



Procédure d'annonce et mesures de surveillance dans le domaine des allocations pour perte de gain

Office fédéral des assurances sociales

Impressum

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
Indirizzo di ordinazione	http://www.cdf.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.12416.318.00386.18
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	Centre de compétences 3
Complément d'informations	E-Mail: daniel.aeby@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tel. +41 31 323 10 09
Additional information	
Originaltext	Französisch
Texte original	Français
Testo originale	Francese
Original text	French
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorised (please mention the source)

L'essentiel en bref

Les personnes qui effectuent du service auprès de l'Armée, du service civil, de la protection civile, ou alors celles qui suivent les cours de cadres Jeunesse et Sport, de moniteurs jeunes tireurs ou au Service de la Croix-Rouge peuvent bénéficier d'une allocation pour perte de gain (APG). Depuis juillet 2005, cette allocation est également versée en cas de maternité pour les femmes actives. Le montant des prestations versé annuellement est de l'ordre de 1,5 milliard de francs, dont environ 90% se répartissent pratiquement à parts égales entre les allocations maternité et les jours de service militaire.

La procédure de traitement de l'APG se base sur un formulaire papier établi par le comptable du service concerné. Ce dernier le remet à l'ayant droit qui doit le compléter et le transmettre à son employeur ou directement à la caisse de compensation compétente en fonction de sa situation d'emploi. Les caisses de compensation vérifient le droit à l'allocation et procèdent au versement de l'indemnité APG. L'ensemble des données relatives aux versements des indemnités APG est consolidé auprès de la Centrale de compensation (CdC) dans un registre central. La surveillance du domaine est assumée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Entre 2007 et 2010, divers cas d'abus et de fraudes ont été constatés dans la revendication des APG. Les fraudes avaient pour origine des demandes d'allocation multiples (formulaires photocopiés) ou falsifiées (formulaires scannés et manipulés à l'aide d'un logiciel). En ce qui concerne les abus, deux origines distinctes ont été relevées. D'une part certains organismes de protection civile ont fait valoir des APG pour des activités non autorisées, d'autre part l'Armée a profité du service volontaire indemnisé par l'APG pour remplacer des collaborateurs et ainsi alléger son budget.

Suite aux problèmes constatés, diverses mesures ont été adoptées ou sont en cours d'introduction. On peut ainsi relever que des contrôles de plausibilité ont été introduits au niveau des caisses de compensation, ainsi qu'au niveau de la CdC, cette dernière pouvant s'appuyer dès septembre 2012 sur un registre central des versements d'APG. L'Armée a pris une première mesure en adaptant son ordonnance sur les obligations militaires. D'autres mesures suivront encore afin de préciser par exemple les activités hors service de la troupe. Un projet de modification de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile était également en consultation lors de l'audit. Les modifications prévues ont pour objectif de limiter les risques d'utilisation abusive des prestations APG par les organismes de protection civile en centralisant les données et en renforçant la surveillance de la Confédération.

L'audit de la procédure d'annonce et les mesures de surveillance des APG a amené le Contrôle fédéral des finances (CDF) aux constats et recommandations suivants :

Les contrôles liés au processus de traitement des formulaires APG sont essentiellement effectués par les caisses de compensation et la CdC sous l'angle de contrôles formels et de plausibilité. L'OFAS assure quant à lui la surveillance générale du domaine des APG, sans possibilité légale de faire procéder à des contrôles au niveau des services qui émettent les formulaires APG. Le dispositif de surveillance est ainsi insuffisant car le périmètre de contrôle n'est pas adapté aux risques inhérents. Aussi, le CDF a recommandé à l'OFAS d'étudier la possibilité légale de faire procéder à des contrôles indépendants et adaptés aux risques évalués auprès des services

émetteurs de formulaires, afin de vérifier qu'ils respectent les prescriptions légales. En outre, l'analyse des risques de l'OFAS à la base de l'activité de surveillance de l'APG date de 2008. Elle doit par conséquent être mise à jour en fonction de l'évolution des risques depuis lors.

L'accès automatique pour les caisses de compensation ou pour la CdC aux bases de données sources des services émetteurs de formulaires n'a pas été prévu dans la perspective du contrôle des jours annoncés sur les formulaires APG. Le CDF recommande la mise en place d'un tel accès en consultation afin de simplifier les procédures de contrôle et d'alléger le travail administratif lié aux demandes d'informations complémentaires faites par les caisses de compensation auprès des services émetteurs de formulaires.

Suite aux entretiens que le CDF a conduit avec les divers acteurs concernés par la procédure APG, il est apparu qu'une automatisation parallèle du traitement du formulaire APG permettrait de sécuriser et d'alléger en partie cette activité de masse (plus de 800'000 formulaires traités manuellement chaque année). Le CDF préconise à moyen terme un tel traitement automatisé des formulaires APG au travers d'une plate-forme internet avec accès sécurisé.

L'OFAS a informé le CDF par sa correspondance du 8 avril 2013 qu'il prendra en considération les mesures préconisées par les recommandations. La délégation des finances des chambres fédérales a pris connaissance des résultats de cet audit dans sa séance du 23-24 mai 2013.

Das Wesentliche in Kürze

Personen, die in der Armee bzw. im Zivilschutz Dienst leisten, Kaderbildungskurse von Jugend+Sport (J+S), Jungschützenleiterkurse besuchen oder im Zivil- bzw. Rotkreuzdienst tätig sind, haben Anspruch auf Erwerbsausfallentschädigungen (EO). Seit Juli 2005 werden auch den erwerbstätigen Müttern Leistungen aus der EO (Mutterschaftsentschädigungen) ausgerichtet. Jährlich werden Erwerbsausfallentschädigungen in Höhe von rund 1,5 Milliarden Franken bezahlt; fast 90 Prozent davon entfallen zu gleichen Teilen auf die Mutterschaftsversicherung und auf die Militärdiensttage.

Das EO-Bearbeitungsverfahren erfolgt gestützt auf ein Papierformular (EO-Meldekarte), das von Rechnungsführenden der zuständigen Stellen ausgefüllt wird. Die EO-Meldekarte wird der anspruchsberechtigten Person ausgehändigt; diese ergänzt sie und übermittelt sie je nach ihrer Beschäftigungssituation dem Arbeitgeber oder direkt der zuständigen Ausgleichskasse. Die Ausgleichskasse klärt den Leistungsanspruch ab und nimmt die Zahlung der Erwerbsausfallentschädigungen vor. Alle Daten im Zusammenhang mit der Ausrichtung von EO-Leistungen werden bei der Zentralen Ausgleichskasse (ZAS) in einem zentralen Register konsolidiert. Die Aufsicht über diesen Bereich liegt beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).

Zwischen 2007 und 2010 wurden rund um die Beantragung von Erwerbsausfallentschädigungen mehrere Fälle von Missbrauch und Betrug aufgedeckt. Die Betrugsfälle bestanden in Mehrfach-Anträgen (fotokopierte Formulare) oder in gefälschten Gesuchen (gescannte und mit Hilfe einer Software manipulierte Formulare). Es wurden zwei Arten von Missbrauch entdeckt: Zum einen machten gewisse Zivilschutzorganisationen für nicht bewilligte Aktivitäten Erwerbsersatzentschädigungen geltend, zum andern ersetzte die Armee eigene Mitarbeiter durch Angehörige des von der EO entschädigten Freiwilligendienstes, um auf diese Weise ihr Budget zu entlasten.

Nach Aufdeckung dieser Probleme wurden verschiedene Massnahmen ergriffen; weitere sind geplant. Bei den Ausgleichskassen und der ZAS wurden Plausibilitätsprüfungen eingeführt; seit September 2012 verfügt die ZAS über ein zentrales Register der Erwerbsersatzentschädigungen. Die Armee passte als Erstes ihre Militärdienstpflichtverordnung an. Weitere Massnahmen folgen. So werden beispielsweise die Aktivitäten ausserhalb der Truppe genauer definiert. Zeitgleich mit der Prüfung ging ein Entwurf für die Änderung des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz in die Vernehmlassung. Die geplanten Änderungen – Zentralisierung der Daten und Verstärkung der Aufsicht durch den Bund – sollen das Risiko verringern, dass Zivilschutzorganisationen missbräuchlich EO-Leistungen beziehen.

