

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 M. Alexis Klein, secrétaire général de la mission comptable permanente, et Mme Anne Fichen, sous-directrice des études et des prévisions financières de la direction de la sécurité sociale..... 2
- Présences en réunion..... 13

Jeudi
22 janvier 2026
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 8

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

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



La séance est ouverte à neuf heures.

Présidence de Mme Annie Vidal, présidente.

La commission d'enquête procède à l'audition de M. Alexis Klein, secrétaire général de la mission comptable permanente, et Mme Anne Fichen, sous-directrice des études et des prévisions financières de la direction de la sécurité sociale.

Mme la présidente Annie Vidal. Nous poursuivons nos travaux par une matinée d'auditions qui viendra pratiquement conclure la première phase de nos investigations. Je rappelle que, soucieux de mieux appréhender les conditions d'élaboration et de fiabilité des comptes de la sécurité sociale, nous avons consacré nos deux premières semaines de travail à l'audition des personnes les plus compétentes dans les tâches de contrôle afin de comprendre les raisonnements, de recenser les interrogations et de mettre à l'épreuve nos analyses préliminaires.

Je souhaite la bienvenue à M. Alexis Klein et à Mme Anne Fichen, en leur précisant que notre discussion ne se substitue aucunement à l'échange que nous aurons avec la direction de la sécurité sociale en tant que telle. La mission comptable permanente des organismes de sécurité sociale assure la cohérence, la fiabilité et la qualité des comptes du régime général. Elle élabore et diffuse les normes comptables applicables, accompagne leur mise en œuvre par les organismes, coordonne les travaux comptables et contribue à la préparation des comptes. Elle renforce le contrôle interne, sécurise les procédures financières et favorise l'harmonisation des pratiques entre caisses. Par son action, elle contribue à améliorer la transparence financière, la comparabilité des données et la sincérité des comptes de la sécurité sociale.

Un questionnaire vous a été transmis préalablement à cette audition, mais 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.

Je vais à présent vous poser deux brèves questions destinées à introduire les débats. En premier lieu, pourriez-vous préciser votre périmètre d'intervention, l'expression « comptes sociaux » pouvant recouvrir des acceptions très différentes ? En second lieu, quelle distinction opérez-vous, dans vos travaux, entre les anomalies relevant de l'erreur et celles susceptibles de relever de la fraude, et quels sont leurs ordres de grandeur respectifs ?

Avant de vous donner la parole, en application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, je vous invite à prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Alexis Klein et Mme Anne Fichen prêtent serment.)

M. Alexis Klein, secrétaire général de la mission comptable permanente des organismes de sécurité sociale. Avant de vous répondre, je propose de rappeler les deux missions complémentaires attachées à la comptabilité. Premièrement, elle assure la transparence financière, la fiabilité des comptes et la bonne information des acteurs : gouvernement, Parlement, citoyens et partenaires sociaux. Deuxièmement, elle éclaire la décision des pouvoirs publics, qu'il s'agisse du Parlement au cours de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale ou du gouvernement dans l'exercice du pouvoir

réglementaire. C'est à l'aune de ces objectifs de transparence financière, de fiabilité des comptes et d'appui à la décision que tout l'écosystème comptable est conçu.

Les comptes de l'ensemble des organismes de sécurité sociale sont établis selon le recueil national des normes comptables pour les organismes de sécurité sociale. Constitué après avis du Conseil de normalisation des comptes publics, il duplique et adapte les grands principes généraux de la comptabilité, applicable à toutes les entités, à l'univers de la sécurité sociale et à l'ensemble des opérations spécifiques des organismes de sécurité sociale.

L'un de ces principes, celui des droits constatés, est très important car il permet d'avoir une vision dite économique de la comptabilité. Lors de son audition hier, M. Gérard, du cabinet Ernest & Young France, vous donnait l'exemple des factures de gestion courante. Lorsque l'on règle ces factures, on rattache la charge à l'exercice auquel elles se rapportent, ce qui permet une analyse économique du résultat financier. La logique est la même pour la sécurité sociale : on rattache les charges et les produits à l'exercice auxquels ils se rapportent. Prenons l'exemple de frais de santé : si des soins ont été prodigués en 2025, quand bien même ils n'ont pas été décaissés, le fait générateur a eu lieu ; on rattachera donc, au début de l'année civile 2026, la charge à l'exercice comptable 2025 par une opération dite d'inventaire. On fiabilise ainsi l'analyse économique des états financiers.

