



Berne, 20 juin 2025

Fonctions de la Centrale de compensation en matière d'exécution et de surveillance au sein de l'administration fédérale

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 21.3604 CSSS-E
du 20 mai 2021 et à la motion 21.4340
CSSS-N du 29 octobre 2021



Résumé

Le présent rapport examine la pertinence de prévoir une réorganisation de l'unité administrative Centrale de compensation (CdC) en vue de transférer celle-ci, soit entièrement, soit en partie, en dehors de l'administration fédérale centrale. Il répond ainsi à deux interventions déposées au Parlement. Deux rapports du Contrôle fédéral des finances (CDF) de 2015 et 2021 qui portaient sur la surveillance matérielle et financière de l'AVS, dans lesquels le CDF relevait l'existence de risques pour l'AVS) avec le système actuel, sont à l'origine de cette démarche.

Exécution et surveillance du système du 1^{er} pilier

Voici d'abord une description du système décentralisé du 1^{er} pilier ainsi que de la mise en œuvre de l'AVS, de l'assurance-invalidité (AI) et du régime des allocations pour perte de gain (APG), ainsi que de leur surveillance. Leur mise en œuvre et leur surveillance sont assurées par plusieurs acteurs et leur organisation se distingue de celle d'autres organismes d'assurance ou de sociétés de droit privé, notamment du point de vue financier, en ceci que leurs organes d'exécution ne détiennent pas d'actifs de l'assurance et que celle-ci ne joue pas un rôle majeur dans son propre financement. Les principes classiques de gouvernance de la Confédération ne sont donc pas directement applicables à ce système : il faut, au contraire, tenir compte de ses spécificités.

La mise en œuvre de l'AVS incombe essentiellement aux caisses de compensation AVS. Ce sont ces dernières qui perçoivent notamment les cotisations et versent les prestations. En font partie les caisses de compensation professionnelles (CCP) et les caisses de compensation cantonales (CCC), qui sont organisées comme des établissements de droit public autonomes. Elles sont gérées par une association d'employeurs ou par un comité instauré par le canton. Leurs frais d'administration sont principalement payés par les cotisations des employeurs qui y sont affiliés et non par l'AVS. En conséquence, elles sont uniquement soumises à la surveillance matérielle de la Confédération assurée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), qui porte sur la conformité d'exécution des assurances sociales avec la loi, mais ne constitue pas une surveillance financière ou administrative. La Caisse fédérale de compensation (CFC), pour le personnel de la Confédération, et la Caisse suisse de compensation (CSC), pour les assurés de l'étranger, en font également partie. Avec l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger (OAIE) et l'unité Finances et Registres centraux (FRC), elles forment l'unité administrative CdC, elle-même rattachée à l'Administration fédérale des finances (AFF), donc à l'administration fédérale centrale. Elles sont également surveillées par l'OFAS sur le plan matériel, mais par l'AFF sur les plans financier et administratif, conformément au principe de la surveillance hiérarchique en vigueur à l'administration fédérale.

En conformité avec l'art. 71 de la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), une centrale de compensation veille à équilibrer les soldes entre les caisses de compensation et le Fonds de compensation de l'AVS, en supervisant les transferts d'argent et en contrôlant les recettes de cotisations et les fonds AVS nécessaires au versement des prestations. Cette tâche est assumée par l'unité FRC de l'unité administrative CdC. Quant à l'activité de placement à mener en faveur des fonds de compensation, elle est du ressort de l'établissement de droit public compenswiss.

Risques inhérents au système actuel

Les risques mentionnés par le CDF et ceux d'autres domaines potentiels pour l'actuel système du 1^{er} pilier sont minutieusement analysés. Dans l'ensemble, aujourd'hui, le système du 1^{er} pilier, organisé de manière décentralisée et qui s'est développé au fil du temps, fonctionne de manière sûre et efficace. À l'heure actuelle, aucun risque concret pour la mise en œuvre de l'AVS et sa surveillance n'est identifié. Cependant, du point de vue de la gouvernance et dans un souci de transparence maximale, ainsi que dans l'optique d'une surveillance à la fois efficace et conforme à la loi, les points faibles suivants méritent d'être signalés : la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS (dont les tâches sont exécutées par l'unité FRC) effectue des contrôles à l'intention de l'OFAS en analysant les transactions de chacune des caisses de compensation. Deux des caisses de compensation à contrôler, la CFC et la

CSC, font partie de la même unité administrative (CdC) que l'unité FRC, ce qui nuit à l'indépendance de cette dernière. De même, en tant que partie de l'administration fédérale centrale, la CFC est directement intégrée, sur le plan organisationnel, à son principal cotisant, ce qui nuit également à son indépendance. La CFC doit suivre des prescriptions légèrement plus strictes que celles applicables aux autres caisses de compensation dans l'établissement de son budget et la tenue de sa comptabilité, car elle est soumise aux dispositions de la loi sur les finances (LFC) et au calendrier de présentation du budget et des comptes de l'administration fédérale centrale. À cet égard, on pourrait examiner dans quelle mesure il serait possible d'accorder entre elles les prescriptions de la LFC et celles de la LAVS. Du fait que l'unité administrative CdC fait partie de l'AFF, la surveillance opérationnelle de celle-ci, qui compte près de 800 ETP, est essentiellement assurée par la direction de l'AFF, c'est-à-dire avec des ressources limitées, et non par une commission administrative spécialement créée à cet effet. Enfin, le terme de Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS se réfère à la création et aux tâches de celle-ci, qui sont actuellement assumées par l'unité FRC. Dans l'Org DFF et l'ordonnance du DFF sur la CdC, ce terme regroupe en revanche les unités FRC, CFC, CSC et OAIE. D'un acte législatif à l'autre, le même terme ne désigne pas la même unité ni les mêmes tâches légales, ce qui peut prêter à malentendus.

Variantes possibles de réorganisation de l'unité administrative CdC

La dernière partie du rapport détermine si ces points faibles pourraient être éliminés ou, pour le moins, réduits grâce au transfert de tout ou partie de l'unité administrative CdC en dehors de l'administration fédérale centrale. Plusieurs modèles de réorganisation sont analysés à cet effet en comparant leurs avantages et leurs inconvénients. Le Conseil fédéral estime qu'il convient d'écarter un regroupement de l'unité administrative CdC ou d'une partie de celle-ci avec compenswiss, en raison de l'absence de synergies. Externaliser l'ensemble de l'unité administrative CdC dans un établissement de droit public séparé renforcerait certes l'indépendance de la CFC vis-à-vis de son cotisant, et la mise en place d'une commission administrative pourrait éventuellement améliorer la surveillance administrative. Une telle opération risquerait néanmoins d'occasionner un supplément de coûts, car un établissement financé majoritairement par des fonds n'est soumis à aucun contrôle direct par les bénéficiaires de prestations. L'indépendance entre la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS, d'une part, et la CFC et la CSC, d'autre part, ne pourrait en outre être améliorée que par un démantèlement organisationnel de l'actuelle unité administrative CdC. Afin de réduire les inconvénients affectant la surveillance matérielle, il faudrait en outre, en cas d'externalisation de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS, aménager les dispositions légales de manière à ce que l'accès de l'autorité de surveillance (OFAS) aux informations nécessaires ainsi que la sécurité des données sensibles dans les registres centraux restent garantis sans restriction.

N'externaliser que la CFC en