati, doyenne des présidents de chambre, faisant fonction de Première présidente, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani et Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Barbé, président de section, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

Synthèse

La mission confiée à la Cour

La Cour rend compte dans le présent rapport, en application de l'article LO 132-2-1 du code des juridictions financières, des vérifications qu'elle a opérées en vue de certifier la régularité, la sincérité et l'image fidèle donnée sur la situation financière et le patrimoine du régime général de sécurité sociale par les neuf jeux de comptes suivants :

- les comptes combinés de la branche maladie, de la branche des accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP), de la branche famille et de la branche vieillesse, ainsi que les comptes combinés de l'activité de recouvrement du régime général de sécurité sociale ;
- les comptes annuels de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

La Cour formule sur chacun de ces comptes une opinion écrite, motivée et indépendante, après avoir collecté les éléments procurant une assurance raisonnable sur la conformité des états financiers, dans tous leurs aspects significatifs, aux règles et principes comptables qui leur sont applicables.

Pour exprimer son opinion, la Cour effectue des travaux d'audit, détaillés dans le chapitre III du présent rapport, se fonde sur son jugement professionnel et se conforme aux modalités de présentation généralement applicables en matière d'audit d'états financiers.

Elle a ainsi été conduite depuis 2006, premier exercice soumis à certification, à formuler une impossibilité à certifier, un refus de certifier ou une certification avec réserves, motivés par l'absence de résolution de difficultés significatives à l'issue de l'audit.

Ces difficultés peuvent traduire un désaccord avec le producteur des comptes portant, par exemple, sur le caractère approprié des méthodes comptables retenues, la pertinence de l'information fournie dans les états financiers ou la présence d'anomalies significatives dans les comptes.

Elles peuvent aussi prendre la forme d'une limitation à l'étendue des travaux d'audit, si le certificateur n'a pas été en mesure de recueillir les éléments probants lui permettant de conclure à l'absence d'anomalie significative sur des éléments dont dépend la fiabilité des états financiers.

La synthèse des positions exprimées par la Cour (cf. annexe B) témoigne des progrès accomplis sur le moyen terme dans la maîtrise des risques et la fiabilisation des comptes. Ainsi, les neuf jeux de comptes du régime général ont tous été certifiés depuis 2013, avec des réserves dont le nombre total s'est réduit, durant cette période, de 33 à 28.

Les actions conduites en ce sens par les organismes du régime général font l'objet d'un suivi régulier, dans le cadre de l'examen conjoint, avec la Cour, de trajectoires de levée des constats d'audit sous-jacents aux réserves qu'elle formule.

Incidences de l'état d'urgence sanitaire sur l'audit des comptes du régime général de sécurité sociale de 2019

Outre l'adaptation de certaines procédures d'échange avec les producteurs des comptes, l'état d'urgence sanitaire a eu pour principales incidences la mention de la crise sanitaire au nombre des événements postérieurs à la clôture dans les annexes aux comptes 2019 des branches, de l'activité de recouvrement et des organismes nationaux du régime général, ainsi que des limitations aux travaux d'audit.

Pour la plupart, les limitations aux travaux d'audit dont fait état le présent rapport sont cependant antérieures à l'état d'urgence sanitaire.

Des enjeux financiers qui dépassent le seul régime général

Du point de vue de l'audit financier, le régime général se caractérise par le nombre considérable d'opérations effectuées par les organismes en faveur de plus de soixante millions d'assurés ou d'allocataires ou en lien avec 9,5 millions de cotisants, ainsi que par l'importance des masses financières en jeu.

Compte tenu de l'atomicité financière des opérations effectuées et comptabilisées¹, l'examen de l'efficacité du contrôle interne, entendu comme les dispositifs de toute nature² qui concourent à prévenir ou bien à détecter et corriger les anomalies qui les affectent, est un élément clé de la démarche d'audit suivie par la Cour.

¹ Prise individuellement, chaque opération ne représente qu'une part réduite, sinon infime, des montants comptabilisés dans les états financiers soumis à certification.

² Dans la chaîne de réalisation des opérations, contrôles intégrés aux systèmes d'information, procédures de gestion, ainsi que supervisions internes aux services ordonnateurs et contrôles effectués par les directions comptables et financières.

L'efficacité de ces dispositifs, dont dépend en particulier la fiabilité des données correspondant aux opérations retracées dans les comptes, est mesurée par des indicateurs de risque financier résiduel, dont la Cour examine le périmètre, la fiabilité et le niveau.

Les indicateurs de risque financier résiduel

Le décret n° 2013-917 du 14 octobre 2013 relatif au contrôle interne des régimes obligatoires de base de sécurité sociale prévoit que les organismes nationaux établissent des indicateurs mesurant « *le risque financier résiduel après supervision de l'ordonnateur et contrôle de l'agent comptable* »³.

