

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête visant à lever les incertitudes budgétaires en matière de sécurité sociale

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Marie-Christine Lepetit, présidente du Conseil de normalisation des comptes publics, et Mme Marie-Pierre Calmel, directrice générale 2
- Présences en réunion..... 12

Jeudi

15 janvier 2026

Séance de 13 heures 30

Compte rendu n° 3

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
Mme Annie Vidal,
présidente
de la commission**



La séance est ouverte à treize heures trente.

Présidence de Mme Annie Vidal, présidente.

La commission d'enquête procède à l'audition de Mme Marie-Christine Lepetit, présidente du Conseil de normalisation des comptes publics, et Mme Marie-Pierre Calmel, directrice générale.

Mme la présidente Annie Vidal. Nous poursuivons nos travaux entamés ce matin, toujours dans la première phase de nos investigations : afin de mieux appréhender les incertitudes sur les comptes de la sécurité sociale, nos deux premières semaines sont consacrées à l'audition des personnes les plus compétentes dans les tâches de contrôle pour comprendre leurs raisonnements, recenser leurs interrogations et confronter nos intuitions.

Je souhaite la bienvenue aux représentantes du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) : Mme Marie-Christine Lepetit, présidente, et Marie-Pierre Calmel, directrice générale. Je vous remercie, mesdames, de vous être rendues disponibles pour nous permettre d'aborder notre sujet sans tarder.

Le Conseil de normalisation des comptes publics est un organe placé auprès de la ministre de l'action et des comptes publics, chargé de définir les normes comptables applicables aux entités publiques non marchandes financées majoritairement par des fonds publics. Il a compétence sur les organismes sociaux ainsi que les établissements publics qui concourent à la protection sociale. Son rôle consiste à proposer et à interpréter les normes comptables. En matière de comptabilité de la sécurité sociale, il est particulièrement impliqué dans le recueil des normes comptables pour les organismes de sécurité sociale (RNCOSS), qui constitue le référentiel des normes comptables que ces organismes doivent appliquer pour établir leurs états financiers.

Un questionnaire vous a été transmis par notre rapporteure préalablement à cette audition. Toutes les questions qu'il contient ne pourront être évoquées oralement de manière exhaustive. Je vous invite par conséquent à communiquer ultérieurement des éléments de réponse écrits, ainsi que toute autre information que vous jugeriez utile de porter à la connaissance de la commission d'enquête.

Il revient traditionnellement à la présidence de poser de brèves questions destinées à introduire les débats. En premier lieu, pourriez-vous nous expliquer les raisons pour lesquelles les normes comptables applicables à la sécurité sociale exigent un certain nombre de spécificités ? En second lieu, estimez-vous que les normes applicables aux organismes sociaux sont la cause des nombreuses critiques adressées par les magistrats de la Cour des comptes ou, au contraire, que les diverses anomalies ont pour source des manquements pratiques ?

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(Mmes Marie-Christine Lepetit et Marie-Pierre Calmel prêtent serment.)

Mme Marie-Christine Lepetit, présidente du Conseil de normalisation des comptes publics. Permettez-moi de préciser que j'ai pris mes fonctions il y a moins d'un an. Il se peut donc que la précision technique de certaines réponses soit limitée, notamment s'agissant

d'épisodes antérieurs à mon arrivée. Nous ne manquerons pas de vous apporter les compléments nécessaires par voie écrite.

La tenue des comptes est un exercice entre trois acteurs. Le premier de ces acteurs est le normalisateur ; il établit le référentiel de normes, qui peuvent varier suivant les secteurs et les pays, en fonction des besoins de transparence et d'information des parties prenantes et en fonction des particularités des opérateurs pour lesquels les comptes sont tenus. C'est le rôle que joue le Conseil de normalisation des comptes publics. Le deuxième acteur est celui qui applique le référentiel et qui fournit les comptes ; dans l'univers dont nous parlons, il s'agit notamment de l'ensemble des organismes de sécurité sociale et de la direction de la sécurité sociale. Enfin, le troisième acteur est un auditeur extérieur – le certificateur, dans le jargon des comptables – qui assure la triangulation de l'information et délivre un label de qualité. Il s'assure que les normes sont appliquées d'une manière correcte et vient soumettre à analyse les acteurs qui fabriquent les données et leurs commentaires en prenant pour référentiel les normes établies. Dans le monde de la sécurité sociale, le principal certificateur est Cour des comptes, avec laquelle vous avez fort justement commencé votre cycle d'auditions.