L'ensemble des organismes sociaux, qu'ils relèvent du régime général ou des régimes spéciaux, qu'il s'agisse d'entités locales ou nationales, tiennent des comptes selon ce référentiel. Cependant, le pilotage est assuré à l'échelle des régimes. Pour ceux d'entre eux organisés en réseau, c'est-à-dire le régime général et le régime agricole, les caisses nationales dressent des comptes combinés selon les périmètres définis dans le code de la sécurité sociale.

Depuis bientôt vingt ans, l'ensemble des régimes de sécurité sociale sont soumis à une démarche de certification, gage de la qualité des comptes. En tant que secrétaire général de la mission comptable permanente, il s'agit d'un des premiers leviers pour apprécier la qualité des comptes puisque les certificateurs ont pour mission d'apporter une opinion sur les comptes, d'apprécier s'ils fournissent bien une image fidèle des opérations.

Le pilotage se fonde également sur une vision interrégimes et multibranches. Je pense aux travaux de la Commission des comptes de la sécurité sociale ainsi qu'au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, qui comporte le tableau d'équilibre (TE) et le tableau de situation patrimoniale (TP). Cet aspect est du ressort de la 6^e sous-direction de la direction de la sécurité sociale. Il vous sera détaillé par Anne Fichen.

Quel est le périmètre de la mission comptable permanente ? Notre première mission est de centraliser les comptes annuels et infra-annuels des organismes des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Outre les états bruts de la comptabilité des différents organismes du régime général et des régimes spéciaux, nous collectons la donnée sous la forme d'états harmonisés. En effet, même s'ils appliquent un même recueil et une nomenclature comptable équivalente, les différents organismes peuvent adapter la nomenclature, c'est-à-dire ouvrir des subdivisions pour retranscrire plus finement les opérations. Il nous faut donc, pour faciliter les travaux d'agrégation menés pour la Commission des comptes de la sécurité sociale ou l'établissement des tableaux d'équilibre et de situation patrimoniale, produire des maquettes qui permettent de recueillir une donnée harmonisée. La maille est moins fine mais elle permet une analyse pertinente. Il s'agit soit de balances comptables dont le format est moins détaillé que le plan comptable unique des organismes de sécurité sociale, soit de tableaux de centralisation des données comptables qui répartissent les comptes de charges et produits par

risque. La balance comptable qui recueille l'ensemble des opérations est souvent agrégée tous risques confondus.

La mission comptable permanente a également pour mission de sécuriser la production de ces états complémentaires. Dès lors que ceux-ci sont alimentés par des systèmes d'information, voire par des routines informatiques, nous veillons à ce que ce que les états harmonisés, sur lesquels s'appuie la Commission des comptes de la sécurité sociale et qui servent à l'établissement des tableaux d'équilibre et de situation patrimoniale, sont cohérents et conformes à la comptabilité des organismes. Nous nous assurons, au moment de la clôture, qu'il existe bien une symétrie entre les caisses qui ont des échanges financiers.

Par ailleurs, nous coordonnons l'ensemble des travaux d'arrêté des comptes des organismes du régime général et des régimes spéciaux dans le champ des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Il s'agit, en résumé, de faire en sorte que chaque acteur ait la bonne information au bon moment. L'organisation de la sécurité sociale implique des échanges comptables. Par exemple, l'intégration financière de la protection universelle maladie (Puma) dans le régime général a entraîné la création d'un système de dotations d'équilibre au bénéfice de l'ensemble des régimes maladie. Il nous faut donc organiser les choses de sorte que la Caisse nationale de l'assurance maladie dispose des informations nécessaires pour déterminer la dotation d'équilibre qu'elle verse à chacun des régimes.

Nous coordonnons également la procédure d'établissement des accords de solde, qui permettent de fiabiliser le tableau patrimonial joint au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, et finalement les comptes, en vérifiant que les comptabilités respectives de deux organismes qui réalisent des opérations réciproques entre elles soient bien cohérentes et égales. Si tel n'est pas le cas, nous les invitons à rechercher les anomalies afin qu'elles soient corrigées avant la clôture comptable.

Nous accompagnons par ailleurs l'ensemble des organismes de sécurité sociale, y compris au-delà du champ du régime obligatoire, dans l'application de la doctrine comptable. Cependant, nous sommes beaucoup moins souvent sollicités. Les organismes ont gagné en maturité : ils ont désormais une bonne connaissance des principes comptables et ils ont stabilisé les traitements des faits générateurs. Notre rôle s'est, de ce fait, déplacé. Désormais, nous intervenons soit sur la définition de nouveaux traitements comptables en lien avec les acteurs concernés, soit sur des opérations spécifiques et ponctuelles tels que les transferts vers la Caisse d'amortissement de la dette sociale. Si, demain, le législateur décide un tel transfert, pour la première fois d'un régime spécial, nous attirerons l'attention de la caisse concernée sur la spécificité du traitement comptable de cette opération de bilan, analysée comme une « recapitalisation » de l'entité. Nous prévenons ainsi les risques d'erreur.