Le calcul de ces indicateurs repose sur la vérification approfondie d'un échantillon d'opérations représentatif de celles effectuées et comptabilisées durant l'exercice ou pendant une période donnée. Par-delà les différences observées entre les branches dans la constitution des échantillons, l'organisation des contrôles et les périodes couvertes, les résultats des contrôles réalisés permettent d'établir :

- la fréquence des erreurs détectées, qui correspond au pourcentage des opérations vérifiées pour lesquelles subsiste au moins une erreur de portée financière ;
- un taux d'incidence financière des erreurs, obtenu en rapportant la somme des montants d'erreurs au montant total des prestations versées de l'échantillon. Cette somme est exprimée en valeur absolue, certaines erreurs étant au détriment et d'autres en faveur des assurés ou des tiers concernés (professionnels de santé en tiers payant, par exemple) ;
- par extrapolation, le montant global des erreurs de portée financière, calculé en appliquant le taux d'incidence financière précité à l'ensemble des prestations versées au cours de la période retenue.

Les indicateurs étant calculés selon une méthode statistique, leur valeur s'établit à l'intérieur d'un intervalle de confiance. Dans le cadre de ce rapport, sont ainsi évoqués le niveau et l'évolution des valeurs centrales de ces intervalles de confiance, ainsi que les fourchettes dans lesquelles se situent les indicateurs avec une probabilité de 95 %.

La CNAF s'est dotée de deux indicateurs de cette nature, qui portent sur les données déclaratives prises en compte pour attribuer les prestations (indicateur « données entrantes ») et sur l'activité de la branche famille (indicateur « métier »). La CNAM dispose d'indicateurs relatifs aux frais de santé en facturation directe et aux indemnités journalières. La CNAV suit des indicateurs relatifs aux prestations de retraite. L'activité de

³ Article D. 114-4-7 résultant du décret n° 2013-917 du 14 octobre 2013 relatif au contrôle interne de régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement.

recouvrement ne dispose toujours pas d'indicateurs synthétiques comparables.

Les conventions d'objectifs et de gestion avec l'État fixent des objectifs d'amélioration du niveau des indicateurs existants.

Les produits soumis à certification

Le réseau des URSSAF recouvre les cotisations et contributions sociales, des impôts et taxes affectés et des produits divers pour le compte des branches du régime général (374,4 Md€ en 2019).

Pour le financement du régime général, l'ACOSS reçoit par ailleurs des produits de l'État et des collectivités locales et des transferts internes à la sécurité sociale (116,6 Md€).

Enfin, le réseau des URSSAF agit pour le compte de plus de huit cents attributaires relevant de la sécurité sociale – autres régimes de sécurité sociale, Fonds de solidarité vieillesse, CADES – ou non – Unédic, État et autorités organisatrices de la mobilité notamment (109,2 Md€).

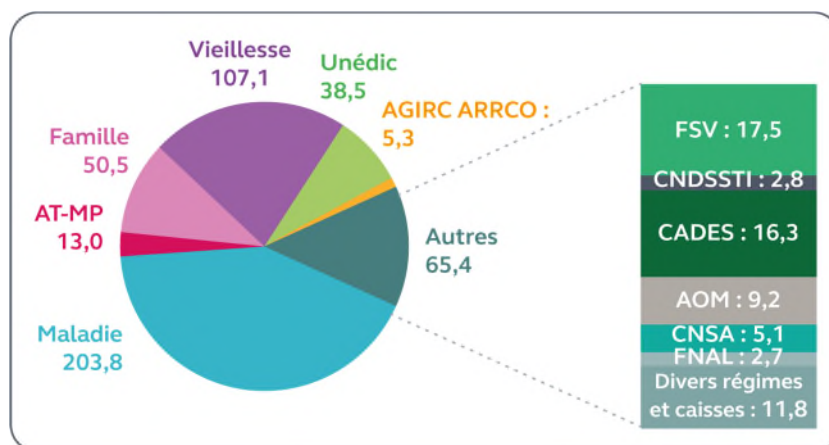
Tableau n° 1 : produits et charges soumis à certification (2019)

| Produits soumis à la certification de la Cour | Md€ | Charges soumises à la certification | Md€ |
|---|--------------|--|--------------|
| Produits recouverts par le réseau des URSSAF pour les branches du régime général | 374,4 | Charges des branches du régime général | 491,1 |
| Produits apportés au régime général par l'État et les départements et par des transferts internes à la sécurité sociale | 116,6 | | |
| Produits recouverts par le réseau des URSSAF pour d'autres attributaires, hors régime général | 109,2 | | |
| Total | 600,2 | Total | 491,1 |

Source : Cour des comptes

Au total, les produits soumis à la certification de la Cour ont atteint 600,2 Md€ en 2019, soit 24,7 % du PIB. Leur répartition entre leurs destinataires était la suivante.

