

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de suivi de la surveillance technique et financière de l'AVS

Office fédéral des assurances sociales

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.21601.318.00099_FR
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	12
1.1 Contexte	12
1.2 Mandat de la DélFin.....	13
1.3 Étendue de l'audit et principes.....	13
1.4 Documentation et entretiens	13
1.5 Discussion finale	14
2 Risques structurels identifiés dans le rapport de 2015 et recommandations visant à les réduire.....	15
2.1 L'organisation du 1 ^{er} pilier résulte d'une évolution historique	15
2.2 Réduction des risques grâce à l'externalisation de certaines tâches de la CdC et au regroupement des autres tâches avec l'activité de gestion.....	17
3 Contrôle insuffisant et manque de prise en compte des recommandations.....	19
3.1 Renoncement à l'externalisation des tâches de la CdC.....	19
3.2 Pas de regroupement des tâches centrales de la CdC et des fonds de compensation	20
3.3 Nouvelle réglementation de la présentation des comptes et forme juridique.....	21
4 Résultats du réexamen par le CDF.....	23
4.1 Des exigences en matière de gouvernance divergentes entre les cantons et la Confédération.....	23
4.2 Les problèmes d'interfaces entre compenwiss et la CdC subsistent.....	24
4.3 Proposition initiale pour les structures d'exécution et de surveillance du 1 ^{er} pilier...	25
4.4 Proposition adaptée pour les structures d'exécution et de surveillance du 1 ^{er} pilier.	26
Annexe 1 : Bases légales	29
Annexe 2 : Abréviations	30
Annexe 3 : Chronologie de l'examen de la mise en œuvre des recommandations du CDF.....	31

Audit de suivi de la surveillance technique et financière de l'AVS

Office fédéral des assurances sociales

L'essentiel en bref

Sur mandat de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réexaminé les conclusions de son rapport de 2015 sur la surveillance technique et financière de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS)¹. Il constate que des éléments essentiels de ses recommandations sur la réduction des risques structurels dans la gestion de l'AVS n'ont pas été pris en compte dans le projet du Conseil fédéral visant à moderniser la surveillance dans le 1^{er} pilier. Comme la plupart des risques identifiés à l'époque subsistent, le CDF propose un modèle adapté de mise en œuvre de ses recommandations en tenant compte des développements, des analyses effectuées depuis lors et des entretiens menés avec les différentes parties prenantes concernées. Ce dernier consiste à regrouper l'administration des fonds de compensation du 1^{er} pilier (compenswiss) avec une centrale de compensation (CdC) entièrement externalisée de l'administration fédérale dans un établissement de droit public commun.

Risques pour la gestion dues aux structures complexes et historiques de l'AVS

Le rapport du CDF de 2015 avait notamment comme but d'analyser le développement historique des structures d'exécution et de surveillance de l'AVS depuis sa création en 1948. Le CDF a estimé que ces structures ne correspondaient que partiellement, voire plus du tout, aux principes d'une bonne gestion (gouvernance) appliqués aujourd'hui au secteur public.

Le CDF a surtout critiqué la séparation incomplète entre l'exécution et la surveillance, l'attribution de tâches d'exécution de l'AVS à l'administration fédérale, la subordination financière et technique de la CdC à deux départements différents, la subordination de la Caisse fédérale de compensation (CFC) à ses principaux contributeurs au sein de l'administration fédérale ainsi que la division inhabituelle dans la tenue des comptes entre la CdC et les fonds de compensation.

Examen insuffisant et non prise en compte des recommandations du CDF

Pour réduire ces risques structurels, le CDF a demandé dans une première recommandation de corriger l'organisation de la CdC en externalisant toutes les tâches d'exécution de l'administration fédérale et en transférant les deux caisses de compensation fédérales dans des établissements de droit public distincts. Dans une deuxième recommandation, le CDF a suggéré de regrouper les tâches centrales de l'AVS accomplies par la CdC et l'administration des fonds de compensation, de clarifier la forme juridique des fonds de compensation et d'améliorer la réglementation de la présentation des comptes dans le système AVS.

Dans leur prise de position commune, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral des finances (DFF) ont rejeté le principe d'un regroupement des tâches

¹ « Surveillance technique et financière de l'AVS: évaluation de la surveillance au sein de l'AVS » (PA 14260), disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

centrales de la CdC et de l'administration des fonds de compensation. En même temps, ils se sont déclarés disposés à examiner les autres éléments essentiels des deux recommandations lors du projet législatif visant à moderniser la surveillance dans le 1^{er} pilier.

Dans le cadre de la nouvelle loi sur le fonds de compensation, des dispositions de clarification pour la tenue des comptes de l'AVS au niveau fédéral ainsi qu'une base légale pour les futures dispositions d'ordonnance au niveau des caisses de compensation ont entre-temps été édictées. Le CDF estime que les options de mise en œuvre visant à corriger les structures organisationnelles de la CdC n'ont pas fait l'objet d'un examen suffisamment approfondi. La réorganisation a été rejetée dans le cadre du message sur la modernisation de la surveillance en raison de coûts considérables sans avantages supplémentaires. Ces prétendues répercussions financières n'ont toutefois jamais été déterminées ni analysées en détail.

Les risques identifiés en 2015 en matière de gouvernance subsistent

La subordination de la CdC à deux offices fédéraux, soit l'Administration fédérale des finances (AFF) et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), ainsi que la dépendance hiérarchique de la CFC à son principal contributeur peuvent conduire à des risques de conflits d'intérêts. Au niveau cantonal, le projet de loi impose aux établissements cantonaux d'assurances sociales (ECAS) d'avoir le statut d'établissement autonome de droit public, de posséder une commission de gestion indépendante et que toutes les unités soient révisées par le même organe de révision. Ces principes de gouvernance garantissent l'indépendance et la transparence des organes d'exécution du 1^{er} pilier. Ils ne sont pas appliqués aujourd'hui au plan fédéral.

Les problèmes d'interfaces entre compensswiss et la CdC n'ont pas été résolus avec la loi sur les fonds de compensation. Le partage des responsabilités en matière de compétences budgétaires et de tenue des comptes entre la partie gestion de fortune (compenswiss) et la partie assurances sociales (CdC) est toujours considéré comme problématique par le CDF. Le conseil d'administration de compensswiss est chargé d'établir et d'adopter des comptes annuels agrégés sur lesquels il ne peut exercer qu'une emprise partielle. Ce partage de responsabilités, bien que prévu par la loi, ne correspond pas aux principes de bonne gouvernance généralement reconnus.

Proposition adaptée pour la structure du 1^{er} pilier

Lors de son réexamen, le CDF a analysé les variantes de restructuration possibles tenant compte de l'argument principal qui a conduit au rejet de la mise en œuvre de la recommandation de 2015, soit le montant important des coûts de projet.

Le CDF propose d'opter pour la variante qui consiste en une fusion complète entre compensswiss et la CdC sous la forme d'un établissement fédéral d'assurances sociales. Ainsi, l'indépendance du 1^{er} pilier serait renforcée tout en limitant les coûts de restructuration. compensswiss étant déjà un établissement de droit public doté de la personnalité juridique subordonné à un conseil d'administration, aucune nouvelle entité ni organe ne devraient être constitués. De plus, les synergies existantes au sein de la CdC pourraient être étendues et les frais d'exploitation réduits. Dans un second temps, les tâches d'exécution assumées actuellement par l'OFAS pourraient aussi être transférées dans ce nouvel établissement.

Nachprüfung der fachlichen und finanziellen Aufsicht über die AHV

Bundesamt für Sozialversicherungen

Das Wesentliche in Kürze

Im Auftrag der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Neubeurteilung der Schlussfolgerungen aus ihrem Bericht von 2015 zur fachlichen und finanziellen Aufsicht über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) vorgenommen.¹ Die EFK stellt fest, dass wesentliche Teile ihrer Empfehlungen zur Reduktion struktureller Risiken bei der Steuerung der AHV in der bundesrätlichen Vorlage zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule nicht aufgenommen worden sind. Da die damals identifizierten Risiken grösstenteils weiterhin bestehen, schlägt die EFK unter Berücksichtigung der inzwischen erfolgten Entwicklungen, Analysen sowie nach ihren Gesprächen mit verschiedenen involvierten Akteuren ein angepasstes Modell zur Umsetzung ihrer Empfehlungen vor. Dieses beinhaltet eine Zusammenlegung der Verwaltung der Ausgleichsfonds der 1. Säule (compenswiss) mit einer integral aus der Bundesverwaltung ausgelagerten Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) in einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Anstalt.

Risiken für die Steuerung in den komplexen, historisch gewachsenen Strukturen der AHV

Ein Schwerpunkt des Berichts der EFK von 2015 war die Analyse der seit Beginn der AHV im Jahr 1948 historisch gewachsenen Strukturen der Durchführung und Aufsicht. Aus Sicht der EFK entsprachen diese Strukturen teilweise nicht oder nicht mehr den inzwischen angewendeten Prinzipien einer guten Steuerung (Governance) im öffentlichen Bereich.

Als fragwürdig beurteilte die EFK insbesondere die unvollständige Trennung von Durchführung und Aufsicht, die Ansiedlung von Durchführungsaufgaben der AHV in der Bundesverwaltung, die finanzielle bzw. fachliche Unterstellung der ZAS unter zwei verschiedene Departemente, die Unterstellung der Eidgenössischen Ausgleichskasse (EAK) unter ihren Hauptbeitragszahler innerhalb der Bundesverwaltung sowie die ungewöhnliche Aufteilung der Rechnungsführung zwischen der ZAS und den Ausgleichsfonds.