Je rappelle ici des évidences. Toutefois, dans un domaine assez technique et parfois un peu aride, il est important de situer le rôle de chacun et de rappeler l'objectif commun de parvenir à une information fiable, donnée à temps, qui reflète bien la situation et qui soit sécurisée par un tiers de façon à éliminer toute ambiguïté sur sa portée. On le voit dans les rapports du certificateur, qui se concluent ou non par la certification des comptes, avec ou sans commentaires. Tout cela est libre d'accès et peut être consulté par tout un chacun.

J'en viens maintenant aux deux questions que vous avez soulevées.

La première concerne la nécessité d'une norme spécifique pour les entités publiques, en l'espèce la sécurité sociale. Dans l'organisation française, il existe deux normalisateurs : le Conseil de normalisation des comptes publics, pour les comptes publics, et l'Autorité des normes comptables, que vous recevrez prochainement et qui a exactement le même rôle appliqué aux entités privées. Au risque de vous surprendre, je dirai qu'en première intention, la norme n'a pas de raison d'être différente entre le public et le privé. Il s'agit dans les deux cas de donner une vision patrimoniale de la situation d'une entité. Nous commençons toujours par nous interroger sur ce qu'il se passe dans le cas standard ; ensuite, nous nous demandons s'il y a des raisons de prévoir des choses complémentaires pour répondre aux spécificités des entités, ou de faire un peu différemment parce que les enjeux et le contexte juridique ne sont pas les mêmes.

Par exemple, les sociétés privées ont en majeure partie des relations d'ordre contractuel, c'est-à-dire que leurs activités et leurs perspectives d'avenir reposent sur des contrats. Or, dans le public – l'État mais aussi la sécurité sociale –, l'univers contractuel n'est pas le plus développé ; il existe, naturellement, et certains engagements sont matérialisés par des contrats, mais la régulation du rôle de chacun et l'organisation de l'avenir sont couramment articulées autour de l'État comme créateur de normes, et singulièrement autour du Parlement. En cas de difficulté ou d'envie de faire différemment, on peut à tout moment créer un impôt, l'augmenter ou le baisser. C'est tout à fait différent du contrat et sans équivalent dans le monde privé. Cela peut justifier d'organiser la norme différemment.

Le même raisonnement vaut pour toutes les entités publiques qui entrent dans notre champ de compétence. Comme vous l'avez rappelé, il s'agit des entités non marchandes financées par de l'argent public. Nous commençons par regarder ce qui se fait dans le cas

standard avant d'examiner les particularités pour, le cas échéant, les traduire en normes. Un cas courant tient à la façon spécifique de traduire les impôts et les cotisations : nous devons poser les termes du cadre normatif et indiquer comment ceux-ci peuvent être déclinés.

Je me permets ici de clarifier un point parfois mal compris. Nous sommes chargés du cadre général de la norme, matérialisé par les recueils que vous avez cités. Mais il faut ensuite traduire ces normes générales, principielles, dans une nomenclature comptable destinée à ceux qui passent les factures dans les écritures, qui dressent les tableaux et les additions. Cette nomenclature est élaborée par différentes organisations suivant les entités publiques. Dans le cas de la sécurité sociale, il s'agit de la direction de la sécurité sociale. La norme s'appuie donc sur deux jambes : le recueil, fabriqué chez nous, et la nomenclature.

Votre deuxième question porte sur la manière dont nous apprécions l'action du certificateur et les conséquences que nous en tirons. Comme vous le savez, la Cour des comptes a pu, par le passé, refuser de certifier les comptes des organismes de sécurité sociale ou y apporter des commentaires critiques dans le contexte d'une certification globale. Il y a deux situations possibles. Les questions de pure application des normes, celles qui relèvent du contrôle interne – la manière dont les entités sont organisées en pratique pour fabriquer l'information et s'assurer qu'elle soit conforme à la réalité – n'entrent pas dans le champ de la norme comptable. Nous en prenons connaissance, comme tout un chacun, mais il n'y a pas d'interaction particulière.