Graphique n° 1 : destinataires des produits entrant dans le champ de la mission de certification de la Cour (en Md€, en 2019)

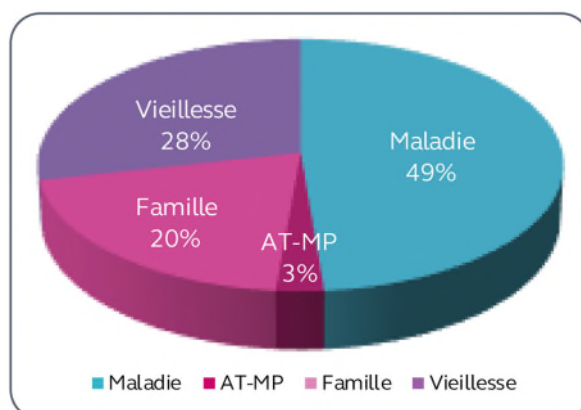


Source : Cour des comptes

Les charges soumises à certification

À titre principal, les charges du régime général sont constituées par des prestations financées par les cotisations, contributions et autres impositions affectées à ce régime, par des transferts (Fonds de solidarité vieillesse) et par des tiers (État et départements). Leur répartition par branche est la suivante.

Graphique n° 2 : la répartition des charges par branche (% des charges - 2019)



Source : Cour des comptes

Ces charges atteignent, en incluant celles financées par des tiers (soit 47,6 Md€ pour la branche famille et 1,1 Md€ pour la branche maladie), 491,1 Md€ en 2019, contre 473,2 Md€ en 2018.

Des comptes du régime général certifiés avec 28 réserves en 2019

Observations générales sur l'exercice 2019

La fiabilité des comptes de l'exercice 2019 dépend, en premier lieu, de **l'efficacité des dispositifs de contrôle interne** mis en œuvre pour couvrir les risques de portée financière liés à l'activité des organismes et au caractère déclaratif des données intégrées dans les systèmes d'information en provenance des cotisants, des bénéficiaires de prestations ou d'organismes tiers.

Les réformes engagées dans la sphère sociale au cours des années récentes⁴ ont créé de nouveaux risques ou renforcé des risques existants, ce qui requiert l'adaptation des dispositifs de contrôle interne et des systèmes d'information. Ainsi, l'intégration au régime général des régimes de base de l'ex-régime social des indépendants (RSI) a continué de mobiliser, en 2019, les organismes du régime général.

Dans ce contexte, l'audit des comptes de 2019 du régime général souligne des faiblesses persistantes du contrôle interne.

Ces faiblesses se traduisent notamment par des valeurs toujours élevées des indicateurs de risque financier résiduel, qui mesurent la fréquence et les montants d'erreurs ayant une incidence financière. Ces erreurs se traduisent par le versement de prestations non conformes aux droits des assurés, des allocataires ou des acteurs du système de santé en tiers payant, en leur faveur (versements d'indus) ou à leur détriment (rappels qui seraient à effectuer).

⁴ Protection universelle maladie (PUMA), liquidation unique des retraites des poly-pensionnés salariés, artisans et commerçants (LURA), déclaration sociale nominative (DSN) et suppression du régime social des indépendants (RSI), notamment.

Ainsi, le total des erreurs liées à des données déclaratives non corrigées, neuf mois après leur mise en paiement, qui affectent les primes d'activité versées en 2019 équivaut à un cinquième des montants versés ; la proportion est d'un sixième pour le revenu de solidarité active. Par ailleurs, plus d'une pension de retraite nouvellement attribuée sur sept a été entachée d'au moins une erreur à incidence financière. C'est également le cas d'une indemnité journalière sur dix.

Plusieurs évolutions engagées sont de nature à réduire ces anomalies. Ainsi, le nouveau *Dispositif de ressources mutualisées* (DRM)⁵ doit fiabiliser à la source les ressources prises en compte pour les prestations versées par la branche famille, ainsi que les revenus professionnels pour les prestations en espèces d'assurance maladie.

D'autres chantiers, comme le *Répertoire de gestion des carrières unique* (RGCU), la rénovation du système d'information des URSSAF et la prescription électronique d'actes, de prestations et de biens de santé par les médecins en ville et à l'hôpital pourraient, par ailleurs, réduire les risques liés aux données déclaratives prises en compte pour attribuer les prestations et recouvrer les prélèvements sociaux.

Dans ce contexte, les constats portés sur le contrôle interne conduisent la Cour à maintenir, au titre de l'exercice 2019, des réserves sur la maîtrise insuffisante des risques de portée financière dans chacune des branches, ainsi que dans l'activité de recouvrement.

La fiabilité des comptes suppose, en second lieu, le respect des règles et principes comptables en vigueur, en particulier le principe de comptabilisation en droits constatés dont découle le rattachement des produits et des charges à l'exercice, ainsi que les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle que doivent donner les états financiers de la situation financière et du patrimoine de l'entité concernée.

