

# 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)<sup>1</sup>. 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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

---

<sup>1</sup> « 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](http://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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 (compensswiss) 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.