Die Überprüfung des Meldeverfahrens und die Massnahmen zur Überwachung der EO-Entschädigungen haben die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zu folgenden Feststellungen und Empfehlungen veranlasst:

Die Ausgleichskassen und die ZAS kontrollieren den Bearbeitungsprozess der EO-Meldekarten vorwiegend unter einem formellen Blickwinkel und in Form von Plausibilitätsprüfungen. Das BSV nimmt die allgemeine Aufsicht über den EO-Bereich wahr, ohne jedoch gesetzlich befugt zu sein, bei den Stellen, die EO-Meldekarten erstellen, Kontrollen durchzuführen. Das Überwachungsdispositiv ist also ungenügend, denn der Kontrollumfang vermag nicht alle

inhärenten Risiken des Verfahrens zu erfassen. Die EFK hat dem BSV deshalb empfohlen zu prüfen, ob es von Gesetzes wegen die Möglichkeit hat, unabhängige und risikoorientierte Kontrollen durchführen zu lassen, um feststellen zu können, ob die Stellen, die EO-Meldekarten ausgeben, die gesetzlichen Vorschriften einhalten. Hinzu kommt, dass die Risikoanalyse des BSV, die der Überwachungstätigkeit über die EO-Entschädigungen zugrundeliegt, aus dem Jahr 2008 stammt. Sie muss an die aktuelle Risikolage angepasst werden.

Zur Kontrolle der angegebenen Anzahl Taggelder ist ein automatischer Zugriff auf die Quelldatenbanken der Stellen, die EO-Meldekarten ausgeben, weder für die Ausgleichskassen noch für die ZAS vorgesehen. Die EFK empfiehlt die Schaffung eines solchen Zugriffs, um die Kontrollverfahren zu vereinfachen und den administrativen Aufwand zu verkleinern, der den Dienststellen, dadurch erwächst, dass die Ausgleichskassen zusätzliche Informationen anfordern.

Die Gespräche der EFK mit den EO-Verfahrensbeteiligten haben ergeben, dass eine parallele Automatisierung der Bearbeitung der EO-Meldekarten dieses Massengeschäft (über 800'000 manuell bearbeitete Formulare pro Jahr) teilweise vereinfachen und seine Sicherheit erhöhen könnte. Die EFK empfiehlt mittelfristig die Einführung einer solchen automatisierten Bearbeitung der EO-Meldekarten via Internet-Plattform mit gesichertem Zugang.

Das BSV hat die EFK mit Schreiben vom 8. April 2013 informiert, dass es sich an die in den Empfehlungen befürworteten Massnahmen halten wird. Die Finanzdelegation der eidg. Räte hat von den Ergebnissen der Prüfung an ihrer Sitzung vom 23./24. Mai 2013 Kenntnis genommen.

Table des matières

1	Mission et déroulement de l'audit	8
1.1	Contexte	8
1.2	Objectifs et questions d'audit	9
1.3	Etendue de l'audit et principes	10
1.4	Documentation et entretiens	10
2	L'activité de surveillance de l'OFAS	11
2.1	Le périmètre légal de contrôle de l'OFAS est limité	11
2.2	La stratégie de surveillance doit s'appuyer sur une carte des risques actualisée	13
2.3	Un règlement des signatures est entré en vigueur au 1 ^{er} janvier 2013	13
2.4	Des prescriptions relatives aux APG doivent être mises à jour	14
3	Les mesures prises pour éviter les interprétations ou abus	15
3.1	Un registre central permet d'effectuer des contrôles de plausibilité	15
3.2	L'OFPP a mis en consultation un projet de modification de loi	16
3.3	L'adaptation de l'ordonnance sur les obligations militaires est un premier pas	17
3.4	L'OFSPPO a fixé dans une ordonnance les conditions du droit aux APG	18
3.5	Les institutions employant des civilistes sont inspectées	19
4	Quel est le potentiel d'évolution de la procédure de traitement des APG ?	20
4.1	Un formulaire papier-valeur ne permettrait pas d'éviter tous les cas de fraude	20
4.2	Possibilité d'un accès aux données des services émetteurs de formulaires	20
4.3	Une automatisation parallèle du processus devrait être envisagée	22
5	Entretien final	23
Annexe 1:	Bases légales	24
Annexe 2:	Abréviations, glossaire, priorité des recommandations du CDF	25
Annexe 3:	Liste des personnes rencontrées dans le cadre de l'audit	27
Annexe 4:	Variante d'automatisation parallèle du processus APG	28

1 Mission et déroulement de l'audit

1.1 Contexte

Les allocations pour perte de gain (APG) couvrent en partie la perte de revenu des personnes servant dans l'armée, la protection civile ou le service civil, ainsi que les participants aux cours de cadres Jeunesse et Sport, aux cours pour moniteurs jeunes tireurs et au Service de la Croix-Rouge. Depuis le 1^{er} juillet 2005, elles couvrent aussi une allocation de maternité pour les femmes actives par des indemnités journalières. Les personnes en service ou leurs employeurs reçoivent une allocation de base, une allocation pour enfant, une allocation pour frais de garde et une allocation d'exploitation. Les APG sont entièrement financées par le prélèvement d'un pourcentage sur le revenu de l'activité lucrative.

Pour que l'APG soit versée à son ayant droit, plusieurs étapes sont nécessaires :

❖ *En cas de service :*

- Le comptable établit un formulaire papier avec les indications sur le type et la durée de service effectué et le remet à la personne ayant effectué le service.
- La personne ayant effectué le service complète les informations concernant sa situation de famille et transmet le formulaire à l'employeur, ou directement à la caisse de compensation compétente si elle est indépendante ou étudiante.
- L'employeur complète le formulaire avec les informations relatives aux salaires, puis transmet le formulaire à sa caisse de compensation.
- La caisse de compensation vérifie le droit à l'APG et procède au versement.

❖ *En cas de maternité :*

- La requérante de l'allocation remplit un formulaire papier et le remet à son employeur¹, ou directement à sa caisse de compensation si elle est indépendante.
- L'employeur complète le formulaire avec les informations relatives aux salaires, puis transmet le formulaire à sa caisse de compensation.
- La caisse de compensation vérifie le droit à l'APG et procède au versement.

L'application de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (LAPG) incombe aux organes de l'assurance-vieillesse et survivants, en collaboration avec les instances responsables d'organiser le service.

La gestion administrative des APG et la comptabilité du fonds APG est effectuée par la Centrale de compensation (CdC) à Genève. Celle-ci dispose depuis septembre 2012 d'un registre central des APG alimenté grâce aux données fournies au travers de la plate-forme SEDEX par l'ensemble des caisses de compensation.

L'autorité de surveillance des APG est le Conseil fédéral. La surveillance est effectuée par l'OFAS qui donne aux organes d'exécution de l'assurance des instructions garantissant une pratique uniforme.

¹ En pratique, le formulaire est souvent directement établi par l'employeur.

Les statistiques des assurances sociales 2011 publiées par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) donnent les indications suivantes concernant l'APG pour l'année 2010 :

Tableau 1 : statistiques 2010 pour l'APG

	Nombre de bénéficiaires	Nombre de jours indemnisés	Prestations versées en millions francs
Armée	163'995	6'100'427	651.0
Service civil	12'933	821'870	83.0
Protection civile	57'163	334'315	46.5
Recrutement	25'427	53'044	3.3
Jeunesse et Sport	19'576	71'690	9.4
Moniteurs tireurs	187	588	0.1
Alloc. maternité	67'329	5'521'593	638.0
Total	346'610	12'903'527	1'431.3

Source OFAS, présentation du CDF

Ces dernières années, diverses irrégularités ont été relevées dans le domaine de l'APG. Tout d'abord, il a été découvert en 2007 pour la protection civile que certaines communes décomptaient trop de jours de services et que des interventions en faveur de la collectivité ont été faites sans autorisation préalable. Ensuite, des cas d'abus impliquant le personnel de l'administration militaire ont également été découverts en 2010 concernant le service volontaire et le service accompli au sein de l'administration militaire. En effet, des jours de service ont été décomptés pour l'APG afin de réduire les coûts de personnel au sein du Département fédéral de la défense. En plus des problèmes précités, quelques cas de fraudes ont été découverts pour des individus qui ont revendiqués indûment de l'APG, soit en dupliquant les formulaires, soit en les modifiant.

Diverses décisions et mesures ont été prises depuis lors par l'OFAS et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) pour éviter que de tels abus puissent se répéter.

1.2 Objectifs et questions d'audit

Compte tenu de l'importance des montants d'APG versés annuellement et des problèmes relevés par le passé, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a décidé de réaliser un audit de la procédure d'annonce des allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité, ainsi que de l'activité de surveillance effectuée par l'OFAS dans ce domaine.

Les objectifs d'audit que s'est fixé le CDF sont de :

- Vérifier que la surveillance de la Confédération dans le domaine de l'APG est effectuée conformément aux prescriptions légales.