Notre mission de sécurisation des comptes porte également sur l'ensemble des nouveaux dispositifs créés par les lois de financement de la sécurité sociale, en ce que nous veillons à ce que la décision du Parlement soit bien traduite dans les comptes. Ainsi, lorsqu'une taxe ou une prestation est créée ou lorsqu'une refonte est décidée, nous actualisons la nomenclature comptable pour un suivi le plus fin possible de chacune des mesures. Je citerai deux exemples issus de la loi de financement de la sécurité sociale de 2025. À l'article 32, le législateur a créé une contribution sur les frais de publicité des opérateurs de jeux ; pour pouvoir la suivre, nous avons défini, en lien avec les organismes concernés, un compte de produit qui isole cette recette de façon à la retracer dans le temps. Par ailleurs, l'article 81 a refondu l'ensemble des concours versés aux départements ; nous avons donc, là encore, adapté la nomenclature pour qu'elle transcrive l'ensemble des opérations comptables.

Au titre de notre rôle de référent en matière de doctrine, nous participons à l'ensemble des travaux du Conseil de normalisation des comptes publics. Nous avons également la possibilité de le saisir de questions normatives mais, les traitements comptables s'étant progressivement stabilisés, nous ne rencontrons plus de vraie difficulté en la matière. La dernière saisine significative est intervenue en 2016. Il s'agissait de traduire les principes du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale dans le recueil national des normes comptables pour les organismes de sécurité sociale, paru en 2022 et complété en 2024, afin que ces organismes disposent d'un document opérationnel et pratique, ce qui contribue à la qualité des comptes.

Par ailleurs, nous participons au contrôle interne, notamment au travers de l'évolution du cadre réglementaire. Nous vérifions que les organismes ont bien une cartographie de leurs processus ou activités, qu'ils identifient, hiérarchisent et priorisent l'ensemble des risques, et qu'ils élaborent un plan de maîtrise desdits risques. Bref : nous veillons à ce qu'ils déclinent correctement le décret de contrôle interne. Les résultats sont examinés notamment par deux moyens. Le rapport de contrôle interne, transmis par les organismes au ministère à l'échéance du 30 avril de l'année suivante, et les constats de la certification comportent ainsi des appréciations qualitatives. Les conséquences à en tirer relèveront de la tutelle. La mission comptable permanente n'est pas prescriptrice en la matière.

Enfin, nous participons aux travaux sur les états comptables qui permettent l'agrégation de données utilisée pour établir le tableau d'équilibre, le tableau patrimonial et les données produites par la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Mme Anne Fichen, sous-directrice des études et des prévisions financières de la direction de la sécurité sociale. Une fois les comptes de chacun des régimes clos et constitués, la direction de la sécurité sociale prend le relais pour établir, par branche et pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, le tableau d'équilibre, obtenu par combinaison des comptes. Celui-ci n'est pas un compte à proprement parler mais un tableau qui présente les soldes, recettes et dépenses de chacun des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Il en donne donc une vision d'ensemble.

Ce tableau, soumis à l'approbation du Parlement avec le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, fait l'objet d'une analyse fine, pour l'ensemble des évolutions de chacune des dépenses et recettes, dans le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale publié au printemps. Ces chiffres se retrouvent également dans l'annexe à la loi de financement de la sécurité sociale, accompagnés des prévisions pour les années à venir. Cette production est contrôlée par la Cour des comptes, qui émet chaque année un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre et du tableau de situation patrimoniale, avis intégré dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

En quoi consiste concrètement ce travail ? Le 15 mars, l'ensemble des régimes clôturent leurs comptes. Ils sont transmis à la direction de la sécurité sociale qui les traite pour produire le fameux tableau d'équilibre.

Ces retraitements sont de trois types. Les retraitements primaires s'appliquent, lorsque c'est nécessaire, directement à chacun des comptes des régimes. Il s'agit notamment d'en retirer les éléments qui ne relèvent pas des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Je pense, par exemple, aux dépenses d'indemnités journalières de maladie ou d'accident du travail que la SNCF et la RATP inscrivent dans leurs comptes, mais qui sont en réalité des avantages statutaires de maintien du salaire.