Zu wenig vertieft geprüfte und unberücksichtigte Empfehlungen der EFK

Zur Reduktion dieser strukturellen Risiken forderte die EFK in einer ersten Empfehlung eine Bereinigung der Organisation der ZAS durch eine Auslagerung aller Durchführungsaufgaben aus der Bundesverwaltung und eine Überführung der beiden auf Bundesebene angesiedelten Ausgleichskassen in separate öffentlich-rechtliche Anstalten. In einer zweiten Empfehlung regte die EFK eine Zusammenlegung der in der ZAS angesiedelten zentralen Aufgaben der AHV mit der Verwaltung der Ausgleichsfonds, eine Klärung der Rechtsform der Ausgleichsfonds und eine bessere Regelung der Rechnungslegung im AHV-System an.

¹ «Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV: Beurteilung der Aufsicht im System AHV» (PA 14260), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

In ihrer gemeinsamen Stellungnahme lehnten das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) eine Zusammenlegung der zentralen Aufgaben der ZAS mit der Verwaltung der Ausgleichsfonds ab. Gleichzeitig stellten sie in Aussicht, die wesentlichen übrigen Elemente der beiden Empfehlungen im Rahmen des Gesetzgebungsprojekts zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule zu prüfen.

Im Rahmen des neuen Ausgleichsfondsgesetzes wurden inzwischen klärende Bestimmungen für die Rechnungsführung der AHV auf Bundesebene sowie eine Rechtsgrundlage für zukünftige Verordnungsbestimmungen auf Ebene der Ausgleichskassen erlassen. Die Prüfung von Umsetzungsoptionen zur Bereinigung der Organisationsstrukturen der ZAS erfolgte aus Sicht der EFK zu wenig vertieft. Die Neuorganisation wurde im Rahmen der Botschaft zur Modernisierung der Aufsicht mit der Begründung von erheblichen Kosten ohne Zusatznutzen abgelehnt. Diese angeblichen Kostenfolgen sind jedoch nie detailliert bestimmt und analysiert worden.

Die 2015 identifizierten Risiken im Bereich der Governance bestehen weiterhin

Die Unterstellung der ZAS unter zwei Bundesämter, die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), und die Linienunterstellung der EAK unter ihren Hauptbeitragszahler können zu Interessenkonflikten führen. Auf kantonaler Ebene sieht die Gesetzesvorlage vor, dass kantonale Sozialversicherungsanstalten (SVA) als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit einer unabhängigen Verwaltungskommission ausgestaltet sein müssen und dass alle Einheiten von der gleichen Revisionsstelle revidiert werden. Diese Governance-Grundsätze, welche die Unabhängigkeit und Transparenz der Durchführungsstellen der 1. Säule gewährleisten sollen, werden auf Bundesebene gegenwärtig nicht angewendet.

Die Schnittstellenprobleme zwischen compenswiss und der ZAS wurden mit dem Ausgleichsfondsgesetz nicht gelöst. Die Aufteilung der Verantwortlichkeit bezüglich Budgetkompetenz und Rechnungsführung zwischen dem Teil Vermögensverwaltung (compenswiss) und dem Teil Sozialversicherungen (ZAS) ist aus Sicht der EFK nach wie vor problematisch. Der Verwaltungsrat compenswiss ist für die Erstellung und Verabschiedung der aggregierten Jahresrechnungen zuständig, die er nur teilweise beeinflussen kann. Diese Aufteilung der Verantwortlichkeit ist zwar im Gesetz vorgesehen, entspricht aber nicht den allgemein anerkannten Grundsätzen guter Governance.

Ein angepasster Vorschlag zur Struktur der 1. Säule

Bei ihrer Nachprüfung hat die EFK die möglichen Umstrukturierungsvarianten unter Berücksichtigung des Hauptarguments gegen die Umsetzung der Empfehlung von 2015 – der hohen Kosten des Projekts – neu beurteilt.

Die EFK schlägt die Variante der vollständigen Zusammenlegung der compenswiss und der ZAS in einer Sozialversicherungsanstalt des Bundes vor. Damit würde die Unabhängigkeit der 1. Säule gestärkt, und die Kosten der Umstrukturierung wären begrenzt. Da die compenswiss bereits eine öffentlich-rechtliche, einem Verwaltungsrat unterstellte Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ist, müsste weder eine neue Einheit noch ein neues Organ geschaffen werden. Darüber hinaus könnten bestehende Synergien in der ZAS ausgebaut und die Betriebskosten gesenkt werden. In einem zweiten Schritt könnten auch die heute vom BSV wahrgenommenen Vollzugaufgaben auf die neue Anstalt übertragen werden.

Verifica successiva concernente la vigilanza materiale e finanziaria sull'AVS

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'essenziale in breve

Su incarico della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) il Controllo federale delle finanze (CDF) ha intrapreso una nuova valutazione delle conclusioni del suo rapporto del 2015 concernente la vigilanza materiale e finanziaria sull'Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS).¹ Il CDF rileva che parti essenziali delle proprie raccomandazioni per la riduzione di rischi strutturali nella gestione dell'AVS non sono state integrate nel progetto del Consiglio federale per la modernizzazione della vigilanza sul primo pilastro. Dato che gran parte dei rischi identificati all'epoca esiste tuttora, il CDF propone un modello adattato per la realizzazione delle proprie raccomandazioni, prendendo in considerazione gli sviluppi rilevati e le analisi effettuate nel frattempo, così come i colloqui condotti con i diversi attori coinvolti. Questo modello comprende la fusione della direzione del fondo di compensazione del primo pilastro (compenswiss) con l'Ufficio centrale di compensazione (UCC), dopo che quest'ultimo sarà del tutto scorporato dall'Amministrazione federale, in un unico istituto di diritto pubblico.

Rischi per la gestione nelle strutture complesse dell'AVS evolute nel tempo

Un punto centrale del rapporto del CDF del 2015 era l'analisi delle strutture dell'esecuzione e della vigilanza evolute dall'istituzione dell'AVS a oggi. Secondo il CDF, alcune di queste strutture non corrispondevano o non corrispondevano più ai principi di buona governance nel settore pubblico adottati nel frattempo.

In particolare, il CDF ha giudicato discutibile la separazione incompleta tra esecuzione e vigilanza, l'attribuzione di compiti esecutivi dell'AVS a organi interni all'Amministrazione federale, la subordinazione materiale e finanziaria dell'UCC a due dipartimenti differenti, la subordinazione della Cassa federale di compensazione (CFC) al suo contribuente principale all'interno dell'Amministrazione federale, così come la suddivisione insolita della gestione contabile tra l'UCC e il Fondo di compensazione.

Raccomandazioni del CDF esaminate in modo insufficiente e non prese in considerazione

Per ridurre questi rischi strutturali il CDF, in una prima raccomandazione, ha chiesto di correggere l'organizzazione dell'UCC esternalizzando tutti i compiti esecutivi dall'Amministrazione federale e trasferendo entrambe le casse di compensazione federali in istituti di diritto pubblico separati. In una seconda raccomandazione il CDF ha suggerito di raggruppare i compiti centrali dell'AVS attribuiti all'UCC con la gestione del Fondo di compensazione, di chiarire la forma giuridica di quest'ultimo e di migliorare la regolamentazione della gestione contabile del sistema dell'AVS.

¹ «Vigilanza materiale e finanziaria sull'AVS: valutazione della vigilanza nel sistema dell'AVS» (n. della verifica 14260), disponibile sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch).

Nel loro parere comune il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e il Dipartimento federale delle finanze (DFF) hanno rifiutato di raggruppare i compiti centrali dell'UCC con la gestione del Fondo di compensazione. Allo stesso tempo si sono dichiarati disposti a valutare gli altri elementi essenziali di entrambe le raccomandazioni nell'ambito del progetto di legge per la modernizzazione della vigilanza sul primo pilastro.

Nel quadro della legge sui fondi di compensazione sono state emanate disposizioni di chiarimento per la gestione contabile dell'AVS a livello federale così come una base legale per le future disposizioni di esecuzione a livello delle casse di compensazione. Il CDF ritiene che la verifica delle opzioni per implementare la correzione delle strutture organizzative dell'UCC sia stata troppo poco approfondita. La riorganizzazione è stata respinta nel quadro del messaggio sulla modernizzazione della vigilanza con la giustificazione che avrebbe comportato costi notevoli e nessun beneficio ulteriore. Tuttavia queste presunte conseguenze finanziarie non sono mai state determinate e analizzate nel dettaglio.

I rischi individuati nel 2015 riguardanti la governance sono ancora presenti

La subordinazione dell'UCC a due uffici federali, l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), e la dipendenza gerarchica della CFC dal suo contribuente principale potrebbero provocare conflitti di interesse. A livello cantonale il disegno di legge prevede che gli istituti cantonali di assicurazione sociale debbano essere organizzati in forma di istituzioni di diritto pubblico con una commissione amministrativa indipendente e che tutte le unità siano riviste dallo stesso ufficio di revisione. Questi principi di governance, che dovrebbero garantire l'indipendenza e la trasparenza degli organi esecutivi del primo pilastro, non vengono ancora adottati a livello federale.

I problemi di interfaccia tra compenswiss e l'UCC non sono stati risolti con la legge sui fondi di compensazione. La suddivisione delle responsabilità riguardo alla competenza in materia di preventivo e alla gestione contabile tra la parte della gestione patrimoniale (compenswiss) e quella delle assicurazioni sociali (UCC) è, secondo il CDF, ancora problematica. Il consiglio di amministrazione di compenswiss è incaricato di elaborare e adottare conti annuali aggregati sui quali può esercitare un'influenza solo parziale. Questa suddivisione delle responsabilità, sebbene sia prevista dalla legge, non rispetta i principi della buona governance generalmente riconosciuti.