En revanche, si les commentaires portent sur les régimes d'accident du travail ou de retraite et sur la manière dont les propriétés de ces régimes sont décrites, avec la situation actuelle et les débats techniques, financiers et politiques sur de possibles situations futures, le normalisateur doit se demander si la manière dont ces réalités sont décrites est bien la meilleure. La Cour des comptes s'est exprimée sur le sujet au cours des dernières années. Le Conseil de normalisation des comptes publics, organisme collégial, a donc eu l'occasion d'y réfléchir. Le travail a commencé par une réflexion technique autour de tous les éléments, qu'ils viennent du certificateur – la Cour des comptes est représentée dans nos instances dès les travaux techniques, ainsi qu'au collège – ou des administrations concernées, qui présentent également leur analyse et formulent des propositions avant que le collège ne se prononce véritablement. À l'issue de ce débat, il est décidé de faire évoluer le recueil ou non.

Je précise que la comptabilité, bien qu'elle soit un objet clef, ne représente pas l'intégralité de l'information produite et disponible sur le sujet qui intéresse votre commission d'enquête. C'est un outil qui doit être utilisé pour atteindre les objectifs qui lui sont propres ; elle n'a pas vocation à servir des objectifs qui ne sont pas les siens. C'est essentiel pour garantir une information juste, délivrée au bon endroit et aux bonnes personnes.

Je préfère ne pas aborder dès à présent les éléments techniques concernant les retraites. Je pourrai aller plus loin si des questions sont posées sur le sujet.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. C'est un exercice difficile que vous nous proposez dans un domaine où tout le monde n'est pas aussi qualifié que vous, même s'il est régulièrement vérifié que les domaines arides sont en définitive les plus passionnants. Vous me permettez, faute de maîtriser les arcanes de votre spécialité, de vous poser des questions génériques.

Il est difficile de percevoir *a priori* la nécessité de tant de normes et de comprendre comment on en est arrivé à une situation où celles du public et celles du privé se télescopent. Ceci soulève des difficultés. Notre système de protection sociale a beaucoup évolué, comme

les réflexions économiques et budgétaires dont il est l'objet. La simplicité du passé est révolue et nous donnons à la sécurité sociale un rôle de plus en plus important. Il est urgent de prendre le temps d'examiner la situation de près. C'est ce que nous attendons de cette commission d'enquête, qui vise à dresser des constats et à formuler des propositions.

Mme Marie-Christine Lepetit. Pour délimiter plus exactement notre champ d'action, je peux dire où nous en sommes aujourd'hui. Les recueils concernant l'État et les établissements publics, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales sont tous achevés. Ils n'ont pas un caractère définitif, mais nous sommes entrés dans le temps de la mise à jour. Nous possédons actuellement un appareil complet de normes.

S'agissant du domaine qui vous intéresse, le recueil a été achevé en 2022. Il a été complété en 2024 par un travail sur la combinaison, opération comptable par laquelle on organise l'additivité des comptes d'un certain nombre d'entités ; en l'occurrence, ceux des caisses de sécurité sociale. Nous avons précisé les règles qui permettent à une branche – comme le régime général de l'assurance maladie – d'additionner les résultats des caisses locales avec la partie nationale pour donner une vision globale utile aux parties prenantes. Techniquement, on parle de combinaison et non de consolidation, car il ne s'agit pas de liens capitalistiques comme dans le privé. Néanmoins, l'esprit général est le même.

Notre opinion est que les normes comptables sont arrivées à une maturité complète dans le domaine que vous étudiez. Je pense, sans m'avancer excessivement, que c'est aussi ce que vous dira la direction de la sécurité sociale, avec laquelle nous travaillons en étroite liaison pour que la déclinaison des règles générales se fasse dans de bonnes conditions.