- Déterminer quels risques ne sont pas couverts actuellement au niveau de l'allocation maternité et de la procédure d'annonce des jours de service.
- Analyser si les procédures de contrôles réalisées par les différents acteurs sont efficaces.
- Examiner si les possibilités de comparaison des bases de données APG avec les données sources (par exemple Armée, Jeunesse et Sport) ont été exploitées.

Pour répondre à ces objectifs d'audit, les principales questions d'audit traitées sont les suivantes :

- Le cadre légal et réglementaire est-il suffisant pour une application correcte de l'APG par les différents acteurs du processus ?
- L'OFAS a-t-il défini une stratégie de surveillance basée sur une analyse des risques dans le domaine de l'APG ?
- Des contrôles sont-ils effectués pour vérifier l'application correcte des règles de l'APG par tous les acteurs du processus ?
- L'organisation et le système d'information mis en place pour l'APG peuvent-ils être optimisés ?

1.3 Etendue de l'audit et principes

L'audit a été exécuté entre le 27 août et le 12 octobre 2012 par Jean-Philippe Ammann, Peter König et Daniel Aeby, responsable d'audit.

Pour réaliser cet audit, le CDF a procédé à des interviews des principaux acteurs impliqués dans le processus APG, ainsi qu'à une analyse documentaire. Une analyse des processus et du système de contrôle interne liés à l'émission des formulaires a été effectuée auprès des divers services émetteurs de formulaires APG. En revanche, aucun contrôle de détail n'a été réalisé pour vérifier que ces derniers respectent leurs bases légales cadrant les activités pour lesquelles des formulaires APG ont été émis.

Le rapport final avec les recommandations du CDF est destiné à l'OFAS, qui est responsable de la surveillance de l'APG. Cependant, toutes les entités contactées dans le cadre de cet audit ont été consultées sur les parties du présent rapport qui les concernent et ont obtenu le rapport final en copie.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations requises ont été fournies dans le cadre des entretiens réalisés avec les personnes de référence de l'Office fédéral des assurances sociales, de la Centrale de compensation, de la Caisse fédérale de compensation, de l'Office fédéral de la protection de la population, de l'Office fédéral du sport, de l'Armée, de l'Organe d'exécution du service civil, ainsi que du Secrétariat général du Département fédéral de justice et police. La liste détaillée figure en annexe 3.

Le Contrôle fédéral des finances remercie l'ensemble de ses interlocuteurs pour leur précieuse collaboration et le temps consacré à cet audit.

2 L'activité de surveillance de l'OFAS

2.1 Le périmètre légal de contrôle de l'OFAS est limité

La surveillance exercée par l'OFAS dans le domaine des APG est régie par l'article 23 de la Loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG). Cet article se réfère à l'article 76 de la Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) qui mentionne que : « *Le Conseil fédéral surveille la mise en œuvre des assurances sociales et en rend régulièrement compte. En cas de violation grave et répétée des dispositions légales par un assureur, le Conseil fédéral ordonne les mesures nécessaires au rétablissement d'une gestion de l'assurance conforme à la loi* ». Quant à l'article 72 de la Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) qui s'applique par analogie pour le domaine des APG, il précise que : « *Pour exercer ses fonctions de surveillance au sens de l'art. 76 LPGA, le Conseil fédéral peut charger l'office compétent de donner aux organes d'exécution de l'assurance des instructions garantissant une pratique uniforme* ». Cet article prévoit également des mesures correctives et des sanctions à l'encontre des caisses de compensation ou des fonctionnaires en cas de grave violation de leurs devoirs.

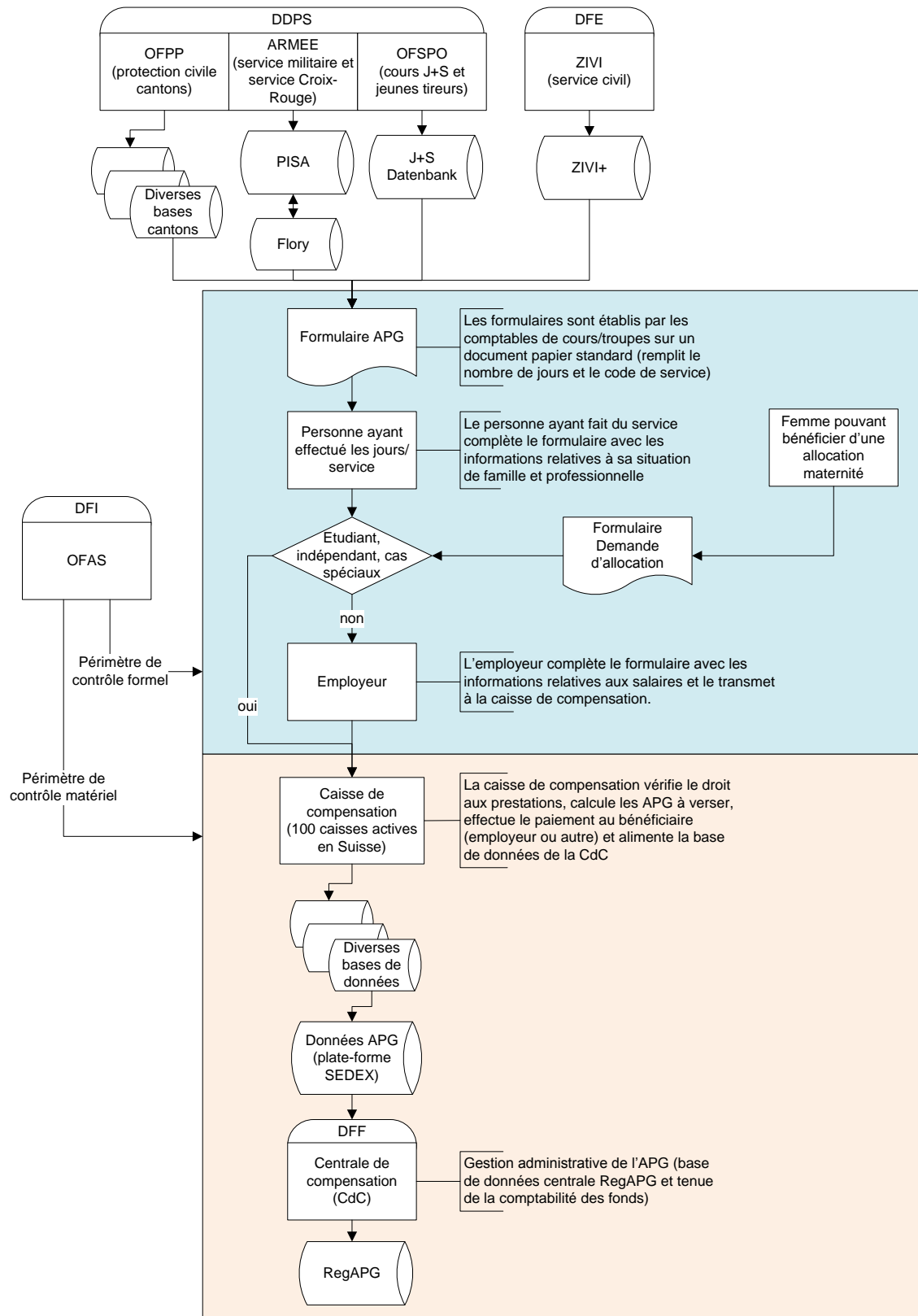
Pour être efficace, un concept de surveillance doit tenir compte de l'ensemble du processus et des acteurs concernés. Si l'OFAS peut organiser correctement l'activité de surveillance auprès des requérants d'une indemnité APG, des employeurs, des caisses de compensation et de la Centrale de compensation (CdC), la possibilité d'effectuer une activité de contrôle auprès des services émetteurs de formulaires n'est pas expressément prévue par la législation.

Pour effectuer des contrôles des informations communiquées par les comptables des services sur les formulaires APG, l'OFAS a introduit dès 2010 un système de contrôles de plausibilité à réaliser par les caisses de compensation. Ces contrôles de plausibilité sont déterminés sur la base des codes de service et de valeurs limites (nombre de jours). Ce dispositif a été complété à partir de septembre 2012 par des contrôles de plausibilité exécutés par la CdC sur les données consolidées transmises par les caisses de compensation et enregistrées dans le Registre central des APG. Auparavant, seuls des contrôles de paiement à double étaient effectués par la CdC.