Una proposta adattata per la struttura del primo pilastro

Nella sua verifica successiva il CDF ha valutato nuovamente le possibili alternative di riorganizzazione tenendo in considerazione il principale argomento a sfavore della realizzazione della raccomandazione del 2015, ossia il costo elevato.

Il CDF propone come alternativa un raggruppamento completo di compenswiss e dell'UCC in un unico istituto di assicurazioni sociali della Confederazione. Così si rafforzerebbe l'indipendenza del primo pilastro e si limiterebbero i costi della riorganizzazione. Dato che compenswiss è già un istituto di diritto pubblico subordinato a un consiglio di amministrazione con una propria personalità giuridica, non sarebbe necessario creare né una nuova unità né un nuovo organo. Inoltre si potrebbero sviluppare ulteriormente le sinergie all'interno dell'UCC e ridurre i costi di gestione. In una seconda fase, anche i compiti esecutivi attualmente assunti dall'UFAS potrebbero essere trasferiti al nuovo istituto.

Follow-up audit of the specialist and financial supervision of the AHV

Federal Social Insurance Office

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) was commissioned by the Finance Delegation to reassess the conclusions of its 2015 report on the specialist and financial supervision of the old-age and survivors' insurance (AHV).¹ The SFAO found that key parts of its recommendations on reducing structural risks in the governance of the AHV were not included in the Federal Council's proposal to modernise supervision in the first pillar. As the majority of the risks identified at the time still exist, the SFAO is proposing an adapted model for implementing its recommendations, taking into account the developments and analyses that have taken place in the meantime, and in the light of its discussions with various stakeholders. This includes merging the administration of the first pillar compensation funds (compenswiss) with the Central Compensation Office (CCO), which would be fully outsourced from the Federal Administration, in a joint public-law institution.

Risks for governance in the complex structures of the AHV system that have evolved over time

One of the main focuses of the SFAO's 2015 report was on the analysis of the implementation and supervision structures that have grown historically since the AHV was launched in 1948. In the SFAO's view, some of these structures were not, or no longer, aligned with the principles of good governance that now apply in the public sector.

In particular, the SFAO considered questionable the only partial separation of implementation and supervision, the location of AHV implementation tasks within the Federal Administration, the financial and technical subordination of the CCO to two different departments, the subordination of the Federal Compensation Office (CFC) to its main contributor within the Federal Administration, and the unusual division of accounting tasks between the CCO and the compensation funds.

SFAO recommendations insufficiently examined and not taken into account

In order to reduce these structural risks, the SFAO's first recommendation called for a streamlining of the organisation of the CCO by outsourcing all implementation tasks from the Federal Administration and transferring the two compensation funds located at the federal level into separate institutions under public law. In its second recommendation, the SFAO proposed merging the central AHV tasks performed by the CCO with the administration of the compensation funds, clarifying the legal form of the compensation funds and improving the regulation of accounting in the AHV system.

¹ "Specialist and financial supervision of the AHV: assessment of supervision in the AHV system" (audit mandate 14260), available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch).

In their joint statement, the Federal Department of Home Affairs (FDHA) and the Federal Department of Finance (FDF) rejected a merger of the central tasks of the CCO with the administration of the compensation funds. At the same time, they held out the prospect of examining the main remaining elements of the two recommendations as part of the legislation project to modernise supervision in the first pillar.

In the meantime, within the framework of the new Social Security Funds Act, clarifying provisions for the accounting of the AHV at the federal level, as well as a legal framework for future ordinance provisions at the level of the compensation offices, have been enacted. In the SFAO's view, the examination of implementation options for streamlining the organisational structures of the CCO was not carried out in sufficient depth. The reorganisation was rejected in the dispatch on the modernisation of supervision on the grounds that it would entail considerable costs without additional benefits. However, these alleged costs were never detailed or analysed.

The risks identified in 2015 in the area of governance still exist

The subordination of the CCO to two federal offices, the Federal Finance Administration (FFA) and the Federal Social Insurance Office (FSIO), and the line subordination of the CFC to its main contributor can lead to conflicts of interest. At the cantonal level, the bill stipulates that cantonal social security funds must be structured as independent public-law institutions with an independent administrative commission and that all units must be audited by the same auditing body. These governance principles, which are intended to ensure the independence and transparency of the first pillar implementing bodies, are currently not applied at the federal level.

The Social Security Funds Act did not solve the interface problems between compensswiss and the CCO. The division of responsibility with regard to budgetary competence and accounting between the asset management arm (compenswiss) and the social insurance arm (CCO) is still problematic in the SFAO's view. The compenswiss Board of Directors is responsible for preparing and approving the aggregated annual accounts, which it can only partially influence. Although this division of responsibility is provided for in the law, it does not comply with the generally accepted principles of good governance.

An adapted proposal for the structure of the first pillar

In its review, the SFAO reassessed the possible restructuring variants, taking into account the main argument against implementing the 2015 recommendation (high project costs).

The SFAO recommends the variant involving a full merger of compenswiss and the CCO in a federal social insurance institution. This would strengthen the independence of the first pillar and limit restructuring costs. Since compenswiss is already an institution under public law with its own legal personality and governed by a board of directors, neither a new entity nor a new body would have to be created. In addition, existing synergies in the CCO could be expanded and operating costs reduced. In a second stage, the implementation tasks currently performed by the FSIO could also be transferred to the new institution.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

En 2015, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a publié un rapport sur la surveillance technique et financière de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS)². L'audit portait essentiellement sur les structures de l'AVS. Ayant identifié plusieurs risques structurels, le CDF a formulé deux recommandations visant à les réduire.

La première recommandation concernait la structure organisationnelle de la Centrale de compensation (CdC) et les caisses de compensation (CC) qui lui sont rattachées.

Recommandation 1

Le CDF recommande de corriger les structures organisationnelles de la CdC afin que la répartition de la surveillance, de l'exécution et du financement ainsi que les responsabilités soient claires et répondent aux principes de bonne gouvernance. Dans ce but, il convient

- de détacher les tâches d'exécution de l'AVS de l'administration fédérale ;
- de transférer les CC gérées par la CdC dans des établissements de droit public autonomes.

La deuxième recommandation demandait de regrouper les tâches centrales de l'AVS assumées par la CdC et l'Office de gestion chargé de l'administration des fonds de compensation du 1^{er} pilier, de clarifier la forme juridique des fonds de compensation et d'améliorer la réglementation relative à la présentation des comptes dans le système AVS.

Recommandation 2

La séparation de la CENT (exécution des tâches centrales de l'AVS – petite CdC) et de l'Office de gestion (OdG) crée une interface inutile. Pour le conseil d'administration, assumer la responsabilité générale de la comptabilité des fonds de compensation présente des risques. Le CDF recommande de regrouper les tâches de la CENT et les activités de placement et de gestion de fortune des fonds de l'OdG dans une entité organisationnelle commune et juridiquement indépendante. La forme juridique des fonds de compensation doit être clarifiée. Il convient de réglementer dans une ordonnance les prescriptions en matière de présentation des comptes pour l'ensemble du système AVS ou de transférer la compétence de réglementation à une instance centrale. Les bases légales doivent être adaptées en fonction des décisions prises en matière d'organisation.

Dans leur prise de position commune, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral des finances (DFF) ont critiqué ces recommandations. Ils se sont opposés au regroupement des tâches centrales de la CdC et de la gestion des fonds de compensation, tout en promettant d'examiner les autres éléments des deux recommandations dans le cadre du projet de modernisation de la surveillance du 1^{er} pilier et d'un projet de loi distinct sur les fonds de compensation.

En réaction à cette prise de position, le CDF a annoncé dans son rapport qu'il suivrait l'évolution de ces deux projets de loi. Par la suite, le CDF a pris position dans le cadre de la

² Surveillance technique et financière de l'AVS: évaluation de la surveillance au sein de l'AVS (PA 14260), 6 mars 2015.

consultation des offices sur le projet du message concernant la modernisation de la surveillance et a analysé, l'année passée, la manière dont la correction recommandée des structures organisationnelles de la CdC avait été examinée lors de la préparation dudit message. Outre l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), l'Administration fédérale des finances (AFF) et les deux départements, le CDF a aussi informé les commissions parlementaires de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) du résultat de ses travaux. Ces dernières ont la compétence pour l'examen préliminaire du projet de modernisation de la surveillance.

Dans le cadre du prochain traitement du message 19.080 concernant la modernisation de la surveillance³ par le Parlement, la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a confié le 25 février 2021 au CDF le mandat de réévaluer les conclusions de son rapport. Les termes de ce mandat sont précisés ci-après.

1.2 Mandat de la DélFin

La DélFin demande au CDF de réexaminer son appréciation de la surveillance technique et financière de l'AVS eu égard aux risques structurels et en considération des modifications législatives entrées en vigueur ou prévues depuis lors (message 19.080 du 25.11.2019 concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants).

Sur la base du rapport d'audit du CDF 14260, il s'agit de répondre aux questions suivantes:

Une réévaluation par le CDF conduit-elle

1. à une modification substantielle des constatations ?
2. à une adaptation significative des recommandations ?
3. à une modification des propositions ou à de nouvelles propositions concernant les structures d'exécution et de surveillance de l'AVS ?