Nous effectuons ensuite une combinaison des comptes intrabranche, qui consiste à agréger l'ensemble des dépenses et des recettes des régimes relevant d'une branche donnée. Cette opération exige de modifier certaines écritures pour tenir compte des relations financières entre les régimes afin d'améliorer la lisibilité des comptes. Par exemple, la Caisse nationale des industries électriques et gazières étant désormais adossée au régime général, il lui rembourse la part des pensions relevant du droit commun qu'elle verse à ses assurés ; elle lui verse, en contrepartie, des cotisations d'un niveau équivalent à celles du droit commun. Ainsi, si l'on fait la somme des dépenses et des recettes des régimes de la branche vieillesse, les pensions des retraités de la Caisse nationale des industries électriques et gazières seront comptées deux fois : une fois au titre des pensions versées par ladite Caisse elle-même et une fois au titre du remboursement qui lui est versé par la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Nous annulons donc ces écritures pour que les dépenses concernées ne soient comptabilisées qu'une seule fois.

Le troisième type de retraitement est du même ordre mais il intervient, cette fois, entre branches, pour consolider et additionner les comptes des différentes branches. Par exemple, la majoration de pension pour enfant est versée aux pensionnés par la branche vieillesse mais elle lui est remboursée par la branche famille qui en assume le coût. La branche vieillesse inscrit donc une dépense correspondant aux pensions versées et une recette au titre de ce remboursement, remboursement que la branche famille inscrit, quant à elle, en tant que dépense. Là encore, nous annulons ces flux croisés lors de la consolidation pour ne compter qu'une seule fois la dépense.

Ces retraitements visent à améliorer la lisibilité des soldes de la sécurité sociale, de ses recettes et de ses dépenses sur une année donnée et dans le temps. Ils ne modifient que le niveau des recettes et des dépenses. Ils ne retouchent en rien les soldes, qui demeurent inchangés.

Une fois produits, ces tableaux sont transmis, avant publication, à la Cour des comptes avec laquelle s'engage un dialogue. La Cour procède à un examen précis de l'ensemble des travaux, sachant qu'elle a connaissance des formules appliquées et de toutes les modifications apportées. À l'issue de cet examen, elle émet un avis sur la cohérence des tableaux qui est important. Même s'il ne s'agit pas d'une certification en tant que telle puisque les comptes de chacun des régimes font l'objet d'un audit ou d'une certification par ailleurs, la Cour porte ici une appréciation globale qui offre une vision d'ensemble.

Dans le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, nous présentons, quand c'est nécessaire, l'ensemble des évolutions par régime et l'évolution globale des dépenses et des recettes. Toute l'information est disponible dans ce document.

J'ajoute, pour terminer, que le travail de la direction de la sécurité sociale et celui de la mission comptable permanente sont étroitement articulés. Ils portent sur la même matière, même si nos fonctions sont séparées. Ainsi, lorsque la direction de la sécurité sociale commence à travailler sur les comptes des régimes, elle procède, avant même leur clôture le 15 mars, à un examen de la préclôture, c'est-à-dire une version des comptes qui n'est pas encore stabilisée. Ce premier examen permet de repérer d'éventuelles anomalies comptables et, le cas échéant, de transmettre ces éléments à la mission comptable permanente, qui juge s'il s'agit bien d'une anomalie et s'il est nécessaire que le régime concerné modifie ses comptes en conséquence en vue de leur clôture.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. La matière est aride mais, après quelques auditions, nous commençons à nous prendre au jeu et nous parvenons à vous suivre.

On ne m'ôtera pas de l'esprit que, malgré la certification par la Cour des comptes, des incertitudes peuvent demeurer. J'y reviendrai.

Pendant de nombreuses années, la Cour des comptes a régulièrement relevé que certains organismes locaux de régimes autres que le régime général et la mutualité sociale agricole, même si celle-ci était parfois en cause, ne remettaient pas leurs comptes dans les délais. Je pense en particulier à la Caisse nationale des barreaux français. Est-ce toujours le cas ? Par ailleurs, avez-vous, à votre niveau, des relations avec les comptables locaux ou les comptables des régimes spéciaux ?

M. Alexis Klein. Les dates de clôture des comptes des organismes de sécurité sociale sont fixées réglementairement : le 22 février pour la clôture provisoire, le 15 mars pour la clôture définitive ou, si c'est une fin de semaine ou un jour férié, le premier jour ouvré suivant. Depuis que j'ai pris mes fonctions, nous n'avons pas connu de retard dans la transmission des comptes. De manière générale, les régimes respectent les échéances. Par le passé, des retards ont pu être constatés mais ils n'ont pas excédé un ou deux jours.