⁵ Mis en place pour permettre la prise en compte « en temps réel » des revenus (sans le décalage résultant de l'utilisation actuelle des déclarations fiscales) pour le versement des prestations, avec une première application pour les aides personnelles au logement (la mise en œuvre prévue au 1^{er} avril 2020 a été reculée, du fait de la crise sanitaire, au 1^{er} janvier 2021 au plus tard par un décret du 20 avril 2020).

À ce titre, la Cour maintient en 2019 plusieurs réserves motivées par des désaccords ou des limitations concernant le calcul d'estimations comptables⁶ et le rattachement de certains produits à l'exercice, de nature à affecter de manière significative le résultat de l'exercice.

Une illustration de tels désaccords est fournie par l'absence de comptabilisation en 2019 de 0,7 Md€ de produits à recevoir au titre des remises sur les médicaments dues par des entreprises pharmaceutiques pour les autorisations temporaires d'utilisation (ATU), qui entraîne par ailleurs le déclenchement de la clause de sauvegarde⁷ et la comptabilisation à tort d'un produit à recevoir de 0,1 Md€ à ce titre.

Cette irrégularité au regard du principe comptable d'indépendance des exercices dégrade de 0,6 Md€ le résultat 2019 de la branche maladie (- 1,5 Md€), au bénéfice de celui de l'exercice 2020.

Enfin, la Cour appelle de nouveau l'attention sur l'absence de mention dans les annexes aux comptes des branches du régime général des engagements pluriannuels à l'égard des titulaires de prestations légales et de leurs ayants droit au 31 décembre 2019, appréciés et évalués en fonction des règles de droit en vigueur à cette date.

Au total, la Cour **certifie l'ensemble des états financiers** des branches et de l'activité de recouvrement et des organismes nationaux, pour le septième exercice consécutif, **en formulant 28 réserves**, contre 29 sur les comptes de 2018⁸.

⁶ Les produits du recouvrement et les charges de prestations que les organismes de sécurité sociale comptabilisent, depuis 1996, en droits constatés, doivent être rattachés à l'exercice qui a vu naître les droits et obligations, indépendamment d'une entrée ou d'une sortie de trésorerie. Les dépréciations, provisions, créances, charges à payer et produits à recevoir inscrits dans les comptes permettent de retracer l'ensemble des droits et obligations au 31 décembre de l'exercice.

⁷ Les remises sont soustraites aux chiffres d'affaires des entreprises pharmaceutiques pour le calcul d'un éventuel dépassement déclenchant la clause de sauvegarde.

⁸ Cette diminution globale du nombre des réserves recouvre la création d'une nouvelle réserve sur les comptes de l'activité de recouvrement (comptabilisation d'une partie des remises pharmaceutiques), la levée d'une réserve sur les comptes de la CNAM et le réaménagement de la présentation de plusieurs réserves sur les comptes de l'activité de recouvrement et de la branche AT-MP (qui se traduit au total par la suppression d'une réserve).

La portée de plusieurs réserves s'atténue, **23 points d'audit** formulés par la Cour sur les comptes de 2018 ayant été **levés en 2019** pour l'ensemble des branches et l'activité de recouvrement, contre 28 en 2018.

Par branche et pour l'activité de recouvrement, les principales observations formulées par la Cour sur les comptes de 2019 sont les suivantes.

Activité de recouvrement

Les relations financières entre l'État et la sécurité sociale ont fortement évolué durant l'exercice, marqué par une forte hausse de la TVA affectée aux régimes sociaux (+ 36 Md€) et la réaffectation à l'État de certains prélèvements, l'extension des allègements généraux de cotisations sociales aux cotisations d'assurance-chômage et de retraite complémentaire, la révision de certaines exonérations ciblées de cotisations sociales. Par ailleurs, les missions du centre national Pajemploi⁹ ont été élargies.

Dans cet environnement évolutif, l'ACOSS a poursuivi le chantier de rénovation du système d'information des URSSAF, la préparation de l'extension du périmètre de leurs missions à de nouveaux prélèvements, ainsi que la mise en place d'un plan de contrôle unique des services de l'ordonnateur et de la direction comptable et financière. Un secrétariat de la maîtrise des activités a été créé et l'audit interne couvre désormais l'ensemble des catégories de cotisants.

Si des progrès ont été relevés sur plusieurs sujets visés par les constats d'audit formulés par la Cour au titre des exercices précédents, les dispositifs de maîtrise des risques conservent des faiblesses tenant à leur couverture et à la fiabilité des actions de contrôle réalisées. Les risques liés aux systèmes d'information restent imparfaitement couverts. Par ailleurs, le nombre d'anomalies déclaratives en instance de traitement a fortement augmenté durant l'exercice et le taux moyen de rejet des déclarations sociales nominatives (DSN) par les contrôles automatisés s'est à nouveau dégradé.