1.3 Étendue de l'audit et principes

L'audit a été mené du 8 mars au 23 avril 2021 par Cynthia Frei (responsable de la révision) et Alkuin Kölliker. Il a été conduit sous la responsabilité de Gabriela Carrapa. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

L'audit s'est basé sur l'analyse de documents et sur des entretiens. Au total, quinze entretiens ont été menés avec plusieurs personnes de la Confédération et des experts externes. Ces entretiens ont servi d'une part à approfondir certaines thématiques et d'autre part à vérifier et assurer la qualité des résultats présentés.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les services contactés. Les documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

³ Message du 20 novembre 2019 concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité).

1.5 Discussion finale

Il n'y a pas eu de discussion finale, car le rapport ne contient aucune nouvelle recommandation et aucune prise de position. Les unités administratives concernées ont eu la possibilité de vérifier les faits présentés dans le projet de rapport et de faire parvenir leurs remarques éventuelles à ce propos au CDF.

Le CDF remercie les personnes et les services contactés pour leur soutien.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Risques structurels identifiés dans le rapport de 2015 et recommandations visant à les réduire

Cette partie récapitule les éléments du rapport de 2015 qui sont essentiels pour l'audit de suivi, tels que le développement des structures de l'AVS ainsi que les conclusions tirées alors par le CDF concernant les risques structurels en lien avec l'exécution et la surveillance de l'AVS (constatations, appréciations, recommandations) en décembre 2014.

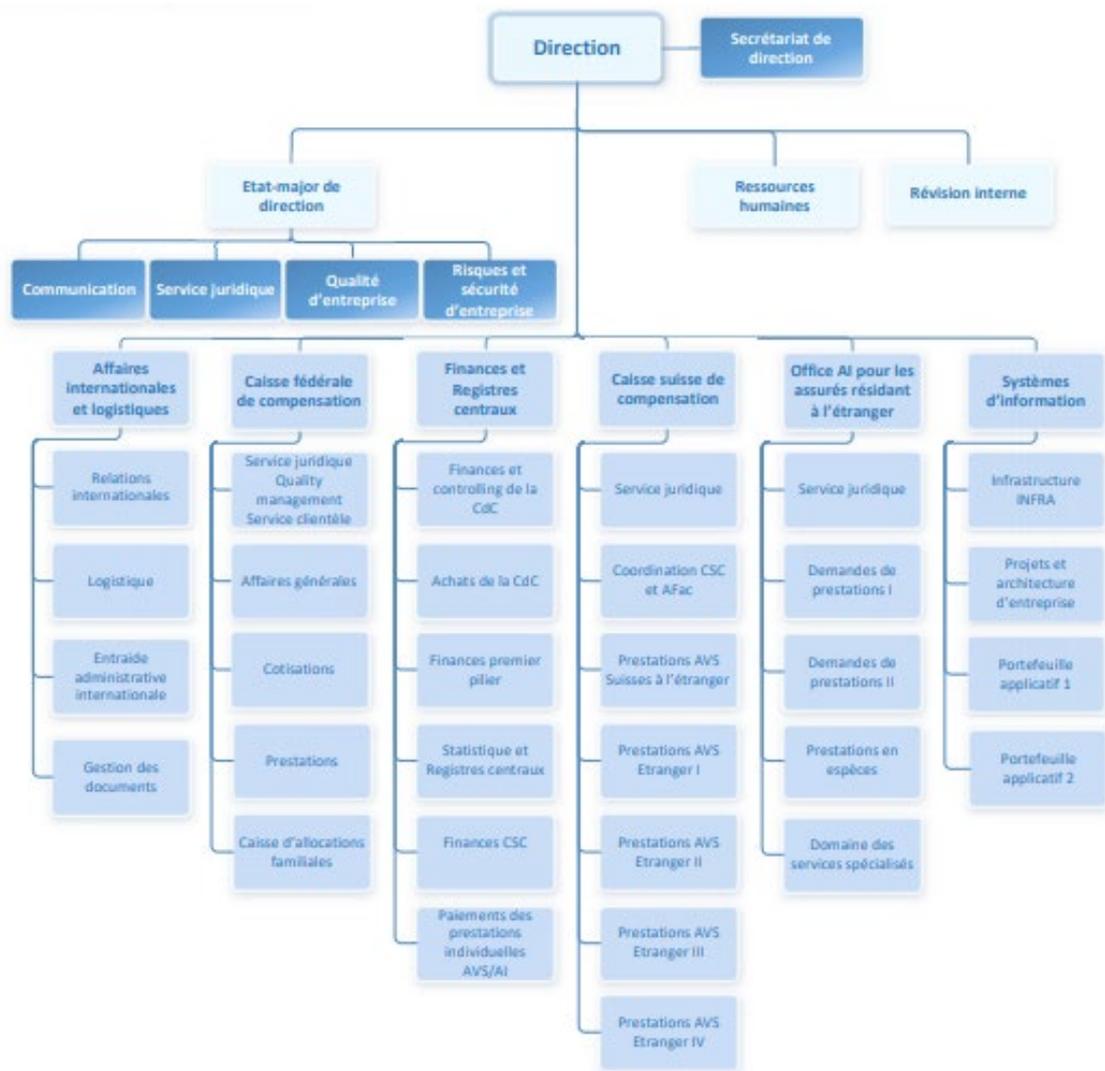
2.1 L'organisation du 1^{er} pilier résulte d'une évolution historique

L'AVS existe depuis le 1^{er} janvier 1948. Depuis, elle a été adaptée à l'évolution sociale et économique dans le cadre de dix révisions. La dixième et dernière révision de l'AVS date de 1997. Les structures d'exécution et de surveillance de l'AVS se sont développées sur plus de septante ans. Elles sont le fruit d'une évolution historique, fonctionnent bien dans l'ensemble mais comportent des risques en termes de gestion (gouvernance).

La loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) émane de l'ancien régime d'allocation pour perte de salaire et de gain (depuis 1953, allocations pour perte de gain, APG), reprenant aussi son financement par répartition modifié et le système des caisses de compensation pour le traitement de l'encaissement des cotisations et du versement des rentes. L'exécution de l'AVS est assurée selon un système décentralisé par 26 caisses cantonales de compensation, 49 caisses de compensation professionnelles et les deux caisses de compensation de la Confédération, soit la Caisse fédérale de compensation (CFC) et la Caisse suisse de compensation (CSC). Ces organes d'exécution fixent les cotisations et les encaissent, inscrivent le salaire déterminant dans les comptes individuels des assurés, calculent les prestations de l'AVS et sont responsables de leur versement aux assurés.

Diverses tâches centrales de l'AVS sont assurées par une « Centrale de compensation » (CdC), au sein de l'administration fédérale en vertu de l'art. 71 LAVS. Celle-ci est responsable de la tenue des comptes de l'AVS, de l'AI et des APG, des mouvements de fonds entre elle et les caisses de compensation ainsi que du contrôle et du paiement de toutes les factures pour les prestations individuelles en nature de l'AVS et de l'AI. La CdC tient en outre les registres centraux, gère les numéros d'assuré et assure l'échange de données avec d'autres autorités.

Depuis 1948, la CdC s'est muée en une division principale importante et complexe de l'AFF, dont l'organisation est régie par l'ordonnance du DFF sur la CdC. Les tâches visées à l'art. 71 LAVS sont désormais assurées par une division spécifique de la CdC, les « Finances et Registres centraux » (FRC, autrefois CENT). De plus, la CdC est aujourd'hui également responsable de la gestion de la CFC, de la CSC et de l'office AI pour les assurés résidant à l'étranger (OAIE). Ces tâches supplémentaires ne sont pas mentionnées dans les dispositions de la LAVS concernant la CdC mais dans l'ordonnance sur la CdC. Deux autres divisions de la CdC sont aujourd'hui chargées des affaires internationales et logistiques, et des systèmes d'information.



Infographie 1 : Organigramme de la CdC (source : CdC).

La gestion centralisée des liquidités et de la fortune du 1^{er} pilier est une tâche qui relève des trois fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et des APG. Leur objectif principal est de compenser les fluctuations de revenus à court terme. Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assainissement de l'AI en 2011, les trois fonds de compensation juridiquement indépendants sont placés sous une administration commune. Cette dernière est confiée depuis 2014 à une organisation nommée « compenswiss » et subordonnée à un conseil d'administration.

La décision et les motifs de la séparation des tâches centrales, exécutées au sein de l'administration fédérale par FRC, et l'activité de placement, assurée en dehors de l'administration fédérale par compenswiss, remontent à l'année 1946. D'une part, le législateur entendait ainsi créer une entité preneuse de risques spécifique à l'AVS et séparer les finances de l'AVS de celles de la Confédération. C'est pourquoi le fonds de compensation de l'AVS, « en tant qu'établissement particulier », a été dissocié de l'administration fédérale. D'autre part, le législateur a voulu intégrer la gestion de la CdC dans l'administration fédérale, de sorte que ses frais d'administration soient automatiquement supportés par la Confédération. La raison de cette séparation est caduc depuis le 1^{er} janvier 1954 déjà, suite à la

décision du Parlement de faire rembourser à l'avenir les dépenses de la division FRC par le fonds de compensation de l'AVS.

La surveillance des assurances sociales incombe à la Confédération, le Conseil fédéral étant l'autorité de surveillance. Dans le cas de l'AVS, de l'AI, des prestations complémentaires (PC), des APG et des allocations familiales dans l'agriculture, les lois délèguent toutefois la surveillance à l'OFAS. L'OFAS doit garantir le bon fonctionnement du système des assurances sociales. L'objectif de la surveillance du 1^{er} pilier est d'assurer que l'exécution des assurances sociales soit conforme à la loi, efficace et de qualité. Outre l'activité de surveillance, l'OFAS, qui fait partie du DFI, assume aussi certaines tâches d'exécution.

