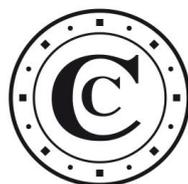


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

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

Exercice 2020

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	7
Synthèse	9
Chapitre I Les positions de la Cour sur les comptes combinés du régime général de l'exercice 2020	31
I - Les comptes combinés de l'activité de recouvrement	31
A - La position de la Cour	32
B - Les motivations détaillées de la position de la Cour	33
II - Les comptes combinés de la branche maladie	60
A - La position de la Cour sur les comptes	61
B - Les motivations détaillées de la position de la Cour	62
III - Les comptes combinés de la branche accidents du travail – maladies professionnelles (AT-MP)	94
A - La position de la Cour sur les comptes	94
B - Les motivations détaillées de la position de la Cour	95
IV - Les comptes combinés de la branche famille	101
A - La position de la Cour	101
B - Les motivations détaillées de la position de la Cour	102
V - Les comptes combinés de la branche vieillesse	120
A - La position de la Cour	120
B - Les motivations détaillées de la position de la Cour	122
Chapitre II Les positions de la Cour sur les comptes des organismes nationaux du régime général de l'exercice 2020	139
I - Les comptes de l'ACOSS	139
A - La position de la Cour sur les comptes	139
B - Les motivations détaillées de la position de la Cour	140
II - Les comptes de la CNAM	140
A - La position de la Cour sur les comptes	140
B - Les motivations détaillées de la position de la Cour	141
III - Les comptes de la CNAF	141
A - La position de la Cour sur les comptes	141
B - Les motivations détaillées de la position de la Cour	142
IV - Les comptes de la CNAV	143
A - La position de la Cour sur les comptes	143
B - Les motivations détaillées de la position de la Cour	144

Chapitre III Le compte rendu des vérifications opérées par la Cour	145
I - Le cadre et la démarche d'audit.....	145
II - Les vérifications intermédiaires	148
III - Les vérifications finales	150
Annexes	153
A - Les états financiers de l'exercice 2020	153
B - Les positions de la Cour sur les comptes des exercices 2006 à 2020.....	164
C - Liste des abréviations	165

d) Les montants attribués par l'activité de recouvrement

Réserve n°4 : les incertitudes et désaccords relevés par la Cour sur les comptes de l'activité de recouvrement affectent les principaux postes de produits et de créances de cotisations et contributions sociales de la branche famille.

Il est renvoyé sur ce point à l'opinion formulée par la Cour sur les comptes de l'activité de recouvrement de l'exercice 2020 (cf. partie I *supra*), notamment aux constats n°1, 2 et 3.

V - Les comptes combinés de la branche vieillesse

Le périmètre de combinaison de la branche vieillesse du régime général comprend les comptes de la CNAV et ceux des quinze caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) et des quatre caisses générales de sécurité sociale (CGSS) pour leurs activités relatives à la retraite. La suppression du régime social des indépendants, engagée en 2018 et effective depuis le 1^{er} janvier 2020, s'est traduite par l'intégration aux comptes des entités de la branche des opérations auparavant effectuées par les ex-caisses locales déléguées pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants et la caisse nationale.

Les prestations de droit propre des travailleurs indépendants sont désormais liquidées dans l'*Outil retraite* quand ils ont eu une activité salariée au cours de leur carrière. Les autres prestations de retraite (droits propres sans activité salariée, droits dérivés et allocation de solidarité aux personnes âgées) restent liquidées dans l'application de l'ex-RSI (*ASUR*).

Les comptes des CARSAT font l'objet d'une combinaison partagée avec les branches maladie et AT-MP du régime général, ceux des CGSS donnent lieu à une combinaison partagée avec ces mêmes branches, l'activité de recouvrement et le régime agricole.

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 sa position sur les comptes de l'exercice 2020 de la branche vieillesse, signés le 15 avril 2021 par le directeur et par le directeur comptable et financier de la CNAV.

La Cour certifie qu'au regard des règles et principes comptables qui leur sont applicables, les comptes combinés de la branche vieillesse de l'exercice 2020 sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat, de la situation financière et du patrimoine de la branche, sous les cinq réserves suivantes :

- **réserve n°1** : les faiblesses du cadre général du contrôle interne, qui intègre désormais les dossiers des travailleurs indépendants, et la fiabilité insuffisante des données émanant de certains organismes tiers de sécurité sociale à l'origine de transferts financiers affectent le paiement à bon droit des prestations de retraite et l'exactitude des états financiers de la branche ;
- **réserve n°2** : les données de carrière déclarées et reportées aux comptes des assurés en vue d'ouvrir des droits à retraite, de même que le dispositif permettant leur régularisation, présentent une fiabilité insuffisante ;
- **réserve n°3** : le contrôle interne des prestations de retraite (133 Md€) ne prévient pas avec une efficacité suffisante les erreurs de liquidation qui les affectent ;
- **réserve n°4** : les prestations de retraite sont affectées par des erreurs à caractère définitif, en faveur ou au détriment des assurés sociaux, dont le nombre et l'incidence financière ont continué à s'accroître en 2020 ;
- **réserve n°5** : les incertitudes et désaccords relevés par la Cour sur les comptes de l'activité de recouvrement affectent les principaux postes de produits et de créances de cotisations sociales de la branche vieillesse.

Par ailleurs, sans remettre en cause son opinion, la Cour appelle de nouveau l'attention sur les deux points particuliers suivants relatifs à la compréhension des états financiers de la branche vieillesse.