Or, contrairement aux branches du régime général, l'ACOSS ne s'est toujours pas dotée d'indicateurs synthétiques mesurant les risques financiers résiduels liés aux données déclaratives et aux activités des organismes de son réseau, ce qui limite les possibilités d'appréciation de l'efficacité des dispositifs de contrôle interne.

⁹ Offre de service du réseau des URSSAF destinée à simplifier les formalités administratives pour les parents employeurs qui font garder leur(s) enfant(s) par une assistante maternelle agréée ou une garde d'enfants à domicile.

Sur le plan comptable, une réserve nouvelle est formulée par la Cour sur l'absence de comptabilisation en 2019 de produits à recevoir (pour un montant net de 0,6 Md€) au titre de remises dues par les entreprises pharmaceutiques et affectées à la branche maladie, alors que les conditions légales étaient remplies et en contradiction avec les principes comptables (voir *supra*). Si ces produits avaient été rattachés à l'exercice 2019, comme ils auraient dû l'être, le déficit de la branche maladie aurait été moindre qu'affiché et le régime général, au lieu d'enregistrer un léger déficit (de 0,4 Md€) aurait dégagé un léger excédent (de 0,25 Md€).

La Cour formule quatre réserves sur les comptes combinés de l'activité de recouvrement et deux réserves sur les comptes annuels de l'ACOSS pour l'exercice 2019.

Branches maladie et AT-MP

En 2019, le contrôle interne a été renforcé notamment par la formalisation d'un plan de contrôle associant les services de l'ordonnateur et ceux du service médical. Le déploiement de référentiels nationaux de contrôle interne destinés à harmoniser la gestion des principaux processus a couvert le service médical, dans le cadre de la mise en place progressive par l'assurance maladie d'un « système de management intégré ».

L'audit de certification conduit par la Cour a cependant confirmé les limites et fragilités persistantes des dispositifs de maîtrise des risques de portée financière auxquels sont exposées les branches maladie et AT-MP du régime général, qui portent notamment sur les systèmes d'information, les prises en charge de dépenses de soins de ville et en établissement de santé et les indemnités journalières.

La dématérialisation encore limitée des prescriptions médicales, des avis d'arrêt de travail, des attestations de salaires et des demandes d'accord préalable limite les possibilités de déploiement de contrôles automatisés à même de réduire la fréquence élevée d'erreurs qui affectent les prestations.

À cet égard, l'indicateur national de risque financier résiduel des frais de santé facturés directement à l'assurance maladie fait apparaître, tous risques confondus, que 7,45 % des prises en charge ont été affectées par des erreurs de portée financière en 2019. L'incidence financière de ces erreurs, pour l'essentiel au détriment de l'assurance maladie, atteint au moins 1 Md€, sur 76,7 Md€ de règlements pris en compte dans ce calcul.

Pour sa part, le risque financier résiduel relatif aux indemnités journalières (14,8 Md€), tel que mesuré par la CNAM, concerne, en 2019, 10 % des prestations versées tous risques confondus. Il atteint au moins 0,4 Md€ en 2019, principalement au détriment de l'assurance maladie,

contre 0,5 Md€ en 2018. Cette évolution doit être interprétée avec prudence en raison des fragilités qui affectent la conception de l'indicateur et les contrôles sur lesquels repose son calcul.

De manière générale, un réexamen de la méthodologie des indicateurs de risque résiduel et un renforcement de l'organisation des contrôles sur échantillons qui permettent de les établir sont nécessaires, afin de disposer d'une représentation plus complète des erreurs de portée financière et de réduire la volatilité de ces indicateurs.

Si ces indicateurs concourent à l'appréciation par la Cour de la fiabilité des états financiers, ils procurent avant tout des informations essentielles sur le paiement à bon droit des prestations aux assurés sociaux et sur le bon emploi des prélèvements sociaux et des impôts affectés au financement de l'assurance maladie.

Par ailleurs, comme indiqué précédemment, l'absence de comptabilisation en 2019 de produits à recevoir au titre des remises conventionnelles dues par les entreprises pharmaceutiques dégrade de 0,6 Md€ le résultat de la branche maladie.

Enfin, des faiblesses significatives affectent l'établissement et la justification des états financiers. Elles appellent une mise à niveau urgente des outils et des procédures mis en œuvre à cette fin.

Pour l'exercice 2019, la Cour formule cinq réserves sur les comptes combinés de la branche maladie, cinq réserves également sur ceux de la branche AT-MP, ainsi que deux réserves sur les comptes de la CNAM.