2.2 Réduction des risques grâce à l'externalisation de certaines tâches de la CdC et au regroupement des autres tâches avec l'activité de gestion

Selon l'analyse du CDF de 2015, les structures d'exécution et de surveillance de l'AVS, qui résultent d'un lent développement organique progressif depuis 1948, ne répondent pas ou plus aux exigences actuelles de la gouvernance. Le CDF a identifié plusieurs risques dus au manque de clarté des prescriptions légales, à des subordinations multiples, des interdépendances et des conflits d'intérêts. Les constatations et appréciations à cet égard ainsi que les recommandations 1 et 2 qui en résultent (cf. ch. 1) sont rappelées succinctement ci-après.

La subordination de la CdC est divisée en une « partie hiérarchique » (affiliation à l'AFF) et une « partie surveillance » (surveillance par l'OFAS). La CFC est hiérarchiquement intégrée dans la CdC et, de ce fait, subordonnée à l'AFF. Ainsi, faisant partie de l'administration fédérale, la CFC n'est pas indépendante par rapport à son contributeur principal, à savoir la Confédération. Toutes ces unités organisationnelles font partie de l'administration fédérale. Selon les déclarations de ses représentants, l'OFAS dans son rôle d'autorité de surveillance a rencontré certains problèmes dans l'application de directives auprès des deux caisses de compensation subordonnées au DFF. Finalement, les coûts de la CdC sont validés par l'AFF dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire, alors même que ces coûts (à l'exception des coûts de la CFC) sont en grande partie couverts par les fonds de compensation.

Le CDF estime que, sur le principe, les tâches d'exécution de l'AVS ne devraient pas être confiées à l'administration fédérale, car cela pourrait affecter l'indépendance de la surveillance mais aussi l'autonomie des fonds de compensation (en raison du financement sans participation appropriée). Le motif principal justifiant le rattachement de l'exécution à l'administration fédérale est déjà devenu obsolète en 1954. Selon le rapport du CDF, il n'y avait plus aucune raison suffisante de maintenir des structures déterminées historiquement. Cela s'appliquait aux tâches centrales accomplies par la CdC (FRC) et aux deux caisses de compensation de la Confédération (CSF, CFC) subordonnées à la CdC, le constat vaut aussi pour l'OAIE.

Le rapport du CDF préconisait de corriger les structures organisationnelles de la CdC de sorte à distinguer clairement la surveillance, l'exécution et le financement ainsi que les responsabilités et à répondre aux principes de bonne gouvernance. À cet effet, le CDF recommandait de détacher toutes les tâches d'exécution de l'AVS de l'administration fédérale et de transférer les deux caisses de compensation de la Confédération administrées par la CdC dans des établissements publics autonomes distincts (recommandation 1).

Pour ce qui est des relations entre la CdC et les fonds de compensation, le rapport de 2015 relevait par ailleurs que la division FRC de la CdC est soumise d'une part à l'autorité de surveillance de l'AFF et d'autre part à la surveillance technique de l'OFAS. En même temps, FRC est liée par les directives du conseil d'administration des fonds de compensation pour l'établissement des comptes. En vertu des bases légales alors en vigueur, la responsabilité pour les comptes globaux relevait du conseil d'administration des fonds de compensation, alors même que les comptes relatifs à l'activité d'assurance (comptes annuels de l'AVS, de l'AI et des APG) étaient établis par FRC. Le CDF constatait par ailleurs que la personnalité juridique des fonds de compensation devenus indépendants restait confuse.

Dans ce contexte, le CDF a considéré les interfaces entre les fonds de compensation et la division FRC de la CdC comme étant sources de complications et d'entraves. Le conseil d'administration des fonds de compensation est tenu d'assumer la responsabilité des comptes des fonds de compensation, alors même que la « compréhension pour la partie des comptes établie par le partenaire (FRC) ne peut être présumée ». De l'avis du CDF, une telle configuration serait probablement impensable dans le secteur privé: dans ces circonstances, le conseil d'administration des fonds de compensation devrait refuser cette responsabilité ou alors exiger des restructurations ou des instruments de contrôle et de surveillance complémentaires.

Pour éviter les subordinations multiples et les interfaces jugées problématiques, le CDF a recommandé de regrouper les tâches centrales accomplies par la CdC (FRC) et l'Office de gestion des fonds de compensation et d'étendre en conséquence la responsabilité du conseil d'administration des fonds de compensation (recommandation 2). Concernant la présentation des comptes, le CDF a exigé dans la même recommandation de centraliser la compétence de réglementation ou d'unifier la réglementation. En outre, la forme juridique des fonds de compensation devait être clarifiée.

3 Contrôle insuffisant et manque de prise en compte des recommandations

La présente partie décrit dans quelle mesure certains développements intervenus depuis la publication du rapport de 2015 pourraient conduire à une adaptation fondamentale des constatations, des appréciations ou des recommandations du CDF en matière de risques structurels. Il s'agit en particulier d'évaluer si et, le cas échéant, quels changements résulteraient de la révision prévue de la LAVS visant à moderniser la surveillance et la nouvelle loi sur les fonds de compensation entrée en vigueur depuis lors.

3.1 Renoncement à l'externalisation des tâches de la CdC

Dans leur prise de position sur la recommandation du CDF concernant l'externalisation des tâches d'exécution de la CdC de l'administration fédérale (recommandation 1), le DFI et le DFF ont laissé entendre qu'ils allaient examiner cette option. Les deux départements n'étaient « pas d'accord avec l'analyse du problème présentée par le CDF ». Dans leur prise de position commune sur le rapport, ils ont toutefois reconnu « la nécessité de vérifier les structures de l'AVS développées au fil des ans et l'existence d'un potentiel d'optimisation ». D'après la prise de position, c'est la raison pour laquelle le DFI a lancé le projet de modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier, dans lequel devait s'inscrire aussi une analyse approfondie des questions soulevées par le CDF.

La recommandation du CDF est thématifiée dans le message du 20 novembre 2019 concernant la modification de la LAVS (modernisation de la surveillance) adopté par la suite, mais sa mise en œuvre est refusée. Cette décision se justifiait par les coûts d'exploitation à attendre de l'externalisation et l'appréciation que les problèmes identifiés par le CDF pouvaient être résolus sans nécessiter une réorganisation de la CdC. Le statu quo serait donc maintenu pour la CdC.

En juillet 2020, le CDF a cherché à savoir comment le DFI (OFAS) et le DFF (AFF) en étaient arrivés à leur appréciation négative. Concrètement, il s'agissait de voir si le refus de la mise en œuvre avait été documenté et si l'argumentation avancée était plausible et économiquement fondée.

Entre début 2015 et août 2018, le DFI et le DFF, respectivement l'OFAS et l'AFF, ont examiné plusieurs options dans le cadre du projet de modernisation de la surveillance pour mettre en œuvre la recommandation du CDF par le biais d'une restructuration de la CdC. Dans une première étape, les deux offices ont rejeté en 2016 la requête de transférer certaines unités de la CdC (FRC, CSC, CFC, OAIE) dans plusieurs établissements de droit public autonomes. En même temps, ils n'ont pas pu se mettre d'accord sur la proposition de l'OFAS consistant à transférer la CdC dans un établissement d'assurances sociales. En guise de compromis envisageable, une réorganisation se limitant à dissocier la CFC de la CdC et des optimisations ponctuelles au niveau de l'ordonnance ont été proposés. Lors de l'analyse subséquente du positionnement institutionnel de la CFC, l'OFAS et l'AFF n'ont pas pu s'entendre en 2017 sur un transfert de l'établissement. Sur proposition du DFF, le Conseil fédéral a finalement renoncé en août 2018, dans le cadre des réformes structurelles, à dissocier la CdC de l'administration fédérale, quelle que soit la variante examinée. La chronologie des événements est donnée en détail à l'annexe 3.

Appréciation

La note de discussion du DFI du 3 décembre 2015 concernant la modernisation de la surveillance indique que les coûts et les avantages liés à une amélioration de la gouvernance seraient exposés dans le rapport de consultation relatif au projet (ch. 6). Les différentes options ont certes été examinées par la suite, mais ni les documents présentés ni les entretiens menés par le CDF avec différents acteurs concernés ne permettent d'affirmer qu'une étude approfondie des coûts et des avantages a été effectuée. Le transfert de certaines tâches de la CdC dans un ou plusieurs établissements indépendants de l'administration fédérale n'a donc pas échoué à cause d'un rapport coûts-avantages manifestement négatif.

3.2 Pas de regroupement des tâches centrales de la CdC et des fonds de compensation

Dans leur prise de position, le DFI et le DFF ont refusé la recommandation du CDF de regrouper les tâches centrales de la CdC et l'administration des fonds de compensation (première partie de la recommandation 2). Selon eux, un tel regroupement permettrait d'éliminer les interfaces entre la division CENT (aujourd'hui FRC) et les fonds de compensation, mais les nombreuses interfaces avec les différentes caisses de compensation des cantons et des associations subsisteraient néanmoins. En outre, il n'est pas certain que des synergies soient possibles compte tenu de la différence entre les tâches de la CENT et celles des fonds de compensation (exécution de l'AVS vs placements de la fortune).