Malgré une solidarité financière de fait avec celle-ci, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) n'est pas intégré au périmètre des comptes combinés de la branche vieillesse du régime général de sécurité sociale. Le résultat de cette dernière s'en trouve amélioré, puisque son déficit (- 3,7 Md€ en 2020) devrait être majoré à hauteur de la quote-part du résultat déficitaire du FSV induite par les prises en charge de cotisations et de prestations en faveur de la branche vieillesse et atteindre ainsi 6 Md€ au total. En outre, à fin 2020, les déficits du FSV non encore repris par la CADES atteignent 6,1 Md€ au total. Ils sont intégralement supportés en trésorerie par la branche vieillesse du régime général, y compris pour la part des concours du fonds à d'autres régimes de protection sociale, sous la forme de retards de versement non rémunérés⁷⁶.

⁷⁶ L'existence d'un dispositif de financement des déficits jusqu'en 2023 conduit à lever le point mentionné dans le rapport de certification des comptes de 2019 relatif à l'incertitude d'un apurement de la dette du fonds vis-à-vis de la CNAV.

L'annexe aux comptes de la branche vieillesse ne mentionne pas les engagements pluriannuels à l'égard des titulaires d'une pension de retraite au 31 décembre 2020 et de leurs ayants droit, appréciés et évalués en fonction des règles de droit en vigueur à cette date. En l'absence de mécanismes d'équilibrage automatique des résultats de la branche vieillesse, les pensions de retraite déjà attribuées ou qui seront liquidées au titre des droits déjà acquis par les cotisants dans leurs comptes de carrière et dont le versement se poursuivra sur plusieurs exercices constituent des charges futures de nature à affecter le montant et la consistance du patrimoine de la branche, au cours des exercices à venir. Elles répondent ainsi à la définition des engagements hors bilan au sens du plan comptable général.

B - Les motivations détaillées de la position de la Cour

1 - L'évolution des constats par rapport à l'opinion exprimée sur les comptes de l'exercice 2019

La Cour avait certifié les états financiers de la branche vieillesse de l'exercice 2019 en assortissant sa position de trois réserves relatives au contrôle interne de la branche et des organismes tiers (réserve n°1), à la liquidation des droits à retraite (réserve n°2) et à la fiabilisation préalable des données de carrière des assurés (réserve n°3).

Au 31 décembre 2020, un point d'audit a été satisfait au titre des réserves de l'exercice précédent : depuis le 1^{er} septembre 2020, les prestations de retraite renseignées dans le répertoire qui recense l'ensemble des droits attribués à un assuré par les régimes de retraite de base et complémentaires (*EIRR*) sont prises en compte de manière automatisée lors des révisions de service pour les assurés titulaires d'avantages de retraite soumis à conditions de ressources, ce qui réduit le risque d'inexactitude de ces révisions.

Par rapport à l'opinion exprimée sur les comptes de 2019, plusieurs constats ont été renforcés (notamment les n°1, 6, 14 et 17). Le constat sur les systèmes d'information a été scindé en deux nouveaux constats, pour mieux en refléter les enjeux afférents. Enfin, quatre constats nouveaux ont été introduits ou réintroduits (n°5 sur l'audit interne, n°9 sur les cotisations prises en compte pour les retraites de base des travailleurs indépendants, n°20 sur le risque financier résiduel affectant les prestations liquidées dans l'outil *ASUR* et n°21 sur le risque financier résiduel affectant les révisions de service).

2 - Les constats sur les comptes de l'exercice 2020

a) *Le cadre général du contrôle interne de la branche et des organismes tiers*

Réserve n°1 : les faiblesses du cadre général du contrôle interne, qui intègre désormais les dossiers des travailleurs indépendants, et la fiabilité insuffisante des données émanant de certains organismes tiers de sécurité sociale à l'origine de transferts financiers affectent le paiement à bon droit des prestations de retraite et l'exactitude des états financiers de la branche.

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

Le dispositif national de contrôle interne

Constat n°1 : le dispositif d'évaluation des moyens de maîtrise des risques liés aux prestations de retraite des salariés ne fournit toujours pas d'éléments d'appréciation pertinents sur leur efficacité réelle. Pour sa part, le dispositif relatif aux travailleurs indépendants ne procure pas les informations nécessaires à la maîtrise des risques d'irrégularité.

Dans l'attente du déploiement complet du système de management intégré (SMI) prévu en 2023, l'évaluation des moyens de maîtrise des risques affectant les droits et prestations de retraite des salariés n'est toujours pas mise en relation avec les résultats des indicateurs de la qualité de la liquidation et du risque financier résiduel affectant ces prestations.

L'absence de représentation consolidée et exhaustive de la réalité et des résultats des actions de maîtrise des risques ne permet pas une mise à jour régulière de la nature et de la criticité des risques affectant le traitement des dossiers des travailleurs indépendants dans l'application *ASUR*, qu'il s'agisse de retraites de base ou complémentaires.

Les systèmes d'information

Constat n°2 : les contrôles généraux des systèmes d'information demeurent insuffisants, ce qui expose la branche à un risque d'indisponibilité de ces systèmes.

La cartographie du système d'information de la branche vieillesse ne couvre pas la totalité des applications, notamment celles propres à certaines caisses et celles pour lesquelles la CNAV agit en tant qu'opérateur, tel que le répertoire de gestion des carrières unique (*RGCU*). Son contenu reste limité aux aspects fonctionnels des applications et n'intègre pas des informations plus techniques nécessaires à la gestion des risques du système d'information.