En définitive, les actions de contrôle prévues par le concept de surveillance de l'OFAS se basent sur des contrôles de plausibilité des formulaires APG, mais ne comprennent pas la vérification des principes de la légalité et de la régularité des services autorisant l'Armée, le Service civil, la Protection civile et Jeunesse et Sport à fournir des formulaires APG. Or, c'est plus particulièrement le non respect de ces principes qui a engendré les cas d'abus relevés ces dernières années.

En pratique, le périmètre de contrôle formel et matériel appliqué par l'OFAS sur le processus des APG correspond schématiquement aux parties présentées en couleur dans le graphique ci-après :

Graphique 1 : Procédure et périmètre de contrôle actuels pour l'APG



Présentation du CDF

Le CDF est d'avis que l'absence de possibilité légale de procéder à des audits pour vérifier la légalité et la régularité des services indemnisés par l'APG restreint grandement la latitude de l'OFAS dans son rôle de surveillance. En effet, seules de mesures de contrôle indépendantes permettraient à l'OFAS de déceler les cas problématiques et de demander des éventuelles mesures correctives. Le cas échéant, l'OFAS devrait adapter les mesures de contrôle aux risques évalués, tout en tenant compte du rapport coût/utilité.

Recommandation 1 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFAS d'étudier la possibilité d'étendre le périmètre de contrôle dans le domaine des APG et de proposer une adaptation des bases légales. L'objectif est d'assurer une collaboration de tous les acteurs du processus, y compris les autorités cantonales, dans le cadre d'investigations. L'OFAS doit ainsi pouvoir faire procéder à des contrôles de la légalité et de la régularité des services indemnisés par l'APG auprès des services émetteurs de formulaires. Le dispositif de contrôle doit cependant être adapté aux risques déterminés et tenir compte du rapport coût/utilité.

2.2 La stratégie de surveillance doit s'appuyer sur une carte des risques actualisée

En octobre 2008, l'OFAS a procédé à une analyse des risques du domaine des APG et l'a formalisée. Le document établi permet ainsi de connaître l'environnement de contrôle, les risques inhérents, l'évaluation des risques (probabilité de survenance et impact), ainsi que les conséquences pour l'activité de contrôle.

Cette analyse des risques est d'une grande importance car elle permet d'orienter l'approche de surveillance et doit donc être mise à jour régulièrement. Le CDF relève que l'OFAS n'a pas modifié son analyse des risques depuis octobre 2008 malgré l'évolution dans le domaine APG, comme la mise en place de contrôles de plausibilité, la création du registre central des APG ou les modifications de certaines prescriptions légales. En outre, l'impact financier par rapport aux risques n'a pas été actualisé.

En principe, l'analyse des risques doit tenir compte du risque résiduel, c'est-à-dire du risque qui n'est pas couvert par le système de contrôle interne des services émetteurs de formulaires. Cette information n'est toutefois pas disponible pour les raisons mentionnées dans le chapitre précédent relatif au périmètre de contrôle.

Recommandation 2 (priorité 1)

L'OFAS doit actualiser régulièrement son analyse des risques APG en tenant compte de l'évolution dans ce domaine. L'objectif est de pouvoir adapter la stratégie de surveillance le cas échéant.

2.3 Un règlement des signatures est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2013

La surveillance des assurances sociales (AVS, AI, APG, prestations complémentaires) est effectuée par le Secteur « Prestations » de l'OFAS. Ce secteur collabore avec le Secteur « Surveillance et organisation ». Ce dernier fixe les principes de révision de la comptabilité des caisses de compensation dans une directive, analyse et effectue un suivi des rapports établis par les organes de révision et décide le cas échéant des mesures correctives à prendre.

Les tâches du Secteur « Prestations » concernent quatre domaines d'activité :

1. **Législation** : le secteur élabore les documents nécessaires aux modifications des lois et ordonnances.
2. **Information et coordination** : le secteur aide à coordonner les tâches des divers organes d'exécution.
3. **Contentieux** : le secteur veille à ce que les arrêts du Tribunal fédéral soient appliqués dans l'ensemble de la Suisse. Il rédige des avis sur les recours et, le cas échéant, interjette lui-même recours auprès du Tribunal fédéral contre une décision de première instance.
4. **Surveillance** : le secteur veille, par des directives et des instructions, à l'application correcte et uniforme du droit.

Le Secteur « Prestations » est doté de 17 personnes pour un équivalent de 15,5 emplois temps plein (ETP). Les collaboratrices et collaborateurs de ce secteur sont polyvalents et sont donc actifs dans tous les domaines précités. Ils n'ont pas de caisses de compensation assignées et peuvent ainsi conseiller ou prendre des décisions pour chacune d'entre-elles. Ils peuvent aussi traiter de manière individuelle et par mail les cas qui leurs sont soumis.

Au niveau du système de contrôle interne, le CDF a constaté lors de l'audit que les processus de travail n'étaient pas formalisés et qu'il n'y avait pas de directives internes pour les collaborateurs fixant les règles de signature et délégations de compétences. Conscient de cette problématique, l'OFAS a décidé d'introduire pour le 1^{er} janvier 2013 un règlement des signatures pour l'ensemble de l'office précisant les compétences en fonction de la catégorie d'acte administratif à traiter.

2.4 Des prescriptions relatives aux APG doivent être mises à jour

L'OFAS élabore et communique aux services émetteurs de formulaires les prescriptions utiles à l'application correcte des règles concernant l'APG. En consultant les bases légales et normatives, le CDF a constaté que les mises à jour suivantes sont nécessaires :

- L'ordonnance concernant l'application dans la troupe du régime des allocations pour perte de gain du 13 janvier 1976 (RS 834.13) se base sur l'article 13, alinéa 3 du règlement du 24 décembre 1959 sur les allocations pour perte de gain (RAPG, RS 834.11). Or, cet alinéa n'existe plus dans la version actuelle du RAPG. En outre, les articles de la LAPG et du RAPG mentionnés dans l'article 1 de cette ordonnance ont été modifiés par les révisions adoptées depuis lors dans ces bases légales.
- Les instructions de l'OFAS aux organes d'exécution du service civil sur l'attestation du nombre de jours de service (318.707) précisent au point 4 que les questionnaires APG doivent être commandés à l'Office central fédéral des imprimés et du matériel. D'une part cet office n'existe plus (il a été remplacé par l'Office fédéral des constructions et de la logistique), d'autre part les formulaires APG sont établis par l'outil de gestion du service civil ZIVI+.

Recommandation 3 (priorité 2)

Compte tenu de la situation actuelle des bases légales et des procédures, l'OFAS doit demander au DDPS de modifier l'ordonnance concernant l'application dans la troupe du régime des allocations pour perte de gain du 13 janvier 1976 (RS 834.13), et modifier les instructions de l'OFAS aux organes d'exécution du service civil sur l'attestation du nombre de jours de service (318.707).

3 Les mesures prises pour éviter les interprétations ou abus

3.1 Un registre central permet d'effectuer des contrôles de plausibilité

Parmi les mesures prises par l'OFAS suite à l'analyse des risques effectuée en 2008, des contrôles de plausibilités ont été introduit dès 2010 par les caisses de compensation pour détecter les cas litigieux avant la fixation et le versement des allocations. Il s'agissait avant tout de renforcer les contrôles dans les domaines suivants :

- Possibilité de mélange des différents services au cours d'une même année civile.
- Limitation des journées de service par année civile.
- Limite d'âge vers le bas ou vers le haut pour le service en question.

Les caisses de compensation ont été priées d'automatiser ces contrôles pour ne pas retarder les délais de traitement des APG. L'instauration de ces contrôles de plausibilité au niveau des caisses de compensation a ainsi fixé une première barrière permettant de détecter des demandes incohérentes. Toutefois, ces contrôles de plausibilité sont limités au niveau des données disponibles dans chacune des caisses de compensation. Il n'est dès lors pas possible de déceler tous les cas, par exemple de doublon, si des informations sont détenues dans une autre caisse de compensation.

Pour compléter le dispositif d'analyse et de contrôle des APG, l'OFAS a mandaté la CdC afin de développer et gérer un registre central des APG (RegAPG) consolidant les allocations pour pertes de gain versées par l'ensemble des caisses de compensation. Le RegAPG a pour objectif de :

- Prévenir les demandes de prestations abusives.
- D'améliorer la qualité des données relatives aux APG.
- De mettre à disposition une base de données pour effectuer des analyses statistiques.

Ce RegAPG doit ainsi permettre de détecter les incohérences dans les annonces. Dans ces cas, les caisses de compensation doivent lever les contradictions². Pour assurer un traitement conforme des cas ressortant des contrôles de plausibilité, la CdC a établi un manuel à l'attention des caisses de compensation.