Mme Marie-Pierre Calmel, directrice générale du Conseil de normalisation des comptes publics. Notre structure a été créée en 2009, en même temps que l'Autorité des normes comptables, dont il a été décidé à l'époque qu'elle serait cantonnée à la sphère privée. C'est la raison pour laquelle le législateur a institué en parallèle le Conseil de normalisation des comptes publics, qui rapporte au ministre des comptes publics. À l'origine, il était chargé d'harmoniser le dispositif comptable de la sphère publique, qui était très éparpillé puisque l'administration produisait des instructions dites budgétaires et comptables par type d'entité publique juridique, ce qui était source d'incohérence entre certaines règles comptables. Il s'agissait de faire disparaître les différences injustifiées au sein de la sphère publique. Le périmètre de compétence du Conseil est celui des administrations publiques telles que définies par la comptabilité nationale, c'est-à-dire les entités publiques non marchandes généralement financées par prélèvements obligatoires.

Cet important travail a été mené de conserve avec les administrations publiques concernées et les règles comptables sont désormais harmonisées. Les différences qui subsistent s'expliquent par les missions assignées aux entités publiques : la sécurité sociale, évidemment, n'a pas le même rôle qu'un établissement public industriel et commercial.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Pendant longtemps, on s'est interrogé sur la bonne articulation entre les comptables locaux, dépendant d'organismes privés, et les comptables nationaux. Je pense au moment où l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) a été rebaptisée Urssaf Caisse nationale, ce qui pose un problème de sémantique. Ces organismes locaux privés utilisent-ils la même comptabilité qu'au niveau national ? Y a-t-il encore des zones où l'harmonisation reste à faire ?

Question subsidiaire sur le recueil : pensez-vous que ce registre, qui comprend quatorze normes, a un corpus suffisant pour couvrir l'ensemble des spécificités comptables des organismes de sécurité sociale ?

Mme Marie-Christine Lepetit. Je dirais que les règles ont été harmonisées. On ne compte pas différemment selon que l'on est à Paris ou dans les organismes locaux. Il n'y a pas de difficulté là-dessus.

Il reste des points d'interrogation. Mais on peut considérer que ce sont des points techniques spécifiques. Ils sont souvent liés aux questions de frontières dans un univers extrêmement complexe. Pour prendre l'exemple des établissements médico-sociaux, sur lesquels nous avons travaillé récemment, il y a des entités publiques et des entités privées ; parmi les entités privées, il y a le lucratif et le non lucratif ; il y a des sommes publiques, mais aussi des recettes privées. Nous avons donc vérifié que chacun savait quel était son référentiel de normes et que ce qui avait besoin d'être tracé en comptabilité l'était. Les quelques points qui ont suscité notre perplexité touchaient à des sujets de régulation ; nous les avons portés à la connaissance des administrations concernées. Un sujet plus directement comptable est celui des concessions : le bien concédé doit-il être chez le concédant ou chez le concessionnaire ? Les réponses varient selon le référentiel et elles sont encore embrouillées. C'est un point sur lequel le Conseil de normalisation des comptes publics devra revenir.

Les recueils ne prétendent pas être définitifs car il y a toujours des points à éclaircir. Si vous souhaitez en savoir davantage, notre programme de travail est public. Vous trouverez sur notre site internet les sujets sur lesquels nous avons travaillé ces dernières années ou sur lesquels nous sommes en train de travailler dans le cadre des mises à jour. On peut ainsi savoir en quoi consiste l'activité de mise à jour ou de complètement de nos recueils qui occupe nos séances.

Mme Marie-Pierre Calmel. Le Conseil de normalisation des comptes publics a établi un cadre conceptuel des comptes publics. C'est le cadre général qui fixe les grandes orientations de la comptabilité. Il s'applique à toutes les entités publiques, notamment les administrations, qui tiennent une comptabilité générale en droit constaté – le droit constaté constitue le principe de base de la comptabilité générale. Il fixe par exemple les règles de comptabilisation des actifs, qui doivent être enregistrés au coût. La dette, quant à elle, doit être constatée dans le bilan en valeur de remboursement. Dès lors qu'une entité n'a pas de gestion active des actifs immobiliers qui hébergent ses agents, ceux-ci n'ont aucune raison d'être comptabilisés en juste valeur. Ces grandes orientations sont similaires aux principes généraux applicables à la sphère privée. Le cadre est unifié.