Quant aux organismes locaux, ils n'existent plus que dans le régime général et le régime agricole depuis que le régime social des indépendants a été intégré dans le régime général. Le calendrier de clôture de leurs comptes est fixé, non par la mission comptable permanente, mais par leur tête de réseau, c'est-à-dire leur caisse nationale, à laquelle il revient de combiner les différents comptes. C'est elle qui leur assignera les échéances de transmission des états comptables, en général entre la mi-janvier et la fin janvier selon les réseaux. Certains comptes locaux peuvent être transmis avec retard mais ce sont les caisses nationales qui pourraient vous l'indiquer. Toujours est-il que ces éventuels retards n'ont pas eu d'incidence, au moins pour les deux derniers exercices, sur la transmission des comptes combinés par les caisses nationales. Or, ce qui importe à la mission comptable permanente, c'est de disposer de données fiables au moment voulu.

Avons-nous des relations avec les directeurs comptables et financiers des organismes locaux ? Nous avons des relations avec toutes les caisses nationales pour les régimes en réseau : la Caisse nationale de l'assurance maladie, la Caisse nationale des allocations familiales, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale... Pour les autres, notamment les régimes spéciaux, nous avons des relations avec les directeurs comptables et financiers de chaque caisse concernée. Enfin, nous n'avons pas de relation directe avec les organismes locaux – caisses d'allocations familiales ou caisses primaires d'assurance maladie, par exemple. Conformément à l'organisation du schéma comptable, les caisses nationales transmettent les consignes.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. D'après ce que j'ai compris, les caisses primaires d'assurance maladie envoient dans un délai de vingt-quatre heures des informations sur leurs flux financiers. Qui exerce un contrôle dessus ? Quel rôle joue l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et quelles sont vos relations avec elle ?

M. Alexis Klein. Il faut distinguer comptabilité et trésorerie. Au niveau de la comptabilité, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, caisse nationale des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), n'a pas de relation avec les autres réseaux. Elle n'intervient pas dans la comptabilisation classique des charges et produits des caisses primaires d'assurance maladie ou des caisses d'allocations familiales, qui relève de leurs caisses nationales respectives, la Caisse nationale de l'assurance maladie et la Caisse nationale des allocations familiales. En revanche, elle joue un rôle de pilotage de la trésorerie. Pour des motifs d'efficacité de gestion, un principe de trésorerie zéro

s'applique aux organismes de la sécurité sociale : tous les excédents de trésorerie sont transmis à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de manière à optimiser leur gestion, à travers des emprunts de trésorerie ou des placements. Si ces organismes ont besoin de décaisser des fonds, ils lui adressent des demandes de trésorerie.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Techniquement, comment procédez-vous aux opérations de neutralisation que vous évoquiez, madame Fichen ?

Mme Anne Fichen. Comme j'ai pris mes nouvelles fonctions il y a quelques mois seulement, je n'ai pas encore assisté à ce processus qui débutera dans quelques semaines. Ces opérations prennent appui sur des tableurs Excel. Celles qui sont récurrentes sont intégrées. Mais il ne s'agit pas d'un travail entièrement automatisé : nos équipes interviennent pour vérifier que rien n'a été laissé de côté et que tout est correct.

Mme la présidente Annie Vidal. Dans les tableaux d'équilibre qui figurent dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale, les totaux pour les dépenses et les recettes, présentés hors transferts entre branches, ne correspondent pas à l'addition des sommes pour chaque régime. Pour la dernière loi de financement de la sécurité sociale, par exemple, il y avait plus de 17 milliards d'euros d'écart. Comment expliquez-vous ces différences ? Quelles améliorations seraient susceptibles d'être apportées ? Ce manque de transparence pèse sur le travail des parlementaires.

Mme Anne Fichen. Les retraitements n'ont pas d'impact sur les flux réels : il s'agit d'une simple présentation comptable. Si l'addition des dépenses et des recettes de chacun des régimes obligatoires de base diffère du total indiqué pour l'ensemble des branches, c'est précisément parce que le tableau d'équilibre a pour but d'éviter les doublons.

À l'échelle de chaque régime, les sommes correspondant aux dépenses ont du sens. Mais si vous les additionnez à l'échelle du champ des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, vous compterez certaines d'entre elles deux fois car des transferts entre branches seront intégrés. Cela ne correspondra pas aux dépenses réelles de la sécurité sociale. C'est par souci de transparence que nous procédons à ces retraitements. Il s'agit d'aboutir à une vision consolidée et juste des comptes de la sécurité sociale.