La recommandation ayant été rejetée, une fusion de la CENT ou FRC et des fonds de compensation n'a plus fait l'objet d'un examen approfondi. Ceci ressort des documents disponibles comme aussi des entretiens menés. En revanche, dans un rapport du 17 octobre 2016 établi sur mandat de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E), l'administration fédérale a expliqué pourquoi le Conseil fédéral n'a pas suivi la recommandation d'intégrer la CENT dans l'administration des fonds de compensation (compenswiss)⁴. Le motif résumé est formulé comme suit:

« Un regroupement de la CENT et de compenswiss n'est toutefois pas indiqué pour diverses raisons. Les deux unités ont des domaines de tâches très différents, et leur regroupement réunirait des éléments et des activités techniquement distincts. Dans la mesure où la nouvelle loi sur les fonds de compensation résout déjà en grande partie la problématique des interfaces évoquée, cette situation ne serait pas améliorée par une fusion des unités. En outre, aucune autre synergie ne pourrait être créée. Un regroupement de la CENT et de compenswiss entraînerait en revanche des coûts élevés et un travail administratif important, et la surveillance sur un tel établissement commun nécessiterait une adaptation fondamentale. »

La note de discussion du DFF du 8 juin 2018 sur les réformes structurelles ainsi que le rapport explicatif relatif à la procédure de consultation sur la modernisation de la surveillance contenaient des motifs analogues pour justifier le refus de cette recommandation du CDF⁵. Le message concernant la modernisation de la surveillance renvoie à cet égard au rapport

⁴ «Umfang und Abgrenzung des Entwurfs über das Ausgleichsfondsgesetz», rapport du 17 octobre 2016, mandat de la CSSS-E du 5 juillet 2016.

⁵ Cf. rapport explicatif du Conseil fédéral relatif à la procédure de consultation concernant le projet « modernisation de la surveillance », chap. 2.5.2, pp. 26 à 28.

explicatif et se limite à déclarer que la problématique des interfaces entre les deux organisations, soulevée par le CDF, est réglée dans la loi sur les fonds de compensation⁶.

Appréciation

La recommandation du CDF de regrouper les tâches centrales de la CdC, accomplies par la division CENT (actuellement FRC), et l'administration des fonds de compensation n'a pas été suivie. Bien que justifié, le refus de la mettre en œuvre ne s'appuie pas sur des études détaillées. La justification comprenait notamment l'affirmation que le problème des interfaces sous-jacent identifié par le CDF a été résolu par une nouvelle réglementation de la tenue des comptes dans le cadre de la loi sur les fonds de compensation. Cette réglementation et son appréciation par le CDF sont traitées plus précisément au chap. 4.2.

3.3 Nouvelle réglementation de la présentation des comptes et forme juridique

Selon leur prise de position, le DFI et le DFF étaient disposés à examiner la recommandation du CDF de réglementer les exigences concernant la présentation des comptes (deuxième partie de la recommandation 2) dans le cadre du projet de modernisation de la surveillance. Dans le rapport déjà mentionné du 17 octobre 2016 à l'attention de la CSSS-E, le Conseil fédéral a exposé sa position et expliqué le procédé suivi pour améliorer la présentation des comptes dans le système de l'AVS.

De nouvelles bases légales pour la présentation des comptes au niveau des caisses de compensation (y c. CFC et CSC) ont été proposées dans le message concernant la modernisation de la surveillance⁷. L'art. 67 du projet de révision de la LAVS prévoit que la présentation des comptes des caisses de compensation est soumise au principe de la transparence et charge le Conseil fédéral d'édicter des prescriptions sur la manière d'assurer la transparence⁸.

En revanche, toujours d'après le message, la présentation des comptes au niveau des fonds de compensation AVS/AI/APG doit être réglée dans l'ordonnance d'exécution de la loi du 16 juin 2017 sur les fonds de compensation. L'art. 13 de cette loi donne au Conseil fédéral la possibilité d'édicter des prescriptions sur la présentation des comptes⁹. L'ordonnance devrait formuler des principes de présentation des comptes pour l'AVS, l'AI et les APG qui tiennent compte des recommandations du CDF¹⁰. Le processus d'élaboration a été retardé, mais l'entrée en vigueur est attendue à moyen terme.

Pour ce qui est de la forme juridique des fonds de compensation à clarifier selon le CDF, les deux départements ont indiqué dans leur prise de position qu'ils prévoyaient d'améliorer la réglementation dans le cadre du projet séparé de nouvelle loi sur les fonds de compensation. La nouvelle réglementation établie depuis lors est également traitée plus précisément au chap. 4.2.

⁶ FF 2020, 14, 24 ss.

⁷ FF 2020 38 ss.

⁸ FF 2020 113.

⁹ Cf. aussi à ce propos les commentaires dans le message concernant la loi sur les fonds de compensation (FF 2016 296).

¹⁰ FF 2020 18, 32.

Appréciation

Depuis la publication du rapport du CDF de 2015, plusieurs modifications législatives en lien avec la présentation et la tenue des comptes dans le système AVS et avec la forme juridique des fonds de compensation ont été engagées ou sont déjà entrées en vigueur. Ainsi, la mise en œuvre de la deuxième partie de la recommandation 2 est en cours ou déjà terminée. Du point de vue du CDF, il subsiste toutefois des problèmes à cet égard. La partie 4 ci-après explique en quoi consistent ces problèmes et comment ils pourraient être résolus.

4 Résultats du réexamen par le CDF

La présente partie expose les résultats du réexamen par le CDF des constatations et recommandations émises en lien avec l'exécution et la gouvernance du 1^{er} pilier tenant compte des modifications intervenues depuis le rapport de 2015 telles qu'exposées dans la partie 3.

4.1 Des exigences en matière de gouvernance divergentes entre les cantons et la Confédération

La CSC, l'OAIE ainsi que la CFC en tant que divisions de la CdC sont subordonnés d'une part à l'AFF (surveillance hiérarchique) et d'autre part à l'OFAS (surveillance technique). Toutes ces unités organisationnelles font partie de l'administration fédérale. Cette double subordination à deux départements fédéraux peut conduire à des conflits d'intérêts. En tant qu'autorité de surveillance, l'OFAS doit garantir une mise en œuvre de qualité et uniforme des assurances sociales. Toutefois, c'est l'AFF qui fixe les objectifs de qualité et d'efficacité ainsi que l'enveloppe budgétaire de ces unités organisationnelles.

Afin de garantir l'indépendance des organes d'exécution cantonaux du 1^{er} pilier, diverses mesures sont prévues dans le projet de modernisation de la surveillance. Les caisses de compensation ainsi que les offices AI peuvent faire partie d'un établissement cantonal d'assurances sociales (ECAS) uniquement si ce dernier a le statut d'établissement autonome de droit public et possède une commission de gestion indépendante¹¹. Afin d'éviter toute ingérence des instances cantonales et fédérales, ces derniers ne seront soumis qu'aux instructions de l'OFAS pour l'exécution des tâches qui leur sont confiées par la Confédération¹².

Une autre particularité fédérale existe au niveau de la dépendance hiérarchique de la CFC à son principal contributeur, c'est-à-dire la CdC, qui à son tour est subordonnée à l'AFF. Une telle forme de subordination n'existe ni dans les caisses de compensation cantonales ni dans les caisses de compensation professionnelles.

De plus, la CFC supporte une partie des frais d'administration annuels de la CdC qui lui sont refacturés au même titre que les autres divisions. Ces frais qui englobent les coûts de l'infrastructure informatique, d'état-major, et d'autres services de support sont imputés sur la base d'une clé de répartition et ne correspondent donc pas aux coûts effectifs. Selon la LAVS¹³, les contributions aux frais d'administration versées par les affiliés doivent servir exclusivement à couvrir les frais d'administration de la caisse de compensation pour l'application de l'AVS et des APG, et non au financement de l'exécution d'autres tâches. Lorsqu'une caisse de compensation est intégrée dans un ECAS, le projet de loi prévoit que les frais d'administration qui lui sont refacturés doivent respecter le principe de causalité et correspondre à leurs coûts effectifs afin d'éviter un subventionnement croisé¹⁴. Afin que le respect de ce principe puisse être vérifié par l'organe de révision, le projet de loi précise que ce dernier doit avoir accès à toutes les unités organisationnelles de l'ECAS pour pouvoir évaluer et contrôler l'ensemble des flux financiers. De ce fait, la caisse de compensation

¹¹ Art. 61, al. 1^{bis}, P-LAVS.

¹² Art. 63a, al. 4, P-LAVS.

¹³ Art. 69, al. 3, LAVS.

¹⁴ Art. 63a, al. 3, P-LAVS.

doit être révisée par le même organe de révision que le reste de l'ECAS¹⁵. Ces conditions sont indispensables pour une surveillance efficace.

Appréciation

L'organisation de la CdC qui regroupe sous une même entité deux caisses de compensation ainsi qu'un office AI est assimilable à celle des ECAS. Toutefois, les exigences prévues dans la loi sur la modernisation visant à garantir en particulier l'indépendance et la transparence de ces établissements ne sont pas respectées au niveau fédéral. La CdC n'a pas le statut d'établissement autonome de droit public et ne possède pas de commission de gestion indépendante. Elle fait partie intégrante de l'administration fédérale en tant que division de l'AFF ce qui peut engendrer un risque de conflits d'intérêts. La CdC se trouve en effet sous la direction du même chef de département que l'Office fédéral du personnel qui représente les intérêts de la Confédération en sa qualité d'employeur. En outre, l'imputation des frais d'administration aux unités organisationnelles sur la base d'une clé de répartition ne garantit pas le respect du principe de causalité des coûts et un risque de subventionnement croisé ne peut être exclu. Le fait que les unités organisationnelles de la CdC ne soient pas révisées par le même organe de révision accroît ce risque en rendant la surveillance difficile.

4.2 Les problèmes d'interfaces entre compenswiss et la CdC subsistent

Avec l'entrée en vigueur de la loi sur les fonds de compensation au 1^{er} janvier 2019, compenswiss est devenu un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Cet établissement est chargé de l'administration des trois fonds de compensation (AVS/AI/APG) qui lui ont été transférés. En conséquence, les fonds de compensation ont perdu leur personnalité juridique propre.