Quelle place occupent les recueils ? Les préparateurs, qui établissent les comptes, ont besoin d'un outil qui ne soit pas trop théorique. S'il doit être applicable, ce n'est pas pour autant un outil opérationnel qui donne des numéros de compte ni des schémas comptables. Les recueils donnent de grandes orientations tout en définissant des données opérationnelles : les principes de comptabilisation et les faits générateurs des charges et des produits. Le recueil des normes comptables pour les organismes de sécurité sociale (RNCOSS), par exemple, fixe les normes relatives aux charges et aux produits, c'est-à-dire aux cotisations et aux prestations, qui constituent les principaux flux à tracer dans les comptes. Chacun des trois autres recueils, qui s'appliquent respectivement aux collectivités territoriales, aux établissements publics et à l'État, a ses spécificités. L'État, par exemple, dispose d'une norme pour les produits régaliens, qui ne s'applique évidemment pas aux autres.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. La norme n° 2, qui s'applique aux charges, définit le fait générateur de la prestation. Permet-elle un traitement satisfaisant des prestations dont le montant est incertain à la clôture ? Existe-t-il une méthode harmonisée pour estimer les provisions concernées, ou chaque branche applique-t-elle son propre modèle ?

Mme Marie-Pierre Calmel. Le recueil fixe les principes généraux. Il dit qu'une charge, dès lors qu'elle a pris naissance, doit être constatée. Se pose alors la question de la fiabilité. On enregistre une opération dans les comptes quand elle est certaine. Une charge identifiée, qui a pris naissance dans les comptes, mais qui n'a pas encore donné lieu à un flux de trésorerie, parce que le décaissement aura lieu dans l'exercice suivant, répond à un schéma de comptabilité générale fréquent. Il faut l'estimer pour constater dans les comptes la dette afférente. Le principe veut que l'on fasse appel au jugement : il faut que celui qui établit les comptes dispose de tous les outils nécessaires pour évaluer la charge au plus juste. Selon les outils et la nature de la charge, on préférera une approche statistique ou évaluative, par exemple. Le recueil ne fournit pas une typologie des charges assortie d'une méthode d'estimation pour chacune. Il dit que plusieurs outils sont disponibles et qu'il faut choisir l'approche la plus cohérente.

Mme la présidente Annie Vidal. La Cour des comptes constate des manquements – éléments probants insuffisants, anomalies, erreurs comptables. Dans quelle mesure la complexité des recueils et la marge de manœuvre laissée à ceux qui établissent les documents comptables participent-elles à l'incertitude budgétaire, donc à l'insatisfaction du certificateur ?

Mme Marie-Christine Lepetit. La situation que vous décrivez concerne toute comptabilité patrimoniale. Il ne s'agit pas d'une simple trésorerie, dans laquelle l'argent entre et sort. Il y a des charges et des produits calculés. De nombreux éléments doivent être appréciés : on cherche à établir la meilleure estimation à la date de clôture, en suivant des principes comptables connus. En cela, la sécurité sociale, et la sphère publique en général, ne sont pas spécifiques. Le dispositif doit prévoir les nombreuses situations dans lesquelles un chiffre précis ne s'impose pas absolument. La Cour des comptes fait son travail de certificateur ; il ne faut pas en déduire que, en amont, le dispositif contient une spécificité qui fragiliserait les comptes. On a affaire à une situation standard : la construction d'une comptabilité patrimoniale, avec une date d'arrêt, soulève nécessairement des questions d'ordre qualitatif.

Une fois les principes généraux posés, le travail est double. Ceux qui produisent les comptes doivent asseoir les chiffres et, lorsque c'est nécessaire, les commenter. Le choix du taux d'actualisation, par exemple, a une forte incidence – il est vrai que c'est une situation beaucoup moins fréquente dans le secteur public qu'en entreprise. Le certificateur observe la méthode ; parfois, il fait ses propres calculs. En l'absence de différence significative, il peut décider que tout va bien. Si tel n'est pas le cas, il peut faire une observation. C'est intrinsèque à l'objet. C'est universel.