Le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale n'a pas vocation à détailler les transferts. Le tableau d'équilibre est donc présenté avec des totaux hors transferts. Toutefois, trois jours au plus après son dépôt, est publié le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale qui, lui, indique l'ensemble des transferts en toute transparence dans une fiche spécifique. Il aide le Parlement dans sa lecture du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

Mme la présidente Annie Vidal. Les retraitements permettant, si je comprends bien, d'éviter de compter deux fois la même dépense, le total devrait être inférieur à la somme de chaque ligne. Or, il est supérieur. Comment l'expliquez-vous ? Permettez-moi d'insister sur ce point qui, chaque année, me conduit à m'interroger.

M. Alexis Klein. Pour établir des comptes combinés, on procède comme si les centaines de comptes concernés ne formaient qu'une seule et même entité. Pour la branche maladie sont ainsi agrégés près de 134 comptes individuels – une centaine de caisses primaires d'assurance maladie, quatre caisses générales de sécurité sociale, des centres techniques informatiques et d'autres structures. Ces organismes entretiennent entre eux des relations. Les

caisses locales n'ont pas de produits mais seulement des dépenses liées aux prestations mais, pour que leurs comptes soient équilibrés, elles reçoivent de la caisse nationale une dotation d'équilibre. Ainsi, quand on regarde les comptes d'une caisse locale, on visualise l'ensemble des charges qu'elle a réglées et en face, dans les produits, cette dotation d'équilibre versée par la caisse nationale. Ces mêmes dotations d'équilibre figureront à l'inverse parmi les charges dans les comptes d'équilibre de la caisse nationale. Pour éviter que ces transferts internes ne viennent polluer la lecture des comptes, nous supprimons les dotations, en charges et en produits : elles ne seraient en effet pas nécessaires si l'ensemble des entités combinés étaient une même et unique entité. L'opération est neutre en termes de résultat.

Pour le tableau d'équilibre, la logique est la même mais elle est appliquée à l'ensemble des transferts des régimes de la sécurité sociale. Prenons l'exemple de la prise en charge, par la caisse nationale des allocations familiales, des indemnités journalières dues au titre du congé de maternité ou de paternité. Au moment de la clôture des comptes, la Caisse nationale de l'assurance maladie enregistrera en tant que produits les sommes reçues ou à recevoir de la Caisse nationale des allocations familiales au titre de ses indemnités journalières. En corollaire, la Caisse nationale des allocations familiales enregistra ces mêmes sommes parmi ses charges. Quand la direction de la sécurité sociale procédera à l'agrégation, ces dotations d'équilibre ou transferts apparaîtront en doublon de la charge réelle dans les comptes de la sécurité sociale. C'est la raison pour laquelle nous procédons à ces suppressions.

En conséquence, en additionnant tous les comptes individuels des entités, on obtient une somme supérieure au solde hors transfert qui, lui, prend en compte la neutralisation des écritures internes.

Mme la présidente Annie Vidal. Je vous remercie de nous avoir éclairés. Peut-être serait-il pertinent de faire apparaître les résultats avant et après ces opérations de neutralisation ? Toute personne mettant, comme moi, en regard addition des différentes lignes et totaux par colonne peut se poser des questions devant les écarts constatés. Il me semble qu'il y aurait des modifications à apporter à la présentation des tableaux car cela change l'interprétation des chiffres.

M. Alexis Klein. Dans son avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre et du tableau de situation patrimoniale de la sécurité sociale, la Cour des comptes s'assure que les opérations de neutralisation ont été faites à bon escient. Ses experts en certification effectuent, dans le cadre d'audits, des vérifications auprès des équipes de la mission comptable permanente pour ce qui est du tableau patrimonial, et des équipes de la direction de la sécurité sociale s'agissant du tableau d'équilibre. Elle se prononce ainsi sur la qualité des données produites par la direction de la sécurité sociale et la mission comptable permanente. Elle n'analyse pas à nouveau la qualité de chacun des comptes intégrés dans le tableau d'équilibre et le tableau patrimonial. Ce serait un non-sens pour elle de le faire : pour ceux du régime général, elle a procédé elle-même à la certification ; pour les autres régimes et entités, elle dispose de l'opinion des commissaires aux comptes.

Mme la présidente Annie Vidal. La Cour considère que le tableau d'équilibre et le tableau patrimonial offrent une vision juste. Toutefois, dans son rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, elle relève des insuffisances d'éléments probants et des anomalies significatives. Par ailleurs, elle souligne que les comptes de certaines branches n'ont pu être certifiés. Cela conduit certains d'entre nous à s'interroger.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Considérez-vous que les systèmes d'information utilisés dans vos services et plus généralement par les personnes amenées à centraliser les comptes sont adaptés ? Ou bien estimez-vous, comme le souligne la Cour dans toutes les parties de son rapport de certification ou presque, qu'ils doivent faire l'objet d'améliorations ?