Le RegAPG a été mis en exploitation en septembre 2012, après une phase de tests concluante. L'expérience des premiers mois d'exploitation sera utile pour juger de l'efficacité des paramètres de contrôle, ainsi que pour repérer les caisses de compensation qui n'appliqueraient pas correctement les contrôles de plausibilité à leur niveau.

Si l'utilité du RegAPG ne fait aucun doute, son effet préventif est cependant limité puisque la détection de cas incohérents ou de requête à double n'est possible que lors du transfert des données par les caisses de compensation³, soit après le paiement. En effet, les caisses de compensation n'ont pas un accès interactif aux données consolidées du RegAPG.

² Les caisses reçoivent une liste des cas qui ont été résolus et le RegAPG gère de manière automatisée les rappels des cas non résolus (tous les trois mois).

³ Les caisses de compensation transmettent leurs données à la CdC selon le rythme qu'elles ont choisi, mais au minimum une fois par mois.

En outre, les données du RegAPG ne sont pas comparées avec les données sources, c'est-à-dire avec les données des services émetteurs des formulaires APG. Une telle procédure servirait à découvrir les cas de fraude provenant d'une falsification du formulaire par les personnes ayant effectués du service ou par les employeurs (voir à ce sujet la recommandation 4 du CDF sous chapitre 4.2 « Possibilité d'un accès aux données des services émetteurs de formulaires »).

3.2 L'OFPP a mis en consultation un projet de modification de loi

La gestion de l'APG pour les activités liées à la protection civile a été particulièrement critiquée ces dernières années. En réponse au postulat de la Commission des finances du Conseil national du 23 novembre 2007, le Conseil fédéral a publié un rapport le 26 octobre 2011 sur les irrégularités dans le décompte des jours de service effectués pour la protection civile.

La situation juridique dans le domaine de la protection civile a connu des modifications importantes avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004 de la révision totale de la réglementation y relative. Depuis lors, les interventions en faveur de la collectivité peuvent se faire en dehors des cours de répétition, sans limite de durée⁴. Auparavant, ces interventions étaient réalisées dans le cadre des cours de répétition, et un maximum de 40 jours de service de protection civile par personne astreinte et par année civile (services d'instruction) était autorisé, avec une durée des cours de répétition limitée pour les chefs et les spécialistes⁵.

De surcroît, la mise en œuvre opérationnelle de la protection de la population a été déléguée aux cantons⁶, la Confédération se limitant à assumer les tâches de coordination en la matière. La surveillance par l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) des activités de protection civile réalisées en faveur de la collectivité public à l'échelon cantonal et communal est ainsi devenue problématique.

Le rapport précité du Conseil fédéral fait état du résultat des contrôles effectués dans le domaine de la protection civile pour les années 2003 à 2009⁷. Sur les 2'718 cas contrôlés, il a été relevé que 40'174 jours de service ont été indemnisés à tort par l'APG, représentant un montant de 6,4 millions de francs. La restitution de l'APG a été demandée pour les cas revêtant une importance notable. Les irrégularités constatées au niveau des jours de services indemnisés par les APG n'ont pas une cause unique, mais résultent d'une conjonction de facteurs allant du comportement inadéquat de certains organismes de protection civile en passant par des faiblesses inhérentes au système. C'est ainsi, par exemple, que des communes ont pu mettre à charge de l'APG des travaux qui relevaient en réalité de leur cahier des charges afin d'alléger le budget communal.

Pour combler les lacunes évoquées ci-avant, plusieurs solutions ont été adoptées. Les contrôles de plausibilité effectués depuis 2010 constituent une première mesure (voir chapitre 3.1 « Un re-

⁴ Article 27 de la Loi fédérale sur la protection de la population et protection civile du 4 octobre 2002 (RO 2003 4187)

⁵ Articles 36 et 37 de la Loi fédérale sur la protection civile du 17 juin 1994, abrogée au 31.12.2003

⁶ L'article 8, alinéa 1 de l'Ordonnance sur les interventions de la protection civile en faveur de la collectivité précise que les cantons règlent l'octroi des autorisations pour les interventions sur les plans cantonal et communal.

⁷ Opération « ARGUS »

gistre central permet d'effectuer des contrôles de plausibilité »). Cette mesure a été suivie par l'introduction de limites supérieures concernant les jours de service à effectuer, en particulier pour les interventions en faveur de la collectivité, dans le cadre de la révision partielle de la Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile du 4 octobre 2002 (LPPCi) au 1^{er} janvier 2012. Finalement, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) d'élaborer un projet de loi pour compléter ce dispositif. Cette révision partielle de la LPPCi sera soumise au Conseil fédéral début 2013.

Les principales nouvelles mesures introduites par la révision de la LPPCi sont :

- Mettre en place un système de gestion des données pour la protection civile. Afin de permettre à l'OFPP de contrôler les jours de service accomplis dans la protection civile, il a été décidé d'élargir le système d'information sur le personnel de l'armée (SIPA, plus connu sous son abréviation allemande PISA) à la gestion des personnes astreintes à la protection civile. L'adaptation nécessaire du système PISA devrait débuter en 2013 et les cantons devraient progressivement intégrer ce système d'information à partir de 2015.
- Renforcer les contrôles de la Confédération sur les autorisations octroyées par les cantons pour les travaux de remise en état qui ne seront pas achevés six mois après l'évènement et pour les interventions en faveur de la collectivité. Pour ces activités, les cantons devront informer l'OFPP au préalable. Compte tenu des détails à fournir par les autorités compétentes, l'OFPP pourra par exemple vérifier que l'intervention est compatible avec le but et les tâches de la protection civile. Par ailleurs, les interventions de la protection civile pour des travaux de remise en état seront limitées à une durée de trois ans après la survenance de l'évènement. Pour ce type d'interventions, les personnes astreintes ne pourront pas être convoquées plus de 21 jours par an, sauf exception prévue par l'ordonnance du Conseil fédéral.

Les mesures d'ores et déjà prises, ainsi que les propositions de modifications de la LPPCi, si elles sont mises en vigueur, permettront d'améliorer sensiblement l'activité de contrôle de la Confédération dans le domaine de l'APG. Toutefois, le CDF relève que l'activité de contrôle prévue se limite à une analyse formelle des autorisations octroyées par les cantons et n'envisage pas la possibilité d'inspection de l'activité réelle déployée, sans doute par respect des compétences des cantons en la matière. Cette particularité de l'environnement de contrôle a fait l'objet d'une recommandation dans le chapitre 2.1 « Le périmètre légal de contrôle de l'OFAS est limité » de ce rapport.

3.3 L'adaptation de l'ordonnance sur les obligations militaires est un premier pas

Suite à des contrôles effectués par la CdC en décembre 2010, des soupçons d'utilisation abusive du service militaire volontaire par l'administration militaire au détriment de l'APG sont apparus. Sur la base du résultat de l'enquête administrative confiée par le DDPS à un chargé d'enquête externe à l'administration⁸, il a été déterminé que le service volontaire a servi à employer longtemps et massivement du personnel qui ne pouvait plus être financé avec le budget ordinaire de l'armée.

⁸ Rapport final du 27 novembre 2011 de M. Hans-jürg Steiner intitulé « Enquête relative au service volontaire / versements d'APG ».

Pour la période 2007-2011, sur les 406 cas vérifiés, 194 cas se sont avérés problématiques ce qui représente un total de 25'199 jours de service injustifiés pour un montant global évalué à 4 millions de francs. Ce montant représente environ 1% des prestations APG versées dans la même période pour des jours de service effectués à l'armée. Le décompte final n'était toutefois pas encore arrêté lors de l'audit du CDF. D'autres cas devaient encore faire l'objet d'une analyse complémentaire, tels que les camps d'entraînement et compétition de sportifs d'élite en Suisse et à l'étranger, les activités hors service de la troupe lors de cours ou de compétition, ainsi que les services dans le cadre de la Patrouille des Glaciers.

Ces constats ont amenés le Conseil fédéral à agir. Sur décision du 1er juin 2012 quatre mesures ont été arrêtées :

1. Modifier l'ordonnance sur les obligations militaires afin de clarifier les dispositions concernant le service militaire volontaire et les services militaires accomplis au sein de l'administration militaire ou au poste de travail.
2. Modifier l'ordonnance concernant les activités hors du service de la troupe, ainsi que l'ordonnance réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service. Le DDPS a été chargé de proposer des modifications de ces ordonnances dans le courant de l'automne 2012.
3. Le DDPS, en collaboration avec le Département fédéral de l'intérieur, doit édicter une ordonnance de département par laquelle les règles de prise en compte du service volontaire au service d'instruction obligatoire doivent être définies de manière transparente et contraignante.
4. Dans le cadre de la prochaine révision de la LPPCi, le DDPS propose des modifications appropriées de la LAPG, afin que l'allocation pour perte de gain pour les prestations de la protection civile ou du service militaire ne puisse plus être utilisée de manière détournée.