Les exigences réglementaires récentes en matière de sécurité des systèmes d'information ne sont que partiellement satisfaites, ce qui fait peser des risques significatifs sur la branche, s'agissant de la protection des données, de la prévention des intrusions et de la gestion des sinistres.

Constat n°3 : les risques liés aux évolutions du système d'information, en particulier celles présentant une incidence majeure sur le processus « retraite », et aux incidents d'exploitation sont imparfaitement maîtrisés.

Si les données du système national de gestion des carrières (*SNGC*) ont migré en 2020 vers le répertoire de gestion des carrières unique (*RGCU*)⁷⁷, la CNAV n'a pas encore formalisé le processus d'évaluation des risques de toute nature liés aux évolutions de l'architecture du *RGCU* et leur impact sur la performance de ce dernier.

Le dispositif de gestion des incidents présente des faiblesses. Ainsi, bien que formalisés depuis 2016, les engagements de service de la CNAV restent à préciser quant aux rôles et responsabilités des acteurs, aux objectifs de performance à atteindre et aux indicateurs à utiliser. Le nombre d'incidents déclarés en 2020 a augmenté de 33 %, en raison de l'intégration des applications de gestion des travailleurs indépendants dans le système d'information. À périmètre comparable, le nombre d'incidents a toutefois diminué de 6 %.

Enfin, si la CNAV a entamé des démarches visant à le concevoir, aucun dispositif de gestion des problèmes⁷⁸ n'est mis en œuvre à ce stade.

La lutte contre les fraudes

Constat n°4 : alors que le montant de la fraude potentielle n'est pas estimé, les risques de fraude sont insuffisamment couverts par le dispositif défini au plan national et mis en œuvre par les caisses de retraite.

La CNAV n'évalue pas le montant de la fraude aux prestations de retraite, ce qui la prive d'un indispensable instrument d'appréciation de l'efficacité de son dispositif et d'orientation des efforts de prévention et de détection. Une estimation des principaux risques est prévue pour 2021.

Le dispositif de prévention et de lutte contre les fraudes externes demeure inégalement mis en œuvre par les caisses de retraite. Le procédé automatisé de sélection des dossiers à contrôler (*OCDC*) détecte une fréquence croissante d'irrégularités à caractère potentiellement frauduleux.

⁷⁷ Les prestations de retraite restent liquidées à partir des données du *SNGC* jusqu'à ce que le *RGCU* s'y substitue, en 2021.

⁷⁸ Un problème est la conséquence d'un incident majeur ou de nombreux incidents récurrents dont l'origine est inconnue.

Cependant, l'exploitation de ces signalements par les caisses demeure hétérogène. Dans l'attente du déploiement complet de l'outil de suivi de l'activité (*OGEDA*), le pilotage de cette dernière et la fiabilité des indicateurs nationaux comportent des limites persistantes.

Pour le contrôle de l'existence des assurés titulaires de prestations de retraite qui résident à l'étranger, les accords ou les expérimentations en cours avec des organismes étrangers de protection sociale couvrent un nombre croissant de pays. Néanmoins, ce dispositif reste à étendre à certains pays extra-européens à forts enjeux.

Le traitement par reconnaissance optique des certificats d'existence, mis en œuvre par l'AGIRC-ARRCO pour le compte de l'ensemble des régimes de retraite, présente des faiblesses. Les supervisions de la CNAV sur les certificats d'existence validés dans le cadre de ce dispositif font apparaître un taux de non-conformité d'environ 10 %.

Le dispositif de prévention et de détection de la fraude interne couvre imparfaitement certains risques auxquels est exposée la branche, notamment au titre de l'activité des travailleurs indépendants. De plus, les caisses locales mettent en œuvre dans des conditions hétérogènes le plan national de lutte contre la fraude interne.

Plus de 9 200 situations de cumul d'habilitations dans les applications de gestion des comptes des titulaires de prestations peuvent être relevées au 31 décembre 2020, ce qui expose la branche à des risques de fraude insuffisamment couverts par le dispositif de contrôle interne.

L'audit interne

Constat n°5 : l'audit interne apporte une contribution limitée à la maîtrise des risques.

Le plan national d'audit a été réduit de moitié dans le contexte de la crise sanitaire. Au demeurant, l'audit interne, dont les effectifs locaux sont souvent limités et mobilisés par la CNAV sur des missions transversales, peine à constituer un outil adapté aux enjeux et risques propres à chaque caisse. La mise en œuvre des actions préconisées à ce titre, suivie au moyen d'outils frustes et hétérogènes, est imparfaitement assurée.

La gestion des données de paiement et les opérations de paiement des prestations

Constat n°6 : des insuffisances affectent les dispositifs de contrôle interne des processus de gestion des comptes des titulaires de prestations et des opérations de paiement, en particulier pour les dossiers de travailleurs indépendants.

Le dispositif de contrôle interne des activités de gestion des comptes des titulaires de prestations comporte des faiblesses persistantes. Ainsi, les taux de contrôle de certaines activités prescrits par la caisse nationale ne garantissent pas une maîtrise suffisante des risques d'erreurs, le cas échéant intentionnelles (fraude interne). Par ailleurs, les limites fonctionnelles de certains outils perdurent, notamment pour les activités de contrôle.

Le dispositif de contrôle interne de la gestion des comptes des travailleurs indépendants titulaires de prestations de retraite, déployé au second semestre 2020, est mis en œuvre dans des conditions hétérogènes par les caisses et le contrôle des activités réalisées au premier semestre n'a pas systématiquement été réalisé. Les limites des outils informatiques et l'absence d'interface entre les applications utilisées pour gérer les prestations des salariés et celles des travailleurs indépendants exposent la branche à des risques d'anomalies.