Il faut donc se pencher sur chaque objet, s'assurer qu'on a clairement identifié la chose à évaluer, qu'on a donné toutes les orientations possibles et tout le cahier des charges, que ceux qui fabriquent la norme n'ont pas été négligents et que le certificateur a dit tout ce qu'il y avait à dire.

Les rapports de la Cour des comptes ne soulèvent pas de problème relatif à la norme. Les observations sont très étayées, j'y retrouve des éléments présents dans des travaux du Conseil de normalisation des comptes publics bien antérieurs à mon arrivée. C'est rigoureux. Je connais les réponses de la direction de la sécurité sociale. Il n'y a pas de difficulté.

Quant aux problèmes d'application qui relèvent du contrôle interne, ils ne sont pas de notre compétence. Je n'ai rien à en dire.

Mme Marie-Pierre Calmel. Le Conseil de normalisation des comptes publics est un organe collégial où siègent la Cour des comptes et la direction de la sécurité sociale. Dans nos commissions, il y a beaucoup d'agents comptables des principales caisses de sécurité sociale. Tous les sujets font l'objet d'une discussion avec l'ensemble des parties prenantes.

Il est déjà arrivé que des questions relatives à l'interprétation soient posées, par les caisses ou par la Cour, dans le dialogue entre le préparateur et le certificateur. Le Conseil de normalisation des comptes publics les a instruites avec les différentes parties prenantes, avant de rendre un avis qui a donné lieu soit à des compléments du recueil des normes comptables, soit à des dispositions spécifiques liées à des opérations propres à la sécurité sociale. De ce fait, la marge d'interprétation est réduite.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. La norme n° 9 prévoit une dépréciation statistique des indus. Les taux de dépréciation sont-ils harmonisés entre les branches ? Sont-ils prudents ?

Les contrôles *a posteriori* relèvent des taux d'erreur significatifs dans les prestations. Pourquoi ces erreurs probables mais non détectées ne font-elles pas l'objet d'une provision ? Ne serait-ce pas plus conforme au principe de prudence ?

Mme Marie-Christine Lepetit. Votre seconde question concerne l'application des normes, elle n'entre donc pas dans notre champ de compétences.

Mme Marie-Pierre Calmel. Le normalisateur fixe les grands principes. Il dit qu'il est possible d'évaluer statistiquement les indus : la méthode statistique est tout à fait appropriée pour constater une provision dans les comptes. Sans vouloir nous défausser, le taux de dépréciation relève du dialogue entre le certificateur et le préparateur. Nous sommes très en retrait : nous discutons des grands principes mais nous ne brassons pas les chiffres. Nous ne participons pas à l'établissement des comptes et nous n'avons pas à nous immiscer dans le dialogue autour des comptes mêmes.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Comment le recueil national traite-t-il la comptabilisation des produits de type cotisations et contribution sociale généralisée ainsi que leur rattachement à l'exercice ? Le fait générateur comptable est-il clairement défini pour tous les types de prélèvements ?

Mme Marie-Pierre Calmel. La norme définit le fait générateur des produits. À la demande des parties prenantes, la Cour des comptes et la direction de la sécurité sociale donc, lorsque nous avons établi le recueil, nous avons détaillé la norme jusqu'à un certain degré pour toutes ces cotisations. Ainsi, nous donnons le fait générateur ; ensuite, le plan comptable unique des organismes de sécurité sociale, qui est en quelque sorte le guide d'application, entre davantage dans le détail, notamment en donnant des numéros de compte et en fournissant des éléments additionnels, dans le respect des principes du recueil. C'est un système à plusieurs étages.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Pourriez-vous proposer trois actions à mener en priorité pour améliorer la qualité comptable des organismes de sécurité sociale dans les cinq prochaines années ?