Branche famille

En 2019, les organismes de la branche famille ont exercé leurs missions dans un contexte marqué par la hausse très significative du nombre d'allocataires de la prime d'activité (+1,4 million) et du montant de prestations versées (+6 % au total par rapport à 2018), à la suite des mesures d'urgence économique et sociale de fin 2018.

Les contrôles sur pièces et sur place sur les données déclaratives des allocataires mis en œuvre par la branche famille lui ont permis de détecter des montants accrus d'indus et de rappels en 2019. Dans l'attente de la mise en œuvre de nouveaux moyens de maîtrise des risques visant à acquérir les données relatives aux ressources des allocataires à la source, de manière contemporaine à ces dernières, ils n'ont toutefois pas été portés au niveau qui aurait permis de prévenir une augmentation des indus et des rappels non détectés.

De ce fait, l'incidence financière des erreurs liées aux données déclaratives prises en compte pour attribuer les prestations légales, estimée par la CNAF, s'est nettement dégradée, dans une proportion plus forte que la seule croissance des prestations : neuf mois en moyenne après la mise en paiement des prestations, les indus et rappels de prestations non détectés par les dispositifs de contrôle interne atteignent 5,7 Md€ en 2019 (soit l'équivalent de 7,8 % des prestations versées), contre 4,9 Md€ en 2018 (7,2 %) ¹⁰. La prime d'activité, le RSA et les aides au logement concentrent près de 85 % des erreurs.

Par ailleurs, le risque financier résiduel propre aux opérations effectuées par la branche (« métier »), qui n'a pas notablement évolué par rapport à 2018, s'établit à 1,65 % du montant des prestations légales, soit 1,2 Md€.

La Cour formule trois réserves sur les comptes combinés de la branche famille et deux réserves sur les comptes annuels de la CNAF pour l'exercice 2019.

Branche vieillesse

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

Toutefois, les erreurs à caractère définitif qui affectent les prestations de retraite nouvellement attribuées (835 000 en 2019) ont continué à augmenter. Ainsi, plus d'une pension sur sept nouvellement attribuée ou révisée en 2019 a comporté au moins une erreur financière en faveur ou au détriment des assurés. Dans plusieurs caisses, cette proportion atteint une pension sur cinq.

Entre 2016 et 2019, la proportion des prestations de retraite affectées par une erreur de portée financière a augmenté d'un tiers, de 11,5 % à 15,3 %, et l'incidence financière de ces erreurs a doublé, de 0,9 % à 1,8 % du montant des prestations nouvellement attribuées.

Les erreurs qui portent sur le montant mensuel des pensions de retraite affectent les charges de la branche vieillesse pendant toute la durée du service de ces prestations. Ainsi, les erreurs intervenues en 2019, si elles ne sont pas recherchées et corrigées *a posteriori*, auront un impact financier cumulatif de 1,1 Md€, contre 0,8 Md€ pour celles de l'année précédente.

¹⁰ L'indicateur à 24 mois s'établit en valeur centrale à 4,9 % des prestations versées en 2018, soit 3,3 Md€ d'indus et de rappels qui ne seront jamais détectés par les diverses actions de contrôle.

La CNAV va désormais évaluer chaque année l'incidence financière des erreurs intervenues les années précédentes et dont l'incidence persiste au cours de l'exercice.

Les fragilités des dispositifs de contrôle propres aux données de carrière subsistent, dans l'attente du déploiement du répertoire de gestion des carrières unique (RGCU) et du système de régularisation des carrières (SYRCA), qui permettraient de franchir un palier dans leur fiabilisation.

Ces constats appellent, une fois passée la crise sanitaire, un changement d'échelle rapide des actions qui visent à réduire à la source les erreurs commises par les services ordonnateurs lors des liquidations de droit et des régularisations de carrière qui les précèdent, ainsi qu'à remédier à l'absence de détection d'une partie des erreurs par les directions comptables et financières des caisses de retraite.

La Cour formule trois réserves sur les comptes combinés de la branche vieillesse et deux réserves sur les comptes annuels de la CNAV pour l'exercice 2019.

Au total, les actions conduites durant l'exercice 2019 dans les branches et l'activité de recouvrement du régime général ont permis la levée de plusieurs composantes de réserves, mais de nouveaux progrès sont indispensables pour renforcer les dispositifs de contrôle interne, fiabiliser ou mettre en place les indicateurs permettant de mesurer leur efficacité et améliorer la fiabilité des comptes soumis à certification.

La qualité du service rendu aux assurés sociaux et le bon emploi des prélèvements sociaux et des impôts affectés au financement de la sécurité sociale supposent le paiement à bon droit des prestations. Or, ce dernier est directement affecté par le niveau élevé des erreurs qui n'ont pas été prévenues ou décelées par des actions de contrôle. Ces faiblesses concernent aussi le recouvrement exhaustif des prélèvements sociaux.