M. Alexis Klein. La Cour a en effet émis des réserves sur les systèmes d'information du régime général. Nous sommes conscients de leurs limites. Mais cette question relève de la tutelle. Quant à nous, nous utilisons d'autres systèmes.

Au sein de la mission comptable permanente et de la sous-direction des études et des prévisions financières, nous utilisons essentiellement Excel pour les agrégations. Il est quasiment illusoire d'imaginer qu'un outil intégré puisse les produire automatiquement. Les transferts, donc les opérations de neutralisations qu'ils appellent, changent chaque année en fonction des évolutions induites par la loi de financement de la sécurité sociale. S'il existait un outil informatique dédié, les délais des mises en œuvre informatiques de ces changements impliqueraient qu'il ne ferait que partiellement le travail, obligeant de toute façon à accomplir une partie de ces opérations à partir d'Excel, qui reste l'outil le plus efficace.

Cela exige toutefois que des procédures de contrôle soient mises en œuvre. La Cour des comptes, à travers son avis sur les tableaux et son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, fournit des informations sur la qualité des retraitements. Nous utilisons aussi des macros informatiques quand il s'agit d'opérations récurrentes identifiées. L'auditeur spécialisé dans les systèmes d'information qui a travaillé, il y a un ou deux ans, dans nos services à la demande de la Cour des comptes n'a pas révélé de faille dans l'élaboration du tableau d'équilibre et du tableau patrimonial.

Mme Anne Fichen. Le recours à un outil fruste comme Excel peut étonner. Il convient bien à la nature simple des opérations que nous exécutons : des additions, des soustractions. Point n'est besoin d'une technologie complexe. La question pourrait se poser de l'automatisation mais, comme Alexis Klein vient de le souligner, elle ne porterait que sur peu d'opérations.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Chaque année, je m'étonne que telle branche arrive à l'équilibre après avoir ponctionné une autre branche. Je pense aux 4,3 milliards d'euros de l'Unedic qu'il aurait été intéressant de renvoyer à la branche maladie. La séparation comptable entre les branches, mise en place depuis plusieurs années, ne semble pas achevée d'un point de vue technique. Pour consolider les comptes, ne vaudrait-il pas mieux dresser des barrières plus étanches ? Ne pensez-vous pas que cela pousserait chacune à plus de précision dans sa comptabilité ? Nous éviterions sans doute la litanie annuelle des anomalies significatives et des éléments non probants dans les rapports de la Cour des comptes.

M. Alexis Klein. Du point de vue de la technique comptable, il n'existe pas de limite à la séparation par branche. La scission est déjà opérée pour les branches du régime général puisqu'il existe une caisse pour chacune d'elles. Pour les régimes spéciaux, encore multibranches, l'information est isolée branche par branche, ce qui rend aisée la désagrégation. Votre question porte donc davantage sur le plan politique : est-il opportun de procéder à tel ou tel transfert ? Il n'appartient pas à la mission comptable permanente de se prononcer sur ces décisions. Elle s'attache seulement à leur traduction comptable.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Pour une grande politique de l'emploi, une grande politique du troisième âge, une grande politique de l'enfance, il faut savoir sur quelles masses

financières compter. Dispose-t-on des moyens nécessaires ? Peuvent-ils être pérennisés ? Sont-ils disponibles immédiatement ? Jusqu'où aller dans les réformes ? Telles sont nos interrogations. C'est pour cela que nous cherchons à savoir si une séparation plus poussée peut présenter des avantages. Mais je comprends bien sûr que la mission comptable permanente reste en dehors de ces considérations politiques.

Mme la présidente Annie Vidal. La semaine dernière, lors de leur audition devant notre commission, des représentants de la Cour des comptes sont revenus sur la certification des comptes de la branche famille. Ils nous ont alertés sur leurs difficultés à recueillir des éléments probants. Les flux sont multiples et complexes au sein de cette branche. Ils reposent pour partie sur des données déclaratives. Quels constats établissez-vous de votre côté ?

Par ailleurs, j'aimerais savoir si les éléments comptables dont vous disposez vous permettent d'alerter sur l'existence de fraudes.