Bien que le dispositif de contrôle interne des opérations de paiement soit correctement mis en œuvre, il présente encore certaines limites liées notamment aux outils employés à cette fin.

La séparation des tâches entre les activités de paiement et de gestion des comptes des titulaires de prestations demeure imparfaitement assurée, compte tenu de la persistance de cumuls d'habilitations entre ces activités.

Les données à la source de transferts financiers avec des organismes de sécurité sociale tiers

Constat n°7 : les produits de cotisations d'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) que comptabilise la CNAV manquent de fiabilité.

La détermination des équivalents salaires liés à l'AVPF notifiés par la CNAF à la CNAV et reportés aux comptes de carrière des assurés, ainsi que les cotisations versées à ce titre (4,9 Md€), sont affectées par des erreurs relatives à l'attribution et au calcul des prestations familiales qui y ouvrent droit. La portée des risques correspondants n'est pas appréciée par la CNAF (cf. partie IV, constat n°16).

b) La fiabilisation des données de carrière des assurés préalablement à la liquidation des droits à retraite

Les droits à retraite des salariés sont liquidés en fonction des données reportées à leurs comptes de carrière dans le système national de gestion des carrières (SNGC).

Le *SNGC* est alimenté par les déclarations sociales des employeurs (35 % des reports) ; les données relatives à des « périodes assimilées » à des périodes d'assurance adressées par Pôle emploi et par les organismes du régime général (30 % des reports) ; des données de salaire (chèque emploi-service universel et prestation d'accueil du jeune enfant) ou équivalents de salaires, comme l'assurance vieillesse des parents au foyer-AVPF (20 % des reports) ; des données provenant des autres régimes de sécurité sociale (15 % des reports).

Réserve n°2 : les données de carrière déclarées et reportées aux comptes des assurés en vue d'ouvrir des droits à retraite, de même que le dispositif permettant leur régularisation, présentent une fiabilité insuffisante.

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

L'alimentation primaire des comptes de carrière

Constat n°8 : le niveau d'assurance procuré par le contrôle interne sur la fiabilité des données de carrière adressées par les employeurs et les organismes sociaux partenaires reste insuffisant.

Le niveau d'assurance obtenu par la CNAV sur l'exhaustivité et l'exactitude des données de carrière transmises par les organismes sociaux partenaires et intégrées au *SNGC* est insuffisant. L'absence de conventions d'échange de données ou leur défaut de mise à jour prive la CNAV d'éléments d'assurance sur la réalité et la portée des contrôles mis en œuvre par ses partenaires pour garantir la fiabilité des données qu'ils lui adressent.

Les contrôles automatisés visant à sécuriser ces données avant leur intégration aux comptes de carrière des assurés sont eux-mêmes incomplets et, malgré des progrès en la matière, la CNAV ne dispose pas encore de moyens efficaces de corroboration statistique de ces flux de données.

Par ailleurs, les contrôles réalisés par la CNAV sur les données contenues dans les déclarations sociales des employeurs ne réduisent que partiellement les risques d'absence d'exhaustivité ou d'inexactitude des reports effectués aux comptes de carrière des assurés.

Les opérations de fiabilisation des données individuelles des salariés transmises par les déclarations sociales nominatives (DSN), menées conjointement par l'ACOSS et la CNAV, appellent ainsi un renforcement. Celles concernant les données individuelles des travailleurs indépendants ont quant à elles vocation à être engagées.

Enfin, un volume toujours significatif de données déclarées sur des supports papier⁷⁹, de déclarations dématérialisées et d'anomalies détectées par les contrôles automatisés de cohérence demeure en attente d'intégration au *SNGC*. Le nouveau dispositif de maîtrise des risques liés au traitement de ces données ne permet pas encore d'en apprécier l'efficacité.

Les cotisations prises en compte pour les retraites de base des travailleurs indépendants

Constat n°9 : pour les prestations de retraite de base, l'exactitude des données de carrière est affectée par les faiblesses du processus de gestion des flux informatisés de données transmis ou échangés avec l'ACOSS.

Les travaux menés par la Cour afin de vérifier la correcte prise en compte des cotisations versées par les travailleurs indépendants pour le calcul de leurs prestations de droit propre font apparaître des écarts entre les données de la CNAV et celles d'une URSSAF à forts enjeux, ce qui ne permet pas de disposer d'une assurance raisonnable sur l'exactitude du décompte des droits à prestations.

Les régularisations de carrière

Les régularisations de carrière ont pour objet de sécuriser les données reportées aux comptes de carrière des assurés, en amont de la liquidation de leurs droits, en complétant ou en corrigeant les données acquises auprès des employeurs et des organismes sociaux partenaires. Il s'agit d'un enjeu majeur : près de la moitié des erreurs affectant les prestations liquidées et mises en paiement ont pour origine des données de carrière absentes ou erronées.

Constat n°10 : les régularisations de carrière fiabilisent toujours insuffisamment les données de carrière préalablement à la liquidation des droits à retraite.

Des moyens de maîtrise renforcés encadrent l'instruction des régularisations de carrière, mais ceux-ci ne comportent pas de contrôles intégrés faisant apparaître les anomalies potentielles à traiter, tandis que les supports techniques mis à la disposition des agents ne permettent pas de sécuriser l'instruction des régularisations de carrière par ces derniers.

