

Surveillance technique et financière de l'AVS

Evaluation de la surveillance au sein de l'AVS

L'essentiel en bref

En 2013, quelque 2,14 millions de personnes bénéficiaient d'une rente de vieillesse et 130 000 personnes d'une rente de veuve ou de veuf. Le montant total des cotisations versées à l'AVS atteignait environ 29,5 milliards de francs, alors que celui des prestations était d'environ 39,8 milliards de francs par année. Les contributions de la Confédération, y compris l'impôt sur les maisons de jeu et les parts provenant du pour cent de TVA, se montaient à environ 10,4 milliards de francs.

Dans le cadre de son programme annuel, qui se fonde sur les articles 6 et 8 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF; RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit annoncé, principalement auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). L'audit portait sur la surveillance technique et financière de l'AVS. Par l'examen des structures, il devait faire ressortir les principales forces et faiblesses de la surveillance actuelle. Mené en parallèle, l'audit sur le domaine de l'AI a porté sur la surveillance des offices AI et a fait l'objet d'un rapport distinct. Il n'a pas mis l'accent sur l'évaluation des structures.

L'AVS est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1948. Depuis lors, dix révisions ont permis de l'adapter aux évolutions économiques et sociales. La dixième et dernière révision remonte à janvier 1997. Bien que l'évolution démographique nécessite une mise à jour du système, des réformes importantes ont été rejetées par le peuple ou le Parlement. Entre-temps, le Conseil fédéral a adopté son message sur la réforme «Prévoyance vieillesse 2020», qui a pour but d'assurer le maintien des prestations de l'AVS et de la prévoyance professionnelle obligatoire. En 2014, l'OFAS a également consenti des efforts pour moderniser la gestion administrative et la surveillance de l'AVS et de l'AI.

Au vu des problèmes qui ont été mis au jour ces derniers mois au sein de la Centrale de compensation (CdC), le CDF s'est demandé s'il existait des lacunes dans la surveillance de l'AVS.

Certes, aucun dysfonctionnement important n'a été constaté ces dernières années au niveau de l'AVS. Mais cela ne signifie pas que la surveillance de l'AVS ne présente aucune faille. Ainsi, les structures actuelles ne favorisent sans doute pas la résolution rapide des problèmes:

- Au niveau fédéral, des tâches de surveillance et des tâches d'exécution incombent aussi bien à la CdC, qui est une division principale de l'Administration fédérale des finances (AFF), qu'à l'OFAS, qui est un office assumant des tâches de surveillance. Ces deux types de tâches ne sont donc pas clairement distingués, ce qui pourrait avoir des influences sur l'indépendance des organes concernés.
- La Caisse fédérale de compensation (CFC) et la Caisse suisse de compensation (CSC) sont subordonnées à la CdC. En ce qui concerne la surveillance des opérations de paiement, la CdC n'est pas indépendante de ses propres caisses de compensation. En outre, la CFC fait partie intégrante des structures de l'employeur et manque donc d'indépendance par rapport à celui-ci. Ces rapports de subordination ainsi que l'affiliation de la CdC à l'AFF rendent plus difficile l'application des directives aux caisses de compensation de la Confédération. Fondamentalement, et cela vaut pour toutes les caisses de compensation, l'absence, à l'heure actuelle, de procédures d'escalade différenciées et d'instruments d'application complique la résolution des différends.

- Le CDF est d'avis que la répartition des tâches entre la gestion des fonds de compensation par l'Office de Gestion (OdG) et l'exécution des tâches centrales (CENT) par la CdC est inutile. En effet, les circonstances qui avaient conduit à cette répartition lors de la création de l'AVS ne sont plus d'actualité, la CENT étant financée depuis 1954 par le fonds de compensation de l'AVS. L'indépendance du fonds de compensation s'en trouve amoindrie. Cette séparation pose problème à l'interface entre les deux unités organisationnelles et présente des risques aussi bien pour le Conseil d'administration que pour l'autorité de contrôle.
- La surveillance étant fragmentée entre plusieurs acteurs, des déficiences à ce niveau sont possibles selon le CDF.
- Outre ses tâches de surveillance financière découlant de la loi sur le Contrôle des finances (LCF), le CDF assume actuellement les audits prudentiels de la CSC et de la CFC. Dans cette fonction, il est soumis à la surveillance de l'OFAS. Or, ce dernier est à son tour soumis à la surveillance du CDF. L'indépendance réciproque de ces organisations est donc compromise.

Le CDF a émis diverses recommandations visant à combler ces lacunes. Les structures ainsi corrigées permettront de respecter les principes fondamentaux de la gouvernance. La surveillance et l'exécution doivent être séparées. Tandis que la surveillance reste du ressort de la Confédération, tous les organes chargés de l'exécution doivent être détachés de l'administration fédérale et dotés d'une personnalité juridique propre. En ce qui concerne les fonds de compensation juridiquement indépendants, leur forme juridique doit être clarifiée et précisée le cas échéant. Les tâches centrales de la CdC doivent être regroupées avec celles des OdG des divers fonds de compensation. Les structures ainsi corrigées permettront de délimiter plus clairement les différentes tâches à accomplir dans le domaine de l'AVS. De l'avis du CDF, les trois piliers, à savoir les caisses de compensation, la CdC et la surveillance de l'OFAS, s'en trouveront renforcés. En outre, le CDF a pris des mesures visant à abroger, dans l'ordonnance sur la CdC, l'obligation qui lui est imposée d'effectuer des audits prudentiels.

Dans le domaine de la surveillance, l'OFAS considère comme une de ses tâches prioritaires l'établissement dans les délais d'instructions et de directives. En effet, celles-ci constituent la base d'une application uniforme de l'AVS. Le CDF considère que l'OFAS s'acquitte bien de la mise en œuvre de cette tâche. Toutefois, une analyse globale des risques dans le domaine de la surveillance fait défaut. Elle devrait comprendre un catalogue et une évaluation des risques ainsi que des mesures visant à réduire les risques. Il s'agit là d'une lacune. Le CDF recommande d'examiner, dans le cadre de l'analyse des risques, l'opportunité de mieux surveiller les activités de placement des fonds de compensation et les tâches d'exécution de la CdC. Le CDF estime que des améliorations sont possibles dans le domaine de l'audit des caisses de compensation. En effet, les audits actuels ne tiennent que partiellement compte des risques. Aucune norme n'a été définie. La plupart du temps, les audits demandés portent sur la conformité aux dispositions existantes. Eu égard au risque relativement faible en termes de responsabilité et de l'absence de normes en matière d'audits, on peut se demander si ces audits satisfont toujours aux exigences qualitatives minimales. Il n'existe pas d'instruments permettant une évaluation uniforme. Dans ce domaine aussi, le CDF a formulé des recommandations.

Outre le projet de réforme de la prévoyance vieillesse («Prévoyance vieillesse 2020»), qui devrait être débattu par les Chambres fédérales dès 2015, l'OFAS a lancé en 2014 un projet visant à moderniser la surveillance des domaines de l'AVS, de l'AI, des PC et des APG. En outre, l'OFAS travaille, de concert avec l'AFF et l'Office fédéral de la justice, à un projet, destiné à la consultation, de nouvelle loi sur les fonds AVS/AI/APG. Les recommandations émises par le CDF devraient être, autant que possible, intégrées dans ces travaux.

Texte original en allemand