Plusieurs axes d'amélioration prioritaires pour les prochains exercices découlent ainsi des constats portés par la Cour sur les états financiers du régime général pour l'exercice 2019 :

- la réduction à la source des risques liés à la production des prestations et des prélèvements sociaux, par la menée à bien des chantiers informatiques précités, le développement des contrôles automatisés et des échanges de données numérisées et l'intégration systématique aux applications informatiques d'aides à la décision à l'attention des agents ;

- sans attendre ces évolutions, l'extension des contrôles palliatifs portant sur les processus à forts enjeux financiers, la mise en place des mesures du risque financier résiduel quand elles font défaut (activité de recouvrement) et la fiabilisation des mesures existantes (assurance maladie, notamment). L'absence ou l'instabilité des indicateurs de risque résiduel entraîne, en effet, une incertitude sur l'efficacité des dispositifs de maîtrise des risques ayant une incidence sur les comptes ;
- l'évaluation précoce des incidences comptables, pour le régime général, des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'affectation d'impôts et taxes à la sécurité sociale et à leur répartition entre les branches, en portant une attention particulière au traitement comptable des prélèvements sociaux affectés directement à l'ACOSS.

Enfin, l'avancement projeté du calendrier de dépôt du compte général de l'État invite à examiner les conditions dans lesquelles l'établissement des états financiers du régime général pourrait lui aussi être adapté.

À ce titre, il devrait être tenu compte de deux impératifs : une transmission plus précoce à la Cour, par les organismes nationaux du régime général, des éléments de justification des comptes qui lui sont nécessaires pour apprécier la fiabilité des états financiers ; la préservation des délais incompressibles à l'exercice, par la Cour, de sa mission de certification des comptes du régime général.

Chapitre I

Les positions de la Cour sur les comptes combinés du régime général pour l'exercice 2019

I. LES COMPTES COMBINÉS DE L'ACTIVITÉ DE RECOUVREMENT

L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) assure la gestion unifiée de la trésorerie des différentes branches du régime général de sécurité sociale.

Elle gère, avec son réseau de 22 unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et quatre caisses générales de sécurité sociale (CGSS) pour les départements et régions d'outre-mer, 9,5 millions de comptes de cotisants.

Les comptes combinés de l'activité de recouvrement retracent les opérations de l'ACOSS et celles de chacune des URSSAF ainsi que, jusqu'au 31 décembre 2019, des éléments de compte produits par la caisse nationale déléguée pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants (CNDSSTI).

Les quatre caisses générales de sécurité sociale (CGSS) compétentes pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion font l'objet d'une combinaison partagée entre l'activité de recouvrement et les branches maladie, AT-MP et vieillesse (ainsi que le régime des non-salariés agricoles).

L'intégration de la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM) dans les périmètres de combinaison de l'activité de recouvrement et des branches du régime général est reportée depuis 2015, du fait d'écarts non résolus entre son bilan et ceux des entités précitées¹¹.

En 2019, 484 Md€ de produits ont été mis en recouvrement, comptabilisés et répartis par l'ACOSS et les URSSAF pour le compte des branches du régime général, du FSV, de la CADES, de l'Unédic et de plus de huit cents autres organismes tiers. Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'ACOSS assure par ailleurs la compensation de la réduction générale de cotisations patronales aux régimes de retraite complémentaire.

A. La position de la Cour

Au terme des vérifications dont elle rend compte au chapitre III du présent rapport, la Cour estime avoir collecté les éléments probants nécessaires pour fonder ses positions sur les comptes de l'activité de recouvrement pour l'exercice 2019, signés le 20 avril 2020 par le directeur et par la directrice comptable et financière de l'ACOSS.

¹¹ Cet élément explicatif n'est pas repris dans la suite du présent rapport.

La Cour certifie qu'au regard des règles et principes comptables qui leur sont applicables, les comptes combinés de l'activité de recouvrement pour l'exercice 2019 sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de cette activité, sous les quatre réserves suivantes :

- **réserve n° 1** : Les dispositifs généraux de contrôle interne ne procurent qu'une assurance limitée sur la maîtrise des risques de portée financière de l'activité de recouvrement ;

- **réserve n° 2** : Les risques de portée financière relatifs aux données administratives et aux déclarations des cotisants, au contrôle et au recouvrement amiable et forcé des prélèvements sociaux des employeurs de salariés, des travailleurs indépendants et d'autres catégories de cotisants ou de dispositifs spécifiques sont imparfaitement couverts par les dispositifs de maîtrise mis en œuvre aux plans national et local ;

- **réserve n° 3** : La justification des comptes reste affectée par des désaccords sur la correcte comptabilisation de produits et de charges, ainsi que par des limitations et désaccords portant sur les enregistrements et les estimations comptables ;

- **réserve n° 4** : Alors que les conditions légales étaient remplies, l'absence de comptabilisation par l'ACOSS de produits à recevoir de remises conventionnelles dues par les entreprises pharmaceutiques a minoré de 0,6 Md€ les produits et, de ce fait, le solde de la branche maladie du régime général pour l'exercice 2019.