⁷⁹ Notamment les contrats d'apprentissage, les périodes assimilées des contractuels de la fonction publique au titre du chômage et le montant des indemnités journalières maternité.

L'efficacité des dispositifs de supervision par les services ordonnateurs, allégés en 2020, et de contrôle par les directions comptables et financières n'est pas évaluée. Les caisses mettent en œuvre des modalités hétérogènes de contrôle, dont les résultats font apparaître des disparités dans la fiabilité des instructions des régularisations de carrière effectuées par les services ordonnateurs. Des erreurs de saisie ou des défaillances informatiques affectant le typage de la régularisation effectuée faussent toujours la sélection des dossiers à superviser ou à contrôler.

Par ailleurs, la suspension par certaines caisses des régularisations anticipées de carrière en faveur des demandeurs d'emploi indemnisés, en contradiction avec la convention avec l'Unédic, prive la branche vieillesse de leviers d'amélioration de la qualité des données reportées aux comptes de carrière des assurés.

c) La maîtrise des risques d'erreurs de liquidation

En 2020, les caisses de la branche vieillesse du régime général ont attribué plus de 831 000 prestations (dont 80 % de droit propre et 20 % de droit dérivé) au moyen de l'*Outil retraite*, soit un nombre stable par rapport à l'année précédente et 41 000 dans *ASUR* (dont 35 % de droit propre et 65 % de droit dérivé).

Elles ont, par ailleurs, effectué plus de 260 000 révisions de droit et près de 200 000 révisions de service, en augmentation de près de 5 % par rapport à 2019. Les révisions de droit modifient rétroactivement les prestations attribuées depuis la date de leur entrée en jouissance ; les révisions de service peuvent conduire à modifier pour l'avenir la prestation versée. S'agissant des retraites de base traitées dans *ASUR*, les limites de cette application ne permettent pas de distinguer ces catégories, ni de procéder à un décompte fiable des révisions effectuées.

Réserve n°3 : le contrôle interne des prestations de retraite (133 Md€) ne prévient pas avec une efficacité suffisante les erreurs de liquidation qui les affectent.

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

La supervision et le contrôle avant la mise en paiement des prestations

Constat n°11 : en 2020, la fiabilité de la liquidation des prestations de retraite par les services ordonnateurs a continué à se dégrader.

Les services ordonnateurs commettent de fréquentes erreurs de portée financière quand ils liquident les prestations de retraite. Cet état de fait résulte notamment de l'insuffisance des contrôles intégrés à l'outil informatique de gestion des prestations, de l'absence d'automatisation de plusieurs étapes de leur calcul et de l'assistance limitée apportée aux agents par le système d'information. Le contexte de crise sanitaire n'a pas eu d'incidence notable sur cet état de fait.

Les évolutions apportées en 2020 au plan qualité et au plan socle de supervision vont dans le sens d'une responsabilisation accrue des caisses et d'une meilleure appréciation de l'efficacité du dispositif de supervision. Cependant, la portée de ces outils reste affectée par l'hétérogénéité des modalités de sélection des dossiers à superviser et du positionnement des supervisions (avant ou après contrôle des directions comptables et financières).

Par ailleurs, le dispositif de supervision de la liquidation, dans l'outil *ASUR*, des dossiers relatifs aux travailleurs indépendants, qu'il s'agisse des retraites de base ou complémentaires, est fragilisé par une maturité hétérogène des caisses et par la multiplicité des outils employés à ce titre.

Constat n°12 : la capacité des directions comptables et financières des caisses de retraite à détecter les erreurs de liquidation des services ordonnateurs avant la mise en paiement des prestations de retraite continue de se réduire.

En 2020, le taux de contrôle des prestations liquidées dans l'*Outil retraite* a baissé de près de 3 points par rapport à l'exercice précédent (60,5 % fin 2020), dans le contexte de la crise sanitaire et d'un ciblage fondé désormais sur une analyse automatisée du niveau présumé de risque.

En particulier, le taux de dossiers contrôlés a baissé de plus de 4 points pour les attributions de droits propres (à 64,2 %) et de près de 4 points pour les attributions de droits dérivés (à 68,1 %).

Les contrôles sur l'attribution de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), auparavant systématiques, ont également été réduits (pour ne plus couvrir que 73,4 % des prestations attribuées). Cette prestation concentre pourtant une part importante des erreurs qui affectent les prestations de retraite dans leur ensemble. En outre, les mesures de simplification de la gestion et de spécialisation des agents, engagées pour l'essentiel en 2020, n'ont pas encore produit les effets qui en sont attendus sur la fiabilité des allocations liquidées.

De plus, les directions comptables et financières des caisses de retraite ont détecté à peine un peu plus de la moitié (54,6 % fin 2020) des erreurs dans les dossiers qu'elles ont contrôlés préalablement à la mise en paiement des prestations liquidées dans l'*Outil retraite* (soit un niveau comparable à celui de 2019). Si un recentrage des contrôles sur les erreurs ayant une portée financière avérée a été amorcé, les contrôleurs des directions comptables et financières mettent en œuvre de manière hétérogène, avec de fréquentes erreurs, la fonctionnalité mise à leur disposition à cet effet. Les supervisions sur l'activité des contrôleurs ont par ailleurs une incidence limitée sur la détection d'erreurs.

Enfin, les services de l'ordonnateur ne corrigent qu'une partie des erreurs détectées par les directions comptables et financières. Dans le cadre d'une expérimentation à la CNAV en Île-de-France, les dossiers corrigés par le service ordonnateur à la suite de la détection d'erreurs par la direction comptable et financière ont cessé d'être vérifiés à nouveau par cette dernière. Des taux élevés de non-conformité, s'agissant notamment des dossiers d'ASPA (34 %), ont alors été constatés.

