

6) Les comptes de la sécurité sociale

La sécurité sociale couvre une partie des « *risques* » liés à la maladie, aux accidents du travail et à la vieillesse ainsi qu'une partie des charges de famille. Ces quatre risques et charges correspondent aux quatre « *branches* »¹ de la sécurité sociale. Celles-ci sont en pratique constituées d'une ou plusieurs « *caisses* » gérant les prestations relevant d'un ou plusieurs « *régimes* ».

Chaque personne résidant en France est, selon son activité professionnelle actuelle ou passée, affiliée (ou ayant-droit d'un affilié) à un « *régime de sécurité sociale* ». Un régime est caractérisé par la population couverte, les prestations qu'elle peut obtenir et leurs modalités de financement. Le principal régime est le « *régime général* » des salariés du secteur privé. Il existe également, par exemple, des régimes des exploitants et salariés agricoles, des commerçants et artisans, des professions libérales, des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires locaux et hospitaliers ainsi que de multiples « *régimes spéciaux* » (SNCF, Banque de France...). Ces régimes peuvent être « *de base* » (comme le régime général) ou « *complémentaires* » (comme l'AGIRC-ARRCO pour les salariés du secteur privé). Il existe 33 régimes de base.

Leurs prestations sont versées par des « *caisses de sécurité sociale* » qui constituent l'unité juridique de base². Ces caisses sont généralement des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public qui constituent un réseau dont la tête est une « *caisse nationale* » ayant le statut d'établissement public de l'Etat. Un réseau de caisses gère les prestations d'une ou plusieurs branches et relevant d'un ou plusieurs régimes. Certaines caisses délèguent la gestion des prestations relevant de régimes particuliers (étudiants...) à des mutuelles.

Cette fiche présente d'abord les comptes, individuels et « *combinés* », des caisses du régime général puis les « *tableaux d'équilibre* » et le « *tableau patrimonial* » des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement qui figurent dans les [lois de financement](#) de la sécurité sociale.

Le champ des « *administrations de sécurité sociale* » au sens de la comptabilité nationale est plus étendu que celui de la sécurité sociale au sens des lois de financement car il comprend en plus les régimes complémentaires obligatoires, l'Unedic et les hôpitaux publics.

A) Les comptes du régime général

1) [Les comptes individuels des caisses](#)

Les caisses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale appliquent un plan comptable unique fondé sur le « *principe de constatation des droits et obligations au titre de leur*

¹ L'activité de recouvrement des cotisations sociales est parfois considérée comme une cinquième branche.

² A l'exception des pensions des fonctionnaires de l'Etat, qui sont directement versées par celui-ci.

exercice de rattachement » (qui s'oppose au « *principe de comptabilisation des encaissements et décaissements de l'année* »). Ce plan comptable est approuvé par arrêté ministériel après avis du Conseil de normalisation des comptes publics.

Les comptes des caisses locales sont établis par leur agent comptable, visés par leur directeur et transmis à la caisse nationale. Ils ne sont pas certifiés par un auditeur extérieur mais « *validés* » par l'agent comptable de la caisse nationale.

Celui-ci établit les comptes individuels (compte de résultat, bilan et annexe) de la caisse nationale qui, après avoir été visés par son directeur, sont transmis aux ministres de la sécurité sociale et du budget ainsi qu'à la Cour des comptes. Celle-ci a pour mission de les certifier, ce qu'elle peut faire avec ou sans réserve, ou de refuser cette certification.

2) Les comptes combinés

Les « *comptes combinés* » d'un ensemble de personnes morales ayant d'étroites relations entre elles se distinguent de « *comptes consolidés* » par le fait qu'aucune de ces personnes ne contrôle les autres par une participation dans leur capital. Pour le reste, les méthodes de combinaison et de consolidation sont proches et visent notamment à éliminer les transactions, créances et dettes entre les unités du groupe ou du réseau.

Les comptes combinés des branches « *maladie* » et « *accidents du travail et maladies professionnelles* », qui partagent le même réseau de caisses, intègrent les éléments de comptes de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), des 15 caisses régionales d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT), de la caisse régionale d'assurance maladie d'Ile-de-France, et de huit centres de traitement informatique qui concernent ces deux branches.

Ceux de la branche « *famille* » combinent les comptes de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), des 101 caisses d'allocations familiales (CAF), de sept centres régionaux informatiques et de sept fédérations de caisses d'allocations familiales.

Ceux de la branche « *vieillesse* » combinent ceux de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et des éléments des comptes des 15 caisses régionales d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT).

Ceux de la branche « *recouvrement* » intègrent les comptes de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), des 22 unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et de sept centres informatiques.

Les comptes combinés de chacune des quatre branches et de l'activité de recouvrement sont établis par l'agent comptable et visés par le directeur de la caisse nationale de la branche, puis transmis par ceux-ci au conseil d'administration pour approbation. Ils sont constitués d'un compte de résultat, d'un bilan et d'une annexe qui sont indissociables.