Les modifications de l'ordonnance prévues dans la 1^{ère} mesure ont été mises en vigueur le 1^{er} juillet 2012. En ce qui concerne les mesures 2 à 4, celles-ci n'avaient pas encore abouti au moment de l'audit. Par conséquent, des précisions devront encore être apportées à court terme dans les prescriptions légales et directives du DDPS.

Comme dans le domaine de la protection civile, le CDF est d'avis que les mesures prises ou prévues vont dans le sens d'une amélioration de l'utilisation conforme des APG. Une fois que toutes les mesures précitées seront mises en place, il s'agira pour l'OFAS de déterminer si elles sont suffisantes ou s'il subsiste un risque financier résiduel significatif.

3.4 L'OFSPPO a fixé dans une ordonnance les conditions du droit aux APG

Les participants aux cours fédéraux et cantonaux pour moniteurs Jeunesse et Sport bénéficient de l'APG conformément à l'article 1a, alinéa 4 de la LAPG.

L'Office fédéral du sport (OFSPPO) a profité de la mise à jour de l'ensemble de ses bases légales au 1^{er} octobre 2012 pour édicter une ordonnance concernant « Jeunesse et sport » (RS 415.011.2). Cette ordonnance de l'OFSPPO précise à l'article 29 les cours et modules de formation qui donnent droit aux allocations pour perte de gain et permet ainsi d'officialiser les conditions fixées.

Le traitement de l'APG dans le domaine des cours de cadres Jeunesse et Sport ne pose pas de problème particulier selon les personnes rencontrées à l'OFAS, à l'OFSPPO ou à la Caisse fédérale de compensation (CFC). Par ailleurs, les montants concernés sont relativement faibles puisqu'ils représentent 9,4 millions de francs d'APG en 2010, soit à peine 0,65% du volume financier global.

Les responsables cantonaux de Jeunesse et Sport ont un accès au système d'information Jeunesse et Sport car les cantons organisent des cours. Ils émettent d'ailleurs les formulaires APG pour les cours qu'ils organisent et les donnent directement aux personnes concernées. Compte tenu de cette organisation, le CDF a constaté une faiblesse du système de contrôle interne pour les droits d'accès au système d'information. Ceux-ci ne sont pas suffisamment sécurisés car tous les utilisateurs du système ont la possibilité d'éditer des formulaires APG pour des cours organisés par une autre autorité. Selon l'OFSPPO cette faiblesse va être corrigée, les droits d'accès devant être adaptés suite à l'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2012 de la loi fédérale sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport (RS 415.1) et de son ordonnance d'application (RS 415.11).

3.5 Les institutions employant des civilistes sont inspectées

L'organe d'exécution du service civil (ZIVI) est l'autorité compétente de la Confédération pour tous les domaines du service civil. Ses tâches sont :

- Prendre une décision sur les demandes d'admission au service civil.
- Assister les personnes astreintes au service civil et contrôler l'accomplissement de leurs obligations.
- Encadrer les établissements d'affectation reconnus et examiner les demandes de reconnaissance de nouveaux établissements d'affectation.

Pour l'ensemble de ces tâches, le ZIVI peut compter sur un réseau de 6 centres régionaux. Les collaborateurs des centres régionaux vérifient que les établissements d'affectation annoncent les jours de service effectués selon les prescriptions légales et émettent les formulaires APG à l'attention des civilistes.

On peut noter une forte évolution à la hausse du nombre de jours de service indemnisés dans le cadre du service civil ces dernières années. En effet, en l'espace de 5 ans, le nombre de jours indemnisés a plus que triplé puisqu'il est passé d'environ 325'000 jours en 2007 à 1'100'000 jours en 2011. A fin septembre 2012 plus de 3'400 établissements d'affectation proposant environ 11'800 places pour des civilistes étaient reconnus par le ZIVI.

Cette évolution n'a pas été sans conséquences sur l'organisation et l'activité du ZIVI. Il a en effet fallu engager et former du personnel supplémentaire, et surtout trouver de nouveaux établissements d'affectation répondant aux critères stricts prescrits dans la loi fédérale sur le service civil (RS 824.0).

Les procédures de contrôles mises en place par le ZIVI pour éviter des abus en matière d'APG sont cohérentes. Elles incluent la reconnaissance de l'établissement d'affectation, le contrôle des jours effectués entre les déclarations de l'établissement et le système d'information ZIVI+, un rapport d'appréciation établi par le civiliste à la fin de son service, ainsi que des inspections auprès de l'établissement d'affectation en cours de service en fonction des risques déterminés.

Le ZIVI s'est fixé l'objectif dès 2013 d'intensifier les inspections auprès des établissements d'affectation afin de couvrir chaque année un tiers des établissements reconnus⁹. De plus, il effectuera des contrôles soit par téléphone, soit par inspection sur place sans annonce préalable.

4 Quel est le potentiel d'évolution de la procédure de traitement des APG ?

4.1 Un formulaire papier-valeur ne permettrait pas d'éviter tous les cas de fraude

Une partie des cas de fraude détectés dans le domaine de l'APG provenait de requérants ayant réclamés à double les indemnités APG auprès de plusieurs caisses de compensation sur la base de photocopies de formulaires APG. Pour d'autres cas, les données du formulaire ont été modifiées à l'aide d'un logiciel informatique afin de percevoir un montant supérieur au droit acquis.

Consciente du risque relatif à ce type de comportement frauduleux, l'OFAS réfléchit à l'introduction d'un document papier-valeur en lieu et place du formulaire APG actuel sur papier neutre.

Le CDF reconnaît que cette mesure pourrait éviter certains cas de fraude. Toutefois, avant de prendre de telles dispositions, une évaluation des conséquences sur l'organisation des services qui établissent les formulaires (gestion et sécurisation des stocks de formulaires) et du coût de l'introduction de cette mesure devrait être effectuée. En effet, compte tenu du peu de cas détectés et du faible volume financier qu'ils représentent, le rapport coût/utilité d'une telle mesure pourrait s'avérer négatif. De plus, l'introduction d'un papier-valeur n'éliminera pas les fraudes ou abus réalisés par les services émetteurs de formulaires APG.

4.2 Possibilité d'un accès aux données des services émetteurs de formulaires

Parmi les améliorations potentielles mentionnées par les diverses personnes rencontrées dans le cadre de cet audit, la possibilité d'avoir un accès aux données source des services établissant les formulaires pour effectuer des contrôles a été plusieurs fois suggérée. D'ailleurs, le rapport explicatif concernant la révision partielle de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile du 27 juin 2012 prévoit un accès en ligne aux données PISA pour la CdC.

Pour autant que les bases de données source contiennent systématiquement le nouveau numéro AVS (identifiant unique et commun), un accès à ces données pourraient effectivement être envisagés à deux stades du processus :

Accès pour les caisses de compensation

Dans ce cas de figure, les caisses de compensation pourraient, grâce à un accès en Web Service, consulter les données des services établissant les formulaires APG (Armée, Jeunesse et Sport, Service civil, Protection civile) dans le cadre du contrôle du droit à l'allocation, soit avant paiement

⁹ Le ZIVI a effectué 403 inspections en 2010 et 606 en 2011. Pour 2013, 980 inspections sont planifiées.

de l'indemnité. Un tel droit d'accès sur les données de l'Armée (PISA) existe déjà pour la CFC, qui l'utilise en cas de besoin.

Hormis la possibilité de vérifier le droit à l'allocation avant paiement, les caisses de compensation auraient moins souvent besoin de demander des confirmations aux services responsables pour des cas spéciaux, puisqu'elles pourraient directement consulter la base de données source. Le ZIVI estime en effet que les quelques 600 demandes annuelles d'information des caisses de compensation qui lui parviennent engendrent un travail administratif important pour une faible utilité. L'Armée pour sa part évalue à environ un millier de cas par année les demandes d'informations que son administration doit traiter pour les caisses de compensation.