En application de la norme ISA 706¹², la Cour appelle l'attention sur l'absence d'application en 2019 des pénalités pour non-respect de l'obligation d'utiliser la DSN comme vecteur de déclaration, alors qu'elles avaient été partiellement appliquées durant l'exercice précédent. L'impact financier de cette abstention n'est pas mesuré.

La Cour appelle également l'attention sur l'absence d'application des pénalités prévues par les textes aux travailleurs indépendants qui n'ont communiqué qu'une déclaration fiscale servant, par défaut, de base de calcul des prélèvements sociaux, à ceux qui ont déclaré leurs revenus professionnels tardivement ou postérieurement à l'appel des prélèvements en taxation d'office et aux micro-entrepreneurs n'ayant pas déclaré leurs revenus ou les ayant déclarés tardivement.

¹² « Paragraphes d'observations et paragraphes relatifs à d'autres points dans le rapport de l'auditeur indépendant ».

B. Les motivations détaillées de la position de la Cour

1 - Les parties de réserves levées en 2019

La Cour avait certifié les états financiers de l'activité de recouvrement pour l'exercice 2018 en assortissant sa position de trois réserves relatives aux dispositifs de contrôle interne (réserve n° 1), aux prélèvements sociaux des travailleurs indépendants (réserve n° 2) et à la justification des enregistrements et estimations comptables (réserve n° 3).

Au 31 décembre 2019, deux constats d'audit et douze points d'audit ont été satisfaits au titre des réserves de l'exercice précédent.

Au titre de la réserve n° 1 concernant les dispositifs de contrôle interne et d'audit interne :

- les informations permettant de lever les limitations aux diligences sur le dispositif de maîtrise des risques relatif aux emprunts effectués par la voie de titres de créances négociables étaient disponibles en 2019 (§ 29) ;
- les dispositifs de sécurité des systèmes d'information ont été adaptés à la suite de l'intégration des centres informatiques régionaux à l'ACOSS (§ 34) ;
- le périmètre de la validation des comptes a été élargi et sa coordination avec l'audit interne relevant du directeur de l'ACOSS a été renforcée pour permettre de mieux couvrir les risques financiers liés à certaines catégories de cotisants (§ 39 à 41) ;
- le traitement de détection des admissions en non-valeur prend désormais en compte tous les motifs d'admission (§ 84).

Au titre de la réserve n° 2 relative aux prélèvements sociaux sur les travailleurs indépendants, la Cour a constaté une nouvelle réduction de la portée des risques qui affectent spécifiquement le recouvrement des prélèvements propres à cette catégorie de cotisants par rapport à celle des employeurs de salariés. Cela la conduit à reclasser ses constats relatifs au recouvrement des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants dans une réserve commune avec les autres catégories de cotisants, ainsi qu'à lever les points suivants :

- le nombre de liasses d'affiliation et de radiation en instance de traitement à la clôture de l'exercice s'est réduit, ce qui conduit à mettre fin à une limitation à l'audit (§ 97) ;

- les montants des appels de cotisations sur des bases erronées et des créances des exercices antérieurs pour les cotisants ayant déjà fait l'objet d'une taxation d'office sont devenus non significatifs en 2019 (§ 104).

Au titre de la réserve n° 3 relative à la justification des enregistrements et des estimations comptables :

- l'incertitude relative au calcul de la provision au titre du crédit d'impôt de taxe sur les salaires est devenue sans objet, le crédit d'impôt n'étant plus applicable en 2019 (§ 126) ;
- l'absence de prise en compte dans les provisions pour litiges des effets de la réforme des contributions portant sur les revenus du capital ne présente plus un enjeu significatif (§ 127) ;
- l'incertitude portant sur les montants notifiés par la caisse centrale de la mutualité sociale agricole est désormais estimée non significative par les commissaires aux comptes de cet organisme (§ 128 et 129) ;
- les opérations comptables affectées par une limitation ou une incertitude ne concernaient que l'exercice 2018 (§ 150 et § 152).

2 - Les réserves sur les comptes pour l'exercice 2019

a) Le cadre général du contrôle interne

Réserve n° 1 : Les dispositifs généraux de contrôle interne ne procurent qu'une assurance limitée sur la maîtrise des risques de portée financière de l'activité de recouvrement.

Cette réserve est motivée par les **cinq constats d'audit** suivants.

Les dispositifs généraux de contrôle interne

Constat n° 1 : Malgré la mise en place progressive d'un plan de contrôle unique, la couverture incomplète et la portée souvent limitée des dispositifs de contrôle interne continuent d'exposer l'activité de recouvrement à des risques de portée financière insuffisamment maîtrisés.

