

Audit de la mise en œuvre de la réforme des prestations complémentaires

Office fédéral des assurances sociales

L'essentiel en bref

Les prestations complémentaires (PC) sont un élément central du 1^{er} pilier des assurances sociales. Elles garantissent à toutes les personnes bénéficiaires de rente de l'assurance-vieillesse et de l'assurance invalidité vivant en Suisse un revenu minimum. Ce dispositif représentait des dépenses à hauteur de 5,5 milliards de francs en 2022.

Les PC constituent un domaine partagé entre Confédération et cantons. Si les prestations sont définies au niveau du droit fédéral, leur mise en œuvre est déléguée aux cantons, qui assurent les deux-tiers de leur financement. La surveillance exercée par la Confédération à travers l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) doit garantir une application conforme et uniforme de la loi.

La dernière réforme des PC, entrée en vigueur en 2021, a modifié de nombreux paramètres de calcul et fixé des nouvelles procédures. Les héritiers deviennent par exemple débiteurs des PC versées aux personnes bénéficiaires décédées. Selon l'OFAS, cette réforme doit conduire à une diminution du volume des prestations de près de 400 millions de francs en 2030. Dans le cadre de cet audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné en détail la mise en œuvre de cette réforme d'ampleur dans trois organes d'exécution PC (OPEC) dans les cantons en collaboration avec les contrôles cantonaux des finances.

Bilan positif de la mise en œuvre avec trois procédures encore à valider

Même si elle a dû être réalisée dans des délais extrêmement serrés, le bilan fait par le CDF de la mise en œuvre de la réforme PC 2021 est positif. Ce bilan a été établi sur la base d'un examen de la situation dans trois organes cantonaux d'exécution PC – la caisse de compensation du canton de Berne, l'établissement des assurances sociales du canton de Saint-Gall et le service des PC du canton de Genève – ainsi que d'indicateurs généraux de conformité pour l'ensemble des OEPC. Le CDF recommande toutefois à l'OFAS de s'assurer encore de l'opérationnalisation dans les OEPC des trois nouvelles procédures spécifiques : la récupération des prestations au décès, l'imputation des primes d'assurance-maladie selon la loi sur l'assurance-maladie et les nouvelles dispositions introduites dans l'examen du dessaisissement. Des différences ont été observées, susceptibles de créer un risque financier pour les PC ainsi qu'une inégalité de traitement parmi les bénéficiaires PC entre les cantons.

Une surveillance sur les PC encore incomplète malgré des promesses

Le CDF s'est aussi penché sur l'organisation de la surveillance sur les prestations complémentaires. Il avait déjà examiné cet aspect dans un rapport publié en 2018.¹ Il avait alors relevé certaines faiblesses, dont l'absence d'une analyse de risques. La recommandation du CDF à ce sujet avait été acceptée par l'OFAS. L'office s'est engagé à réaliser une analyse de risques et a détaillé d'autres mesures qu'il entendait prendre en la matière face à la Délégation des finances du Parlement. Fin 2020, il a confirmé avoir mis en œuvre la recommandation.

La surveillance n'a pas encore atteint le degré de maturité souhaité par le CDF à travers sa recommandation de 2018. Une analyse de risques au niveau des caisses de compensation AVS a certes été réalisée, mais elle reste insuffisante pour couvrir les prestations dans le domaine PC. Les rapports de révision externes sont inadéquats pour détecter ou vérifier la conformité et l'uniformité des pratiques sur des points spécifiques. Aucun mandat de révision complémentaire n'a été formulé par l'office dans le domaine PC, pas même pour s'assurer de la conformité de la bonne mise en œuvre des aspects les plus complexes de la réforme 2021. Si certains travaux internes ont été conduits, aucun système d'indicateurs formalisé et basé sur une analyse de risques détaillée n'est disponible.

Le CDF précise ses recommandations en matière de surveillance

Cette situation amène le CDF à reformuler sa recommandation sur la surveillance des prestations complémentaires, en fixant un délai de réalisation d'ici fin 2025. Il recommande en outre à l'OFAS de créer des indicateurs de surveillance fiables et pertinents destinés à compléter ses instruments visant à apprécier le degré de conformité et les différences observées dans les pratiques cantonales.

Compte tenu d'un refus partiel des recommandations par l'office, le CDF a souhaité l'avis de la Cheffe du Département de l'Intérieur. Sa position, qui engage l'office, est indiquée de manière distincte, après chaque recommandation.

¹ «Prüfung der Aufsicht über die Durchführungsstellen von Ergänzungsleistungen» (n° d'audit 16428), disponible sur le site Internet du CDF.