Mme Marie-Christine Lepetit. Nous avons inscrit deux points à notre programme de travail. D'abord, nous avons décidé d'ouvrir un nouveau champ de reddition de comptes avec un chapitre extra-financier, comme on en trouve dans le privé. Aussi avons-nous entamé un travail de transposition de ce qu'on trouve dans l'univers privé concernant la durabilité, plus précisément les questions environnementales. Ce sujet nous éloigne de la trajectoire budgétaire de la sécurité sociale mais nous estimons que cela fait partie de la restitution qu'elle doit donner. Nous avons d'ailleurs noté avec intérêt que certaines caisses et structures hospitalières se sont déjà emparées de ces questions et qu'elles ont commencé à produire des données, physiques ou monétaires, pour décrire leur situation et sa dynamique.

Le second sujet ne concerne pas directement la sécurité sociale, mais il le pourrait dans un second temps et il nous rapproche de vos préoccupations en matière budgétaire. Nous avons souhaité élargir ce qui n'existe encore que pour les caisses de sécurité sociale en matière de consolidation ou de combinaison. Pour la comptabilité patrimoniale, notre pays dispose d'un appareil détaillé. Vous l'avez dit, cela implique une certaine complexité ; nous en sommes conscients. Cet appareil fonctionne par entités : nous avons très peu d'outils à même de fournir une vision globalisée à partir de ces données. Il en existe d'autres : la comptabilité nationale, les documents annexés aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, les nombreux rapports des différentes institutions. Mais la comptabilité patrimoniale est construite petit à petit. Pour mieux comprendre les évolutions des finances publiques et mieux les piloter, il serait intéressant d'avoir une vision générale de certains groupes d'entités publiques. Nous commençons donc à réfléchir à la manière de consolider les comptes. Nous avons décidé de commencer par les collectivités territoriales et par ce que, par commodité, nous appelons les satellites, c'est-à-dire les structures qui déploient les politiques des collectivités, en particulier les sociétés d'économie mixte. Aujourd'hui, elles sont traitées à part, de sorte que nous n'avons pas de vision d'ensemble de l'engagement des entités publiques locales. Notre ambition est plus vaste : nous aimerions construire progressivement une manière de consolider à même de fournir les données nécessaires à une analyse approfondie des comptes publics.

À l'instant, je n'identifie pas de troisième proposition de même importance. Nous restons à l'écoute des attentes des parties prenantes. Nous travaillons évidemment avec la Cour des comptes et nous discutons de la portée de son travail de certification. Il peut arriver que les parlementaires soulèvent un problème qui renvoie à des questions comptables. À ce stade, nous n'avons pas prévu de revenir sur des sujets que nous avons récemment examinés. Mais cela peut se produire à la faveur de questions nouvelles ou parce que certains éléments se révèlent n'être pas documentés de la manière la plus pertinente possible. Nous sommes évidemment ouverts à d'autres suggestions.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Ma dernière question vous a déjà été communiquée avant l'audition, et j'ai déjà hâte de recevoir vos réponses écrites. Elle vise à identifier les principales causes des difficultés à certifier les comptes des différentes branches, plus particulièrement celles liées au caractère inadéquat de certaines normes comptables. L'inadéquation des normes peut-elle expliquer les difficultés de certification ?

Mme Marie-Christine Lepetit. Nos discussions avec les praticiens et avec la Cour des comptes n'ont pas fait ressortir de difficultés liées à la normalisation. Cela ne signifie pas que la norme soit facile à appliquer ni qu'elle ne provoque jamais d'inconfort ou d'agacement. Toutefois, les difficultés ressortissent plutôt à des organisations, à des systèmes d'information, à la rigueur des processus, à la formation des personnels, parfois à la manière dont les informations extérieures sont enregistrées, au comportement des bénéficiaires des services... Quand j'ai évoqué les problèmes de contrôle interne, ma remarque recouvrait toutes ces

questions qui relèvent plutôt de l'application. C'est la première source des difficultés les plus sérieuses de la certification. Je pense en particulier à la Caisse nationale des allocations familiales, si ma mémoire ne me trompe pas.