M. Alexis Klein. S'agissant de la branche famille, le montant de 6,3 milliards d'euros évoqué par la Cour ne renvoie pas à des erreurs purement comptables. Les prestations ont bien été liquidées et elles sont en conséquence enregistrées en charges en conformité avec les principes comptables. La Cour constate un écart par rapport à ce qu'aurait dû être le montant des charges si les prestations avaient été liquidées conformément au droit. Par ailleurs, il ne s'agit pas de 6,3 milliards d'euros de charges supplémentaires nettes car cette somme comprend des rappels et des indus.

L'insuffisance d'éléments probants qu'elle relève n'a pas une origine comptable. Les causes sont à rechercher dans le fonctionnement des prestations. Les plus exposées aux risques sont versées en fonction des ressources contemporaines plus difficiles à fiabiliser. Si un allocataire se méprend, y compris de bonne foi, en complétant sa déclaration de ressources, il y aura mécaniquement un impact sur la somme reçue qui débouchera sur un indu ou un rappel en cas de contrôle après paiement. En outre, ce sont souvent des prestations qu'il faut délivrer rapidement. Comme le disait le président Lejeune la semaine dernière devant votre commission, il est impossible de prendre deux mois pour verser le revenu de solidarité active. Une évolution importante est en cours avec la solidarité à la source. Il s'agit de prévenir en amont les risques d'erreurs et de fraudes en s'appuyant dès le départ sur des données fiabilisées.

Nos analyses de la comptabilité ne nous permettent pas de détecter l'existence de fraudes au niveau des caisses. Quant aux fraudes qui seraient organisées par les assurés et autres allocataires, elles font l'objet d'une identification par les contrôles internes des caisses, sans toutefois de transcription directe dans les comptes. La direction de la sécurité sociale peut relever des écarts par rapport aux prévisions. En cas de questionnement, nous nous tournons vers les caisses, seules susceptibles de déterminer s'il y a une cohérence avec les évolutions qu'elles constatent. Sur la masse comptable, on ne peut évaluer les fraudes. C'est par des évaluations statistiques que l'on y parvient, comme pour les erreurs. Les dossiers sont ouverts dans une démarche de contrôle interne.

Mme la présidente Annie Vidal. Autrement dit, en développant le contrôle interne, on pourrait statistiquement déduire de l'évolution globale d'une masse comptable l'existence de fraudes.

M. Alexis Klein. Les évaluations du montant des fraudes que publie le Haut Conseil du financement de la protection sociale reposent sur la méthode que j'évoquais. Est constitué un échantillon représentatif stratifié de dossiers de liquidation sur lesquels de nouveaux

contrôles sont effectués à partir de protocoles étayés, comprenant des croisements d'indices et d'informations destinés à identifier des erreurs et à déceler celles qui relèvent de la fraude, sachant que ce qui sépare l'erreur de la fraude est l'intention frauduleuse. Des formules statistiques garantissant la solidité de la procédure permettent ensuite d'extrapoler, de la même manière que pour des sondages politiques. Il est déterminée une valeur moyenne pour le montant des fraudes, avec un intervalle de confiance de 95 %. Bien sûr, comme il s'agit de statistiques, on ne peut pas dire précisément à quel assuré imputer une fraude donnée. Toutefois, l'analyse permet à la caisse nationale concernée d'ajuster les moyens dédiés au contrôle interne en fonction des enjeux financiers. Il s'agit pour elle de mieux maîtriser les risques et de mieux détecter tel ou tel type de fraude.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Rencontrez-vous des problèmes techniques dans la consolidation des comptes de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ? La branche autonomie, dernière branche à avoir été créée, est encore marquée par des disparités, qu'il s'agisse de ses sources de financement ou des transferts entre l'État, les collectivités territoriales et la Caisse nationale des allocations familiales, laquelle intervient en tant que gestionnaire de compte de tiers.

M. Alexis Klein. Le modèle de consolidation des comptes de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie n'est pas un modèle de combinaison puisqu'elle n'a pas de réseau local, mais un modèle de centralisation des données comptables. La Caisse centralise des opérations réalisées par la branche maladie ou encore par la branche famille. Elle récupère des balances comptables auprès des organismes sociaux, principalement la Caisse nationale de l'assurance maladie en termes de masse financière, puis les réintègre dans ses comptes ligne à ligne. La Cour a pointé parmi les anomalies significatives l'outil comptable qu'elle utilise, qui n'est pas forcément le plus performant. Mais ce problème est en cours de résolution puisqu'un changement est prévu pour octobre 2026.

Mme la présidente Annie Vidal. Je vous remercie pour la qualité et la précision de vos réponses.

La séance s'achève à dix heures dix

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Thibault Bazin, Mme Joëlle Mélin, Mme Annie Vidal