Les responsabilités respectives de compenswiss et de la CdC concernant la tenue des comptes et l'établissement des comptes annuels agrégés ont été délimitées dans le cadre de la nouvelle loi. compenswiss est responsable de la tenue des comptes de la gestion de fortune¹⁶ alors que les comptes annuels séparés de l'AVS, de l'AI et du régime des APG sont établis par la CdC¹⁷. Le rapport de gestion annuel qui comprend notamment les comptes annuels agrégés de l'établissement et ceux des trois assurances sociales est établi et adopté par le conseil d'administration de compenswiss¹⁸. Ce dernier le soumet à l'approbation du Conseil fédéral et propose simultanément de lui donner décharge.

En matière de compétences budgétaires, les responsabilités sont également partagées. Le conseil d'administration de compenswiss a comme tâche d'adopter le budget des dépenses d'exploitation et d'administration de l'établissement¹⁹. Les dépenses de la CdC sont validées par l'AFF dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire. Toutefois, l'intégralité des dépenses de la CdC liées au 1^{er} pilier, soit les dépenses de la CSC, de l'OAIE et partiellement de la division FRC, sont prises en charge par les fonds de compensation qui sont gérés par compenswiss.

¹⁵ Art. 68, al. 5, P-LAVS.

¹⁶ Art. 14, al. 1, de la loi sur les fonds de compensation.

¹⁷ Art. 71, al. 1^{bis}, LAVS.

¹⁸ Art. 8, al. 1, let. l, de la loi sur les fonds de compensation.

¹⁹ Art. 8, al. 1, let. k, de la loi sur les fonds de compensation.

Appréciation

Les problèmes d'interfaces entre les deux organisations n'ont pas été résolus avec la loi sur les fonds de compensation. L'actuelle délimitation des responsabilités en matière de compétences budgétaires et de tenue des comptes entre la partie gestion de fortune et la partie assurances sociales est toujours jugée problématique par le CDF. Le conseil d'administration de compensswiss est chargé d'établir et d'adopter des comptes annuels agrégés sur lesquels il ne peut exercer qu'une emprise partielle. D'une part, il ne dispose d'aucune compétence en matière de détermination des principes régissant la tenue des comptes des trois assurances sociales, et d'autre part il ne peut pas édicter de directives sur la mise en place d'un système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes de ces dernières. Ce partage de responsabilités, bien que prévu par la loi, ne correspond pas aux principes de bonne gouvernance généralement reconnus. La responsabilité au niveau de l'établissement des comptes annuels est une tâche intransmissible et inaliénable qui relève du conseil d'administration et qui ne peut de ce fait pas être répartie sur plusieurs acteurs.

Cette responsabilité inaliénable du conseil d'administration est aussi précisée dans le rapport de l'organe de révision sur les comptes annuels agrégés²⁰ comme suit:

« La responsabilité de l'établissement des comptes annuels agrégés, conformément aux méthodes comptables figurant dans les annexes, incombe au conseil d'administration. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en place et le maintien d'un système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels agrégés afin que ceux-ci ne contiennent pas d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. En outre, le Conseil d'administration est responsable du choix et de l'application de méthodes comptables appropriées, ainsi que des estimations comptables adéquates. »

La question de savoir à qui le Conseil fédéral donne décharge pour la partie assurances sociales lorsqu'il approuve le rapport annuel reste également ouverte.

Le partage des compétences en matière budgétaire contraint les fonds de compensation, gérés par compensswiss, à supporter plus de 85 % des charges de fonctionnement de la CdC sans pouvoir se prononcer ou exercer une quelconque influence sur le niveau de ces derniers.

4.3 Proposition initiale pour les structures d'exécution et de surveillance du 1^{er} pilier

L'examen par le CDF de la faisabilité des mesures de restructuration proposées dans le rapport de 2015, soit le transfert de la CFC, de la CSC et de l'OAIE dans des entités juridiquement indépendantes et la fusion entre compensswiss et FRC, a donné lieu aux constatations ci-après.

La CSC et l'OAIE sont compétents pour les assurés domiciliés à l'étranger. Ils ont pour tâches d'appliquer les conventions internationales de sécurité sociale ainsi que de déterminer et de verser les prestations AVS et AI pour les assurés de l'étranger. La CSC gère également l'assurance facultative AVS et AI. Ces deux entités présentent donc des similitudes quant à leurs tâches et leur champ de compétences. Elles sont amenées à collaborer, par exemple lors de la détermination des rentes pour les couples mariés dont l'un des conjoints touche

²⁰ Rapport de gestion 2019, compensswiss (Fonds de compensation AVS/AI/APG), p. 45.

une rente AVS et l'autre une rente AI. Ces deux entités bénéficient aussi de plusieurs synergies avec les fonctions d'état-major et les autres divisions de la CdC. La division FRC tient la comptabilité de ces deux entités, verse les prestations de la CSC et gère les achats de manière centralisée. La division Affaires internationales et logistiques (AIL) se charge des relations ainsi que de l'entraide administrative internationale, de la gestion des documents et de la logistique. Enfin la division Systèmes d'information (SI) met à disposition toute l'infrastructure informatique nécessaire à l'exécution de leurs tâches (en particulier pour le calcul et le paiement des rentes, la perception des cotisations et la gestion des dossiers). Dans le cas d'une externalisation, toutes les prestations fournies par les autres divisions de la CdC en faveur de la CSC et de l'OAIE ainsi que les applications informatiques utilisées de manière centralisée devraient être recréées de manière individuelle.

La CFC est quant à elle relativement autonome. Elle se finance par le biais des contributions aux frais d'administration versées par les employeurs affiliés, dispose de sa propre infrastructure informatique, assure le versement des prestations aux assurés et est dotée d'un service juridique ainsi que d'un service du personnel propre. Elle bénéficie actuellement des prestations de la CdC, principalement dans le domaine de la tenue de la comptabilité et des achats. La CFC pourrait de ce fait être transférée à moyen terme dans une entité juridique indépendante sans nécessiter une grande réorganisation et exécuter ses tâches de manière autonome au même titre que les caisses AVS cantonales et professionnelles.

La division FRC n'assume pas seulement les tâches qui doivent être exécutées de manière centralisée pour le 1^{er} pilier mais fournit également des prestations pour la CSC et pour l'ensemble de l'unité administrative. Elle tient la comptabilité et se charge des paiements et du contentieux de la CSC. Elle établit et suit le budget de l'office, tient la comptabilité financière et analytique avec le contrôle du mandat de prestation et gère les achats. Une fusion avec compenswiss nécessiterait une séparation minutieuse des tâches qui doivent être exécutées de manière centralisée pour le 1^{er} pilier des autres prestations fournies pour la CdC.

Appréciation

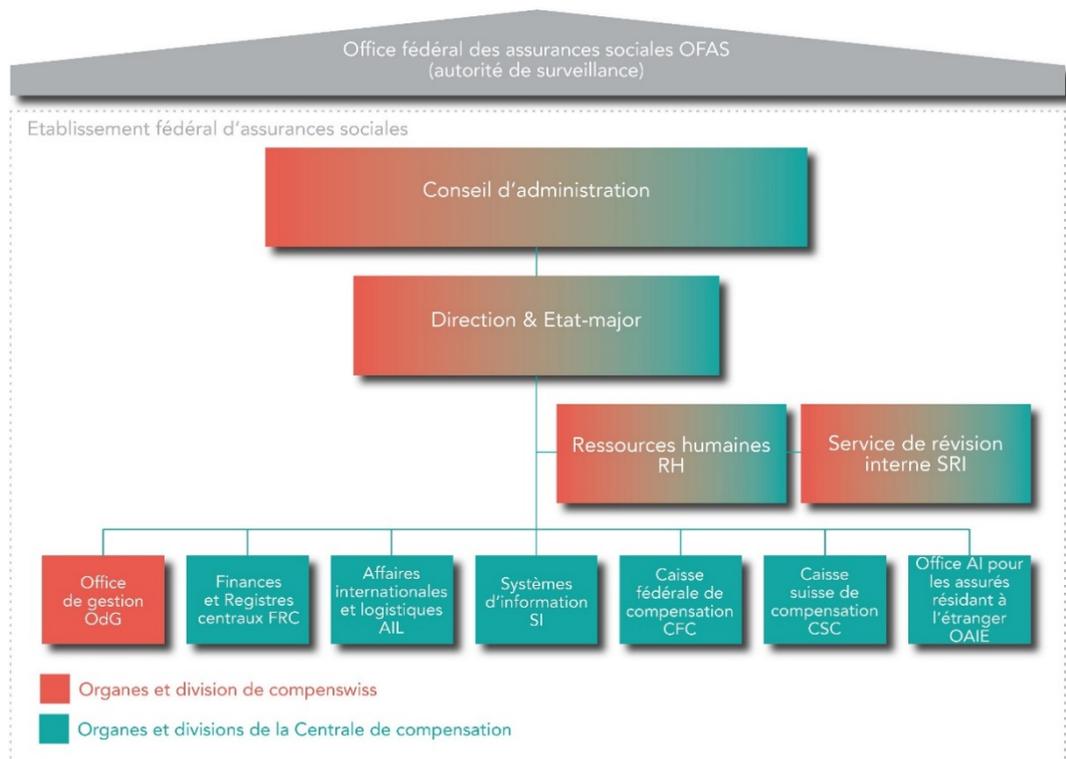
Un transfert de la CSC, de l'OAIE, de la CFC ainsi que de FRC dans quatre entités juridiquement autonomes aurait certes l'avantage d'améliorer la gouvernance mais nécessiterait une séparation complexe de toutes les prestations de support et d'état-major délivrées de manière centralisée à ces quatre entités par la CdC. En particulier la restructuration de l'informatique, qui se compose de 44 applications nécessaires à l'exécution des diverses tâches de la CdC, occasionnerait des coûts importants et ne pourrait être mise en œuvre qu'à long terme.