La mise en place et la gestion d'un Web Service pour l'ensemble des 100 caisses de compensation et de leurs collaborateurs n'a pas la faveur des responsables de l'Armée. Cette solution avait d'ailleurs déjà été préconisée par le CDF en 2004¹⁰ et l'Armée avait estimé qu'elle n'était pas opportune pour des raisons de coûts, de protection des données militaires et de lourdeur de la gestion des droits d'accès pour les collaborateurs des caisses de compensation. En revanche, le ZIVI est d'avis que cette solution est intéressante et prévoit pour le développement de son futur système informatique (eZIVI) un accès en Web Service pour le traitement de l'assurance militaire et de la taxe d'exemption de l'obligation de servir.

Accès pour la Centrale de compensation

Un accès aux données source pour la CdC peut être envisagé dans une approche de contrôle de concordance a posteriori. L'objectif est de comparer les données relatives aux versements d'APG effectués par les caisses de compensation et consolidés dans le RegAPG avec les données source des services établissant les formulaires APG.

Cette solution a le désavantage de ne pas empêcher les versements à tort, puisque le contrôle se fait après le paiement. En revanche, elle nécessite une gestion informatique beaucoup moins lourde que la solution précédente et ne rencontre pas d'opposition des services qui détiennent les données source.

Recommandation 4 (priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFAS, en collaboration avec les services émetteurs de formulaires, d'étudier la possibilité de fournir un accès aux données source soit aux caisses de compensation (pour un contrôle de validité avant paiement) ou soit à la CdC (pour un contrôle de concordance a posteriori), en fonction des possibilités techniques et du rapport coût/utilité. Cet accès devrait se baser sur une clé d'identification unique (nouveau numéro AVS) et être limité à la consultation des données utiles au traitement de l'APG.

¹⁰ Bericht über die Prüfung von PISA in den Bereichen Erwerbsersatzordnung und Wehrpflichtersatzabgabe (PA 4186), Empfehlung 6.3.1

4.3 Une automatisation parallèle du processus devrait être envisagée

Le processus de traitement de l'APG s'effectue sur la base d'un formulaire papier et implique plusieurs acteurs (l'émetteur du formulaire, la personne bénéficiaire de l'indemnité, l'employeur, les caisses de compensation et la CdC). La saisie manuelle des informations des formulaires APG dans les diverses bases de données des caisses de compensation engendre un coût administratif non négligeable (environ 800'000 formulaires par année). De plus, le système actuel comporte des risques inhérents au nombre d'acteurs impliqués, ainsi qu'au traitement et report de l'information de manière manuelle.

Les personnes consultées lors de cet audit et représentant les divers acteurs impliqués dans le processus ont communément admis qu'une automatisation de la procédure serait appréciable. Toutefois, les conditions actuelles d'octroi de l'APG (calcul basé sur la situation de famille et les revenus acquis), la complexité du système et le nombre d'acteurs concernés par cette procédure limitent grandement les possibilités d'automatisation. Il est en effet difficile d'envisager que toutes les personnes ayant effectué du service, ainsi que tous les employeurs s'intègrent dans un processus de traitement automatisé du formulaire APG.

En revanche, on peut imaginer à moyen terme un processus automatisé parallèle au processus actuel, comme le connaissent par exemple les contribuables de la plupart des cantons pour leur déclaration d'impôt. En effet, les contribuables ont le choix d'établir la déclaration fiscale sur papier ou alors de la saisir sur une base de données accessible par internet. Un tel processus automatisé parallèle est d'ailleurs déjà disponible pour les employeurs de certaines caisses de compensation pour le traitement des décomptes AVS par l'intermédiaire de la plate-forme PartnerWeb¹¹.

Dans le cas de figure de l'APG, il s'agirait d'alimenter une plate-forme internet sécurisée par mot de passe avec les données sources relatives à l'APG enregistrées dans les différentes bases de données des services émetteurs de formulaires. La propriété et le financement de ce type de plate-forme devrait évidemment être définis au préalable. Le CDF a décrit dans l'annexe 4 à quoi pourrait par exemple ressembler une automatisation parallèle du processus APG.

Un processus automatisé devrait particulièrement intéresser les plus grands employeurs actifs en Suisse (collectivités publiques, grandes entreprises publiques ou privées) qui doivent traiter un volume important de demandes APG. En effet, ces employeurs disposent généralement des ressources et de la technologie nécessaires.

Par conséquent, une procédure automatisée permettrait une meilleure sécurisation, ainsi qu'une simplification du flux d'information entre les employeurs et les caisses de compensation. Ces dernières bénéficieraient dès lors d'une baisse significative du travail de saisie manuelle des données APG dans leur système d'information.

¹¹ Toutes les caisses de compensation n'utilisent pas la plate-forme PartnerWeb comme plate-forme d'échange d'informations.

De plus, l'alimentation d'une base de données internet sécurisée avec les données source permettrait de réduire les risques inhérents, car :

- Les caisses de compensation traitent des données validées par les services émetteurs de formulaires APG.
- La CdC a la possibilité de comparer les données du RegAPG (versements effectués par les caisses de compensation) avec les données de la plate-forme internet (données source sur les droits à l'APG) afin de détecter les cas non concordants.

En outre, la comparaison des droits APG acquis selon la plate-forme internet avec ceux qui ont été indemnisés selon le RegAPG serait également opportune pour évaluer l'ampleur des indemnités APG non revendiquées et en déterminer les causes. En effet, sur la base d'informations recueillies auprès d'offices de la Confédération, le risque que des indemnités APG ne soient pas revendiqués par les ayants droit existe, surtout lorsque les employeurs n'ont pas pris de mesure de contrôle interne.

Recommandation 5 (priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFAS d'étudier la faisabilité d'une automatisation parallèle du processus permettant non seulement d'améliorer la sécurité du traitement des formulaires APG, mais également d'alléger le travail administratif des acteurs impliqués.

5 Entretien final

Les résultats de la révision ont été discutés le 19 février 2013 en présence de Monsieur Jürg Brechbühl, directeur, Madame Colette Nova, responsable du domaine prévoyance vieillesse et survivants, Monsieur Mario Christoffel, responsable du secteur prestations AVS/APG/PC et Monsieur Jörg Reinmann, collaborateur spécialisé pour l'OFAS. Le CDF était représenté par Monsieur Walter Risler, responsable de mandat et Monsieur Daniel Aeby, responsable de révision.

Le CDF remercie ses interlocuteurs de leur attitude coopérative.

Annexe 1: Bases légales

Domaine des assurances sociales

- Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1)
- Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS, RS 831.10)
- Règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS, RS 831.101)
- Loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (LAPG, RS 834.1)
- Règlement sur les allocations pour perte de gain (RAPG, RS 834.11)
- Ordonnance concernant l'application dans la troupe du régime des allocations pour perte de gain (RS 834.13)

Domaine de la protection civile

- Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, RS 520.1)
- Ordonnance sur la protection civile (OPCi, RS 520.11)
- Ordonnance sur les interventions de la protection civile en faveur de la collectivité (OIPCC, RS 520.14)

Domaine Jeunesse et sport

- Loi fédérale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (LESp, RS 415.0)
- Ordonnance sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (OESp, RS 415.01)
- Ordonnance du DDPS sur les programmes et les projets d'encouragement du sport (OPESp, RS 415.011)
- Ordonnance de l'OFSPPO concernant « Jeunesse et sport » (O OFSPPO J+S, RS 415.011.2)
- Loi fédérale sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport (LSIS, RS 415.1)
- Ordonnance sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport (OSIS, RS 415.11)

Domaine de l'armée

- Loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA, RS 510.91)
- Ordonnance sur les systèmes d'information de l'armée (OSIAr, RS 510.911)
- Ordonnance sur les contrôles militaires (OCoM, RS 511.22)
- Ordonnance concernant les obligations militaires (OOMi, RS 512.21)
- Ordonnance concernant les activités hors du service de la troupe (OAHST, RS 512.38)
- Ordonnance réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service (OEMC, RS 513.74)

Domaine du service civil

- Loi fédérale sur le service civil (LSC, RS 824.0)
- Ordonnance sur le service civil (OSCi, RS 824.01)
- Ordonnance sur le système d'information du service civil (RS 824.095)

Annexe 2: Abréviations, glossaire, priorité des recommandations du CDF

Abréviations:

AI	Assurance invalidité
APG	Assurance pour perte de gain
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CdC	Centrale de compensation
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFC	Caisse fédérale de compensation
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
ETP	Equivalent temps plein
LAPG	Loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (RS 834.1)
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)
LPPCi	Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (RS 520.1)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFSPPO	Office fédéral du sport
PC	Prestations complémentaires AVS/AI
PISA	Personalinformationssystem der Armee
RAPG	Règlement sur les allocations pour perte de gain (RS 834.11)
RegAPG	Registre des APG
ZIVI	Organe d'exécution du service civil

Glossaire:

PartnerWeb	Plate-forme Internet protégée par mot de passe qui permet à l'employeur d'effectuer des tâches administratives dans le cadre des activités de décompte avec la caisse de compensation AVS.
SuisseID	Signature électronique permettant aux utilisateurs de s'identifier avec sûreté et prouver leur identité pour une très large palette d'applications étatiques et privées.
Web Service	Technologie permettant à des applications de dialoguer à distance via Internet, indépendamment des plates-formes et des langages sur lesquelles elles reposent.