Ces cinq comptes combinés ainsi que les comptes individuels des trois caisses nationales et de l'ACOSS sont soumis, depuis 2006, à une [certification](#) de la Cour des comptes dont le rapport est rendu en juin de l'année suivant l'exercice considéré. Alors que la Cour avait refusé de certifier quatre d'entre eux en 2008, ces neuf comptes ont tous été certifiés à partir de l'exercice 2013, avec 28 réserves au total s'agissant de l'exercice 2019.

B) Les comptes des régimes obligatoires de base

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour l'exercice N+1 est accompagné d'un rapport de la Cour des comptes sur l'application de la LFSS de l'année N-1 qui comprend en particulier un avis sur les tableaux d'équilibre des comptes et sur le tableau patrimonial des régimes obligatoires de base pour l'année N-1 figurant dans ce projet de loi.

1) Les tableaux d'équilibre

La loi de financement de la sécurité sociale pour l'année N+1 approuve les « *tableaux d'équilibre* », par branche, de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV)³ pour l'année N-1. Ces tableaux, établis en droits constatés par la direction de la sécurité sociale à partir des comptes des caisses, se limitent au total des recettes, au total des dépenses et au solde.

Les tableaux d'équilibre par branche pour 2019 se présentent comme dans le tableau suivant. Ils se soldent par un déficit de 0,2 Md€ pour les régimes obligatoires de base et un déficit de 1,6 Md€ pour le FSV.

La Cour des comptes doit exprimer un avis sur leur « cohérence ». A ce titre, elle vérifie notamment que ces tableaux sont établis à partir des données comptables des entités entrant dans leur champ et que les produits et charges réciproques ont été correctement éliminés. En outre, elle tient compte des opinions exprimées sur les comptes de ces régimes par leurs auditeurs externes⁴ (elle-même s'agissant du régime général et des commissaires aux comptes s'agissant de la plupart des autres régimes).

La Cour a conclu en septembre 2020 à la cohérence de ces tableaux mais a formulé plusieurs observations. Elle a notamment relevé des contractions de produits et charges non conformes aux normes comptables et une insuffisance persistante des dispositifs de contrôle interne comptable.

Les tableaux d'équilibre par branche des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV en 2019 (Md€)

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	216,6	218,1	- 1,5
Vieillesse	240,0	241,3	- 1,3
Accidents du travail et maladie professionnelles	14,7	13,6	+ 1,1
Famille	51,4	49,9	+ 1,5
Total (après neutralisation des transferts entre branches)	509,1	509,3	- 0,2
Fonds de solidarité vieillesse	17,2	18,8	- 1,6

Source : [rapport de 2020](#) de la Cour des comptes sur la sécurité sociale ; FIPECO.

³ Le FSV finance certaines dépenses de la branche vieillesse des régimes obligatoires de base (avantages familiaux par exemple).

⁴ A l'exception de treize régimes de petite taille.

2) Le tableau patrimonial

L'annexe A de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année N+1 présente le tableau patrimonial au 31 décembre de l'année N-1 des organismes relevant de la LFSS.

Elaboré par la direction de la sécurité sociale, ce tableau consolide l'ensemble des bilans des organismes constituant les régimes obligatoires de base de sécurité sociale⁵ ainsi que ceux du FSV, de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et du fonds de réserve pour les retraites (FRR). Les règles suivies pour son élaboration sont détaillées dans une autre annexe de la LFSS. Selon la Cour des comptes, celui de 2019 fournit une « représentation cohérente de la situation patrimoniale de la sécurité sociale ».

Le passif de la sécurité sociale (210,0 Md€ fin 2019, hors « situation nette » (négative)) est surtout constitué de dettes représentées par des titres (obligations, billets de trésorerie...) ou de dettes bancaires : 125,0 Md€ au total, surtout portées par la CADES.

Les actifs sont limités à 148,7 Md€, dont 45,1 Md€ de valeurs mobilières et titres de placement, principalement détenus par le fonds de réserve pour les retraites.

En conséquence, la situation nette (les capitaux propres) est fortement négative (à hauteur de 61,4 Md€), ce qui résulte de l'accumulation des déficits au cours des années passées.

Le tableau patrimonial au 31 décembre 2019 (Md€)

Actif		Passif	
Immobilisations	7,4	Situation nette	- 61,4
Valeurs mobilières et titres de placement	45,1	Provisions pour risques	17,2
Autres actifs financiers	11,4	Dettes représentées par un titre (obligations, billets de trésorerie...)	118,6
Créances et produits à recevoir au titre des cotisations et prestations	65,5	Dettes bancaires	6,4
Créances et produits à recevoir sur entités publiques	11,5	Dettes à l'égard des bénéficiaires des régimes	30,5
		Dettes à l'égard d'entités publiques	11,4
Autres actifs	7,8	Autres dettes	26,0
Total	148,7	Total	148,7

Source : rapport de septembre 2020 de la Cour des comptes sur la sécurité sociale ; FIPECO.

⁵ A l'exception d'une vingtaine de régimes de taille relativement petite.