4.4 Proposition adaptée pour les structures d'exécution et de surveillance du 1^{er} pilier

Lors de son réexamen, le CDF a analysé si d'autres variantes de restructuration permettraient de réduire les coûts uniques et récurrents du projet qui ont été l'argument principal en faveur du rejet de la mise en œuvre de la recommandation de 2015 par le DFI et le DFF.

Afin d'améliorer la gouvernance du 1^{er} pilier tout en tirant profit des synergies déjà existantes au sein de la CdC, le CDF est aujourd'hui d'avis que la meilleure variante de restructuration consiste en une fusion complète de compenswiss et de la CdC, assortie d'un transfert de cette nouvelle structure dans un établissement fédéral d'assurances sociales.

compenswiss étant déjà un établissement de droit public doté de la personnalité juridique subordonné à un conseil d'administration, aucune nouvelle entité ni organe ne devraient être constitués. Les tâches et les compétences ainsi que la composition du conseil d'administration et de la direction générale devraient uniquement être élargies. Les synergies pourraient être augmentées, en particulier au niveau des prestations d'état-major, de ressources humaines et de révision interne qui sont actuellement propres à chaque entité. Les frais d'exécution pourraient ainsi être réduits. Enfin, l'informatique ne devrait pas être restructurée vu que toutes les applications seraient transférées en bloc à la nouvelle entité. L'organisation du nouvel établissement se présenterait comme suit:



Infographie 2 : Organisation de l'établissement fédéral d'assurances sociales (illustration CDF).

Ce nouvel établissement, qui regrouperait l'activité de gestion de fortune avec celle des assurances sous un même toit, présenterait la même structure d'organisation que celle qui s'applique aux institutions de prévoyance et qui a été mise en place pour d'autres entités actives dans le domaine des assurances au niveau fédéral telles que PUBLICA et la Suva. Au niveau cantonal, la tendance va aussi dans le sens d'un regroupement des divers organes d'exécution du 1^{er} pilier sous la forme d'ECAS.

Cette variante aurait comme avantage de renforcer la gouvernance du 1^{er} pilier tout en limitant les coûts de restructuration. Le conseil d'administration de l'établissement serait désormais en mesure de porter la responsabilité sur l'ensemble des comptes agrégés du 1^{er} pilier et disposerait de compétences sur l'intégralité du budget. La dépendance de la CFC à son principal contributeur serait supprimée étant donné que la nouvelle entité ne serait plus subordonnée à l'AFF. L'OFAS deviendrait la seule instance responsable de la surveillance de l'établissement au niveau fédéral. Quant aux coûts de restructuration, ils seraient limités aux coûts uniques du projet (adaptations juridiques, préparation technique, communication, etc.). Les coûts de fonctionnement récurrents devraient quant à eux rester

stables, voire diminuer, étant donné que les tâches et le nombre d'organes restent identiques et que des synergies pourraient même être exploitées.

Dans un second temps, la création d'un établissement fédéral d'assurances sociales permettrait aussi d'y transférer les tâches d'exécution assumées actuellement par l'OFAS (conclusion des conventions tarifaires pour l'AI, octroi de subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides et aux personnes âgées, subside pour les frais d'administration et indemnités aux caisses de compensation et aux offices cantonaux de l'AI ainsi que l'exécution des actions récursoires).

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS),
RS 831.10

Loi du 16 juin 2017 sur l'établissement chargé de l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG (Loi sur les fonds de compensation),
RS 830.2

Règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS), RS 831.101

Ordonnance du 3 décembre 2008 sur la CdC, RS 831.143.32

Messages

19.080 – Message du 20 novembre 2019 concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité), FF 2020 1

15.087 – Message du 18 décembre 2015 relatif à la loi fédérale sur l'établissement chargé de l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG (Loi sur les fonds de compensation), FF 2016 271

Annexe 2 : Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
AIL	Affaires internationales et logistiques (division de la CdC)
APG	Allocation pour perte de gain
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CC	Caisse de compensation
CdC	Centrale de compensation
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFC	Caisse fédérale de compensation
CSC	Caisse suisse de compensation
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
FRC	Finances et Registres centraux (division de la CdC)
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants
OAIE	Office AI pour les assurés résidant à l'étranger
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
PC	Prestations complémentaires
PUBLICA	Caisse fédérale de pensions PUBLICA
Suva	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents

Annexe 3 : Chronologie de l'examen de la mise en œuvre des recommandations du CDF

- 25.02.2015 L'OFAS reprend les recommandations du CDF sur la réorganisation de la CdC et la séparation de la surveillance et de l'exécution, et, dans une première étape, soumet deux variantes au DFI pour examen.
- 03.12.2015 Dans sa note de discussion au Conseil fédéral, le DFI propose trois variantes sur la question:
- statu quo avec mesures organisationnelles assurant l'indépendance de la surveillance par rapport à l'exécution;
 - transfert dans des établissements de droit public distincts, comme proposé par le CDF;
 - transfert dans un établissement fédéral d'assurances sociales à créer, comme l'avaient demandé les caisses de compensation des cantons et des associations.

La note précise alors: «les coûts et les avantages doivent être présentés dans le rapport relatif à la procédure de consultation». Dans le cadre de la consultation des offices, l'AFF se prononce contre un transfert de la CdC tel que préconisé par la recommandation du CDF.

- 11.12.2015 Dans sa décision concernant la note de discussion²¹, le Conseil fédéral charge le DFI (OFAS) et le DFF (AFF) de vérifier, en vue du projet de consultation, si l'amélioration de la gouvernance dans le 1^{er} pilier et l'extension de la surveillance axée sur les risques et l'efficacité impliquent des adaptations organisationnelles au sein de l'OFAS et de la CdC.

- 27.06.2016 À la suite d'une discussion approfondie entre l'OFAS et l'AFF le 27 mai 2016, l'option d'un transfert de la CdC dans plusieurs établissements de droit public, tel que recommandé par le CDF, est rejetée dans une décision de principe du DFI et de l'OFAS. Les deux autres options évoquées dans la note de discussion du 3 décembre 2015 sont aussi examinées (cf. ci-après):

- statu quo avec mesures organisationnelles;
- transfert dans un établissement fédéral d'assurances sociales qui, selon l'appréciation des participants, présenterait aussi tous les avantages de la séparation proposée par le CDF, mais pas ses inconvénients.

Une variante supplémentaire en guise de compromis est proposée:

- dissociation de la CFC, avec des mesures d'accompagnement au niveau de l'ordonnance pour améliorer la surveillance des autres domaines de la CdC.

²¹ Le CDF ne dispose que du projet de la décision, pas de la version définitive.

C'est cette variante qui semble avoir le plus de chance d'aboutir à une entente avec l'AFF. Estimant par ailleurs qu'elle comporterait moins de risques politiques que le transfert dans un établissement fédéral d'assurances sociales à créer, l'OFAS propose au DFI de suivre cette option.

- 17.10.2016 Sur mandat de la CSSS-E du 5 juillet 2016, le Conseil fédéral présente un rapport à l'attention de la commission sur l'étendue et la délimitation du projet de loi sur les fonds de compensation. L'une des questions à traiter était: « Pourquoi le Conseil fédéral ne met pas en œuvre la recommandation du Contrôle fédéral des finances (CDF) d'intégrer la Centrale de compensation (CdC) au sens de l'art. 71 LAVS (c.-à-d. sa division CENT) dans le nouvel établissement d'administration des fonds de compensation ? ». En réponse, le Conseil fédéral avance l'argument d'un rapport coûts-avantages défavorable.
- 20.06.2017 Sur mandat de l'AFF, un groupe de travail, placé sous la conduite du directeur de la CdC et comptant des représentants de l'OFAS, de l'AFF et de la CdC, examine des variantes d'externalisation de la CFC envisageables. Le groupe de travail arrive à la conclusion que deux options seraient possibles, soit le maintien du statu quo (variante privilégiée par l'AFF) ou le transfert dans un établissement de droit public autonome (variante privilégiée par l'OFAS). Il n'émet aucune recommandation à ce titre, faute d'être arrivé à un consensus. La décision de principe devait remonter au niveau des chefs des deux départements après la pause estivale de 2017. Manifestement, ce processus n'a jamais abouti.
- 08.11.2017 Le Conseil fédéral charge le DFF d'élaborer des variantes pour externaliser la CdC dans le cadre du dossier des réformes structurelles.
- 08.06.2018 Dans une note de discussion au Conseil fédéral concernant le dossier des réformes structurelles, le DFF propose de renoncer à une externalisation de la CdC ou de certaines parties de l'établissement. Le refus est motivé ainsi: « Aucune des variantes n'allège le budget fédéral ou les assurances sociales; il faut au contraire plutôt s'attendre à des coûts supplémentaires (à tout le moins uniques). Eu égard également à la gouvernance et à la surveillance, aucune des variantes ne réussit à convaincre. » L'OFAS présente une contre-proposition consistant à ne se prononcer sur la variante « externalisation réduite » (autonomie de la CFC) qu'après des analyses approfondies en lien avec le message concernant le projet de modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier.
- 29.08.2018 Dans le cadre des réformes structurelles, le Conseil fédéral décide de renoncer à l'externalisation de la CdC.
- 20.11.2019 Le Conseil fédéral reprend cette décision dans le message sur la modernisation de la surveillance.