Les révisions de droit

Constat n°13 : une grande partie des révisions de droit liées aux majorations dues au titre du minimum contributif et de la pension de réversion ne peuvent toujours pas être effectuées.

En 2020, le nombre de majorations de la pension de réversion et du minimum contributif en attente de calcul pour les salariés a continué d'augmenter (1,4 million de majorations en instance au 31 décembre 2020 pour un montant provisionné de 0,6 Md€), tandis que plus des trois-quarts des majorations en faveur des travailleurs indépendants restaient en attente de calcul (près de 442 000 majorations en instance pour un montant provisionné de 0,1 Md€).

La fiabilisation de la qualité et de l'exhaustivité des informations contenues dans le répertoire d'échange inter-régimes de retraite (*EIRR*), dont dépend le calcul de ces majorations, s'est ralentie, aucune opération notable n'étant intervenue en 2020. Elle dépend, notamment, de la capacité de l'ensemble des régimes partenaires et de la CNAV à développer des correctifs informatiques, dont les plus importants ont été repoussés à 2021.

Constat n°14 : alors que la liquidation provisoire des prestations peut engendrer des risques supplémentaires d'erreur avec incidence financière, le dispositif de maîtrise des risques afférents présente des faiblesses, en particulier s'agissant des dossiers de travailleurs indépendants.

Malgré l'automatisation de l'ouverture des révisions de droit dans l'*Outil retraite*, le pilotage du dispositif de liquidation provisoire, qui permet de liquider une prestation de retraite sans détenir l'ensemble des pièces justificatives, demeure imparfaitement assuré. Les révisions de droit ne sont, en effet, pas systématiquement effectuées dans les délais fixés par la caisse nationale. S'agissant des dossiers des travailleurs indépendants, les limites fonctionnelles d'*ASUR* ne permettent pas un suivi consolidé.

Les révisions de service

Constat n°15 : le dispositif de maîtrise des risques d'erreur affectant les révisions de service effectuées présente des faiblesses persistantes.

Compte tenu des faiblesses persistantes de la supervision de l'ordonnateur, le dispositif de maîtrise des risques continue de reposer principalement sur les contrôles réalisés par les directions comptables et financières, lesquels sont mis en œuvre de manière hétérogène par les caisses de retraite. S'agissant des révisions traitées dans *ASUR*, le manque de précision des informations disponibles, n'a pas permis à la Cour d'apprécier la portée des actions de maîtrise des risques, ce qui induit une limitation à son audit.

Constat n°16 : les révisions de service prennent encore insuffisamment en compte l'évolution de la situation des pensionnés.

Les stocks de révisions de service non traitées continuent de se réduire, mais restent importants, en particulier pour la CNAV en Île-de-France. S'agissant des dossiers traités dans *ASUR*, les limites du système affectent la fiabilité de l'information relative aux stocks de révisions, lesquels ne font par conséquent l'objet d'aucun suivi.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} septembre 2020, les prestations des autres régimes de retraite de base et complémentaires renseignées dans l'*EIRR* sont prises en compte de manière automatisée pour les révisions de service des prestations du minimum vieillesse. Néanmoins, le dispositif de pilotage des questionnaires encore adressés à intervalle régulier aux assurés concernés présente des faiblesses. Ainsi, les questionnaires aux assurés dont les dossiers sont traités dans *ASUR* sont insuffisamment suivis.

d) Les erreurs résiduelles affectant les prestations de retraite

La CNAV mesure annuellement la fréquence et la portée financière des erreurs qui affectent à titre définitif les attributions et révisions de prestations de retraite, en faveur ou au détriment des assurés, à la suite ou non d'un contrôle des directions comptables et financières sur les prestations liquidées préalablement à leur mise en paiement.

Ces mesures sont déterminées à partir du contrôle, par des cellules spécialisées⁸⁰, d'échantillons représentatifs de dossiers.

Réserve n°4 : les prestations de retraite sont affectées par des erreurs à caractère définitif, en faveur ou au détriment des assurés sociaux, dont le nombre et l'incidence financière ont continué à s'accroître en 2020.

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

Les erreurs résiduelles affectant les attributions et les révisions de droit, après contrôle interne

Constat n°17 : la fréquence et la portée financière des erreurs résiduelles de liquidation dans l'*Outil retraite*, qui ont à nouveau augmenté, traduisent les faiblesses persistantes du dispositif de maîtrise des risques et font apparaître une situation particulièrement dégradée.

La fréquence et l'incidence financière des erreurs résiduelles de liquidation dans l'*Outil retraite* ont été déterminées, en 2020, à partir du contrôle d'un échantillon représentatif de 9 386 dossiers couvrant tous les types de prestations⁸¹.

Pour 2020, la fréquence des erreurs de portée financière en faveur ou au détriment des assurés continue d'augmenter, poursuivant la dégradation observée chaque année depuis 2016. Elle s'établit ainsi, en valeur centrale statistique, à 16,4 %⁸², contre 15,3 % en 2019, soit une dégradation de 1,1 point. Ainsi, une nouvelle retraite sur six comporte au moins une erreur de portée financière.

⁸⁰ Les centres nationaux délégués d'Orléans et de Strasbourg pour les dossiers traités dans l'*Outil retraite* et l'établissement d'Auray pour ceux liquidés dans *ASUR*.