Priorité des recommandations du CDF:

Du point de vue du mandat d'audit, le CDF juge l'importance des recommandations et des remarques selon 3 priorités (1 = élevée, 2 = moyenne, 3 = faible). Tant le facteur risque [par exemple, le volume des conséquences financières, resp. l'importance des constatations; la probabilité de survenance d'un dommage; la fréquence de cette lacune (cas isolé, plusieurs cas similaires, généralité) et la répétition; etc.] que le facteur de l'urgence de la mise en œuvre (court, moyen et long terme) sont pris en compte.

Annexe 3: Liste des personnes rencontrées dans le cadre de l'audit

Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

- Martin Kaiser-Ferrari, Leiter Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenenversorgung
- Mario Christoffel, Leiter Bereich Leistungen AHV/IV/EO/EL
- Jörg Reinmann, Fachspezialist Bereich Leistungen AHV/IV/EO/EL
- Michel Giriens, Chef du Secteur surveillance et organisation

Centrale de compensation (CdC)

- Daniel Bonvin, Chef du Service révision
- Philippe Millioud, Collaborateur scientifique du Service statistiques et support

Caisse fédérale de compensation (CFC)

- Carlo Natale, Chef de la Section prestations
- Martin Zaugg, Chef du Service indemnités journalières

Office fédéral de la protection de la population (OFPP)

- Christoph Flury, Chef Bereich Konzeption/Koordination
- Tania Aebersold, Juristin Bereich Recht und Parlamentsgeschäfte

Office fédéral du sport (OFSP)

- Katja Känel, Koordinatorin Kurswesen
- Magali Stettler, Service Sport des jeunes et des adultes

Armée

- Claude Portmann, Chef de la comptabilité de la troupe
- Jan Smetana, Chef Fin + Geldversorgung/Stv C Tr RW
- Jürg Lüdi, Chef Rechtsanwendung und Vorgaben
- Jean-Pierre Maire, Projektleiter Steuerung und Vorgaben

Organe d'exécution du service civil (ZIVI)

- Lukas Stoffel, Leiter Vollzug und Risikoeigner « Erwerbsersatz »
- Christoph Niederhauser, Produktmanager Einsätze
- Gisela Kürsteiner, Leiterin Abteilung Vollzugsunterstützung
- Fabian Pfander, Risikocoach

Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (SG DFJP)

- Rolf Stauffer, Leiter Fachzentrum Personal+HR Contr.
- Michael Zbinden, Stv. Leiter Fachzentrum Personal
- Gabriela Schütz, Personalsachbearbeiterin Fachzentrum Personal
- Daniel Allenspach, Leiter Dienstleistungszentrum Finanzen
- Thi Tam Tran, Buchhalterin Dienstleistungszentrum Finanzen

Annexe 4: Variante d'automatisation parallèle du processus APG

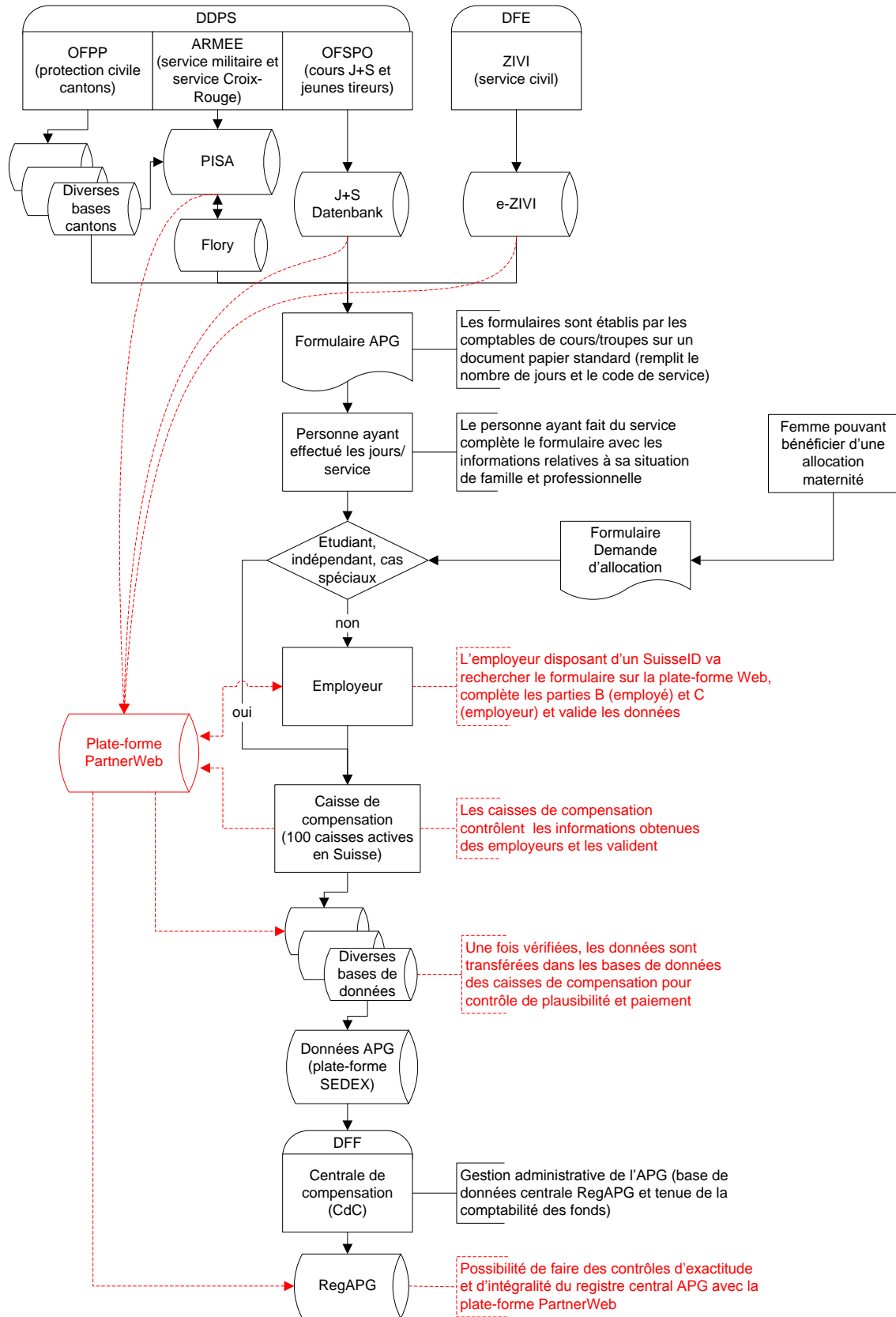
Etapas de la procédure automatisée :

1. Les comptables remettent le formulaire APG papier aux personnes ayant effectués le service. Celles-ci complètent la partie B du formulaire relative à la situation de famille et transmette le formulaire à l'employeur (pas de changement par rapport à la procédure actuelle).
2. Une fois le formulaire APG édité, la plate-forme PartnerWeb est alimentée par interface avec les informations relatives à l'APG des bases de données des services émetteurs de formulaires.
3. Les employeurs qui disposent d'un accès sécurisé SuisseID vont chercher les données APG concernant leurs salariés dans la plate-forme PartnerWeb sur la base des informations figurant sur le formulaire APG. Ils complètent ces données avec les informations relatives à la situation de famille et aux revenus acquis (parties B et C du formulaire).
4. Une fois les données validées par l'employeur, la caisse de compensation vérifie le droit à l'APG et transfère par interface les données dans son propre système d'information pour contrôle de plausibilité, calcul et paiement.
5. La suite de la procédure entre les caisses de compensation et la CdC est identique à la situation actuelle du processus de traitement de l'APG.

Cette procédure parallèle automatisée serait également possible pour les allocations de maternité.

En comparaison avec la situation actuelle, le processus automatisé a été décrit en rouge dans le graphique 2 ci-après :

Graphique 2 : Automatisation parallèle du processus APG



Présentation du CDF