Cela étant, la Cour des comptes a émis le souhait que le suivi de certains régimes, en particulier des retraites et des accidents du travail, soit organisé différemment. Ces sujets ont donné lieu, à plusieurs reprises, à des travaux précis du certificateur et de ceux qui appliquent la norme, sous notre égide. Au cours de ces travaux, la norme a fait l'objet d'une analyse critique. Aujourd'hui, après un travail approfondi, elle est ce qu'elle est. Nous avons arrêté une façon de traduire les données, à un certain endroit et sous une certaine forme. Peut-être qu'un jour d'autres décisions seront prises mais, pour le moment, les choses sont claires et établies. Elles prennent en considération le fait qu'on sache ou non calculer certains chiffres, que les sommes soient sûres ou non, en fonction des décisions publiques, qu'il s'agisse ou non d'une entité qui porte l'engagement... Nous n'entrerons pas dans le détail de la comptabilité, sauf à ce que vous le souhaitiez, mais nous identifions très bien pourquoi certaines questions ont été soulevées. Les uns et les autres ont défendu leurs arguments et la collégialité a abouti à la réponse que vous connaissez. Elle peut varier selon les domaines, parce que les régimes juridiques sous-jacents sont distincts.

M. David Magnier (RN). Ma question porte sur la norme n° 13, relative aux engagements à mentionner en annexe. Pourquoi les pensions de retraite et les prestations légales n'entrent-elles pas dans son champ d'application ? Ne s'agit-il pas d'une lacune majeure ? Sans les inscrire au passif, ne faudrait-il pas rendre obligatoire une information détaillée en annexe sur les engagements projetés ?

Quelles évolutions normatives envisagez-vous pour répondre aux réserves récurrentes de la Cour sur les comptes des organismes de sécurité sociale ?

La création du Conseil de normalisation des comptes publics a-t-elle permis de satisfaire tous les besoins en matière de normalisation, en particulier ceux liés à la fiabilisation des comptes publics ?

Mme Marie-Christine Lepetit. Votre première question vient illustrer mon propos, qui restait général car je ne voulais pas ouvrir un débat politique alors que nous sommes des techniciens. C'est précisément ce sujet, ainsi que le régime des accidents du travail et maladies professionnelles, et les prestations relatives au handicap, qui ont fait l'objet de discussions nourries pendant une dizaine d'années au Conseil de normalisation des comptes publics. Il s'agissait de savoir comment on les estimait, si et où on les incluait, et sous quelle forme – comptes ou annexes. Différents arguments ont été évoqués s'agissant des retraites. Selon le principal, les caisses ne sont qu'un opérateur. Il serait donc contestable de leur faire prendre en charge un sujet qui les dépasse – je le dis en termes non techniques. La question n'est pas de savoir s'il faut se préoccuper de ce qu'on dépensera à l'avenir pour les retraites. Elle est purement comptable. Il faut se demander si le régime juridique – le fait que les sommes à dépenser sont sûres et qu'on peut les estimer – justifie qu'on les inscrive dans les comptes des caisses. La réponse a été négative. Le débat est plus riche ; je le résume sommairement. Les entités publiques ne nous ont pas dit qu'elles ne fournissaient pas d'information et qu'elles continueraient à ne pas le faire. Elles nous ont rappelé toutes les informations fournies, tous les documents établis, avec les variantes qu'appellent les sujets prospectifs – il faut préciser la sensibilité des chiffres aux hypothèses retenues. Nous avons fait le bilan de l'information disponible. Je n'ai pas fait l'exercice de comparaison, mais la direction de la sécurité sociale avait le projet de perfectionner l'information fournie dans le projet de loi de financement de la

sécurité sociale, parce que c'est le plus judicieux. Nous, nous parlons des caisses, mais l'avenir du régime des retraites relève bien du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Enfin, vous demandez si nous pensons avoir réussi. La réponse est oui !

Mme la présidente Annie Vidal. Merci d'avoir partagé avec nous vos connaissances éclairantes.

La séance s'achève à quinze heures trente-cinq.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Benoît Blanchard, M. David Magnier, Mme Joëlle Mélin, Mme Sophie Pantel, Mme Annie Vidal

Excusés. – M. Stéphane Viry