⁸¹ Droits personnels, droits dérivés, droits non contributifs (ASPA notamment), avantages complémentaires (majoration enfant, majoration tierce personne, etc.).

⁸² Compte tenu de la taille de l'échantillon, la fréquence des erreurs est comprise, avec une probabilité de 95 %, entre 15,7 % et 17,1 %. Dans le détail, la fréquence des erreurs atteint 23,8 % pour l'ASPA, 22,4 % pour les révisions de droits propres, 16,3 % pour les attributions de droits propres et 10 % pour celles de droits dérivés.

Les erreurs relatives à la carrière représentent près de la moitié du nombre total d'erreurs (49,5 %). Par ailleurs, la part des révisions de droit ayant fait l'objet d'une erreur résiduelle continue à s'accroître (22,4 %, contre 19,5 % en 2019 et 13,9 % en 2018).

Malgré certains progrès, la qualité de la liquidation reste insuffisante dans un nombre significatif d'organismes métropolitains. Dans quatre d'entre eux (CNAV en Île-de-France et CARSAT Hauts de France, Languedoc-Roussillon et Sud-Est), une retraite sur cinq nouvellement mise en paiement comporte au moins une erreur résiduelle ayant une incidence financière. À la CARSAT Sud-Est, la fréquence des erreurs définitives a augmenté de 3,5 points en 2020.

Pour sa part, le taux d'incidence financière des erreurs en faveur ou au détriment des assurés est passé, en valeur centrale statistique, de 1,8 % en 2019 à 1,9 %⁸³ en 2020 du montant des prestations nouvellement mises en paiement, sous l'effet notamment des résultats de la CNAV en Île-de-France⁸⁴ et de l'ASPA⁸⁵. Pour les trois-quarts, ce taux correspond à des erreurs au détriment des assurés⁸⁶. Rapporté au montant des attributions de prestations au cours de l'exercice (5,5 Md€), il implique un montant probable d'erreurs de 105 M€.

La fréquence et l'incidence financière des erreurs résiduelles témoignent de la maîtrise toujours plus faible par la CNAV, année après année, des risques afférents aux attributions et aux révisions de droit.

La fréquence des erreurs résiduelles portant sur les seules instructions de l'exercice, c'est-à-dire excluant celles antérieures à la décision d'attribution de la retraite, se dégrade aussi (11,6 %, contre 10 % en 2019), ce qui démontre que les causes de l'augmentation des erreurs résiduelles sont contemporaines.

Constat n°18 : l'incidence cumulative des erreurs financières portant sur les attributions de prestations et les révisions de droit de l'année, qui affectent les charges de la branche pendant toute la durée du service des prestations, se dégrade en 2020.

⁸³ Compte tenu de la taille de l'échantillon, ce résultat donne une assurance à 95 % que le TIF est compris entre 1,6 % et 2,3 %.

⁸⁴ Le taux d'incidence financière des erreurs commises par la CNAV en Île-de-France augmente de 1,7 point en 2020 pour s'établir à 4,4 %.

⁸⁵ Pour laquelle le taux d'incidence financière des erreurs atteint 4,9 %.

⁸⁶ Les erreurs résiduelles sont majoritairement en défaveur de l'assuré (75 % du TIF, soit 1,4 %). Rapporté au montant des prestations légales mises en paiement en 2020, l'impact net sur les comptes annuels serait une minoration des charges de 50 M€.

La CNAV a renouvelé le calcul d'un taux d'incidence financière des erreurs de l'année mesurée sur la durée moyenne de service des prestations (soit 21,1 années). Cet indicateur retient les erreurs qui auront une incidence financière sur toute la durée de versement des prestations, soustrait les erreurs ayant une incidence uniquement l'année d'attribution de manière certaine (erreurs portant sur les prélèvements sociaux) ou probable (erreurs portant sur la date d'entrée en jouissance de la prestation), et corrige les effets des rejets à tort de demandes de retraite, celles-ci ayant vocation à être satisfaites à une date ultérieure.

En 2020 et à périmètre comparable⁸⁷, ce taux s'établit à 1,4 %, contre 1,3 % en 2019.

Les erreurs résiduelles affectant les attributions et révisions de droit intervenues en 2020 auraient, sur ces bases, une incidence financière cumulative en valeur absolue d'au plus 1,6 Md€ sur toute la durée de versement des prestations.

Constat n°19 : l'évaluation de l'incidence des erreurs résiduelles sur l'intégralité des charges de prestations légales de l'exercice, engagée en 2019, présente des limites méthodologiques qui en affectent la fiabilité.

Le taux d'incidence financière (TIF) des erreurs résiduelles de liquidation que la CNAV évalue chaque année porte sur les charges de prestations légales correspondant uniquement aux attributions et révisions de droit réalisées durant l'exercice, lesquelles représentent une faible part des charges enregistrées en comptabilité. Afin d'élargir la portée de cette estimation, la CNAV a estimé pour la première fois en 2019 un taux d'incidence financière des erreurs résiduelles portant sur l'intégralité des charges de prestations légales comptabilisées au titre des droits propres⁸⁸.

En 2020, ce taux s'établit à 0,3 % (0,4 % en « fourchette haute »), soit une incidence financière des erreurs résiduelles évaluée à 0,4 Md€ (0,5 Md€ en « fourchette haute ») pour un montant total de charges de prestations légales de 107 Md€.

Toutefois, la méthode employée par la CNAV présente des limites de nature à influencer significativement les résultats de l'indicateur dans un sens plus favorable. En effet, la CNAV se fonde, sans redressement, sur les résultats des contrôles *a posteriori* intervenus entre 2012 et 2019. Or, avant 2016, ces résultats étaient sous-évalués, les contrôles étant effectués

⁸⁷ En 2020, ont été contrôlés non seulement les premières attributions de droits, mais aussi les seconds droits à retraite (droit dérivé faisant suite à un droit propre par exemple). Sur ce périmètre élargi, le taux d'incidence financière s'établit à 1,1 %.

⁸⁸ En 2019, en « fourchette haute », le TIF s'établissait à 0,4 %, soit 0,4 Md€.

de manière insuffisamment exhaustive et homogène par les directions comptables et financières de chaque caisse de retraite. En outre, ils excluent par principe les dossiers avec erreur financière dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une révision de droit. Or, des erreurs définitives affectent une grande partie de ces révisions (cf. constat n°17 *supra*).

Constat n°20 : si la fréquence et l'incidence financière des erreurs résiduelles qui affectent les prestations de retraite des travailleurs indépendants traitées dans l'outil *ASUR* s'inscrivent à des niveaux peu élevés, les mesures correspondantes ne sont pas exhaustives.

La fréquence et l'incidence financière des erreurs résiduelles de liquidation des retraites nouvellement attribuées dans l'outil *ASUR* ont été déterminées, en 2020, à partir du contrôle d'un échantillon représentatif d'un peu plus de 7 000 dossiers de retraites de base et complémentaires de travailleurs indépendants.

Pour 2020, la fréquence des erreurs de portée financière s'établit, en valeur centrale statistique, à 2,9 %⁸⁹ pour l'ensemble des caisses métropolitaines (contre 3,1 % en 2019).

Le taux d'incidence financière des erreurs en faveur ou au détriment des travailleurs indépendants s'inscrit quant à lui à un faible niveau (0,2 %⁹⁰ en valeur centrale statistique du montant des prestations nouvellement mises en paiement, contre 0,3 % en 2019).

Rapporté au montant des attributions de prestations au cours de l'exercice (135 M€), ce taux conduit à un montant probable d'erreurs de 0,3 M€. L'évolution la plus marquée concerne les retraites de base, dont le taux d'incidence financière est divisé par près de trois en 2020 (0,1 %).

Si la procédure mise en œuvre à cet égard repose sur des actions correctement encadrées et formalisées, elle présente des fragilités liées notamment au caractère non systématique du contrôle approfondi de l'adéquation des droits à retraite aux cotisations versées par l'assuré et à ses revenus professionnels déclarés.

En outre, contrairement aux prestations liquidées dans l'*Outil retraite*, les mesures ne prennent pas en compte les erreurs affectant l'ASPA et les révisions de droit. De ce fait, la fréquence et l'incidence financière des erreurs résiduelles affectant les retraites de base liquidées

⁸⁹ Compte tenu de la taille de l'échantillon, ce résultat donne une assurance à 95 % que le résultat de l'indicateur est compris entre 2,5 % et 3,3 %.

⁹⁰ Compte tenu de la taille de l'échantillon, ce résultat donne une assurance à 95 % que le résultat de l'indicateur est compris entre 0,1 % et 0,3 %.

dans *ASUR* sont respectivement minorées d'au moins 25 % et 50 %. De plus, la fiabilité des instructions des services ordonnateurs et des contrôles des directions comptables et financières ne peuvent être appréciées.

Enfin, la très grande hétérogénéité des niveaux d'erreurs entre les caisses et dans le temps suscite une interrogation sur la fiabilité des indicateurs sur le périmètre incomplet ainsi couvert.

Constat n°21 : les mesures du risque financier résiduel affectant les révisions de service ne sont pas exhaustives.

En 2020, la CNAV a renouvelé les contrôles permettant de mesurer les erreurs résiduelles (risque après contrôle interne) propres aux révisions de service, mais uniquement pour celles liquidées dans l'*Outil retraite*, excluant de ce fait les révisions liquidées dans *ASUR*.

Dans le contexte de la crise sanitaire, l'échantillon de dossiers contrôlés à ce titre a été réduit (près de 800, contre 1 120 en 2019). Il continue par ailleurs de ne porter que sur des révisions ayant conduit à modifier le montant de la prestation servie à l'assuré, ce qui exclut plus de deux révisions sur cinq et induit une limitation à l'appréciation du risque financier résiduel affectant les révisions de service.

Sur le périmètre ainsi contrôlé, la part des révisions de service affectées d'une erreur de portée financière diminue d'un point en 2020 (12 %, en valeur centrale statistique), mais le montant agrégé en valeur absolue des erreurs s'accroît (0,9 %, contre 0,8 % en 2019). Ces résultats constituent des planchers : ils ne tiennent compte ni des révisions sans modification du montant de la prestation versée, ni des révisions pour lesquelles l'incidence financière de l'anomalie n'a pu être évaluée⁹¹.

e) Les montants attribués par l'activité de recouvrement

Réserve n°5 : Les incertitudes et désaccords relevés par la Cour sur les comptes de l'activité de recouvrement affectent les principaux postes de produits et de créances de cotisations sociales de la branche vieillesse.

Il est renvoyé sur ce point à l'opinion formulée par la Cour sur les comptes de l'activité de recouvrement de l'exercice 2020 (cf. partie I *supra*), notamment aux constats n°1, 2 et 3.

⁹¹ Soit 34 dossiers représentant 4,3 % de l'échantillon 2020 (784 dossiers), contre 3,6 % de l'échantillon 2019 (1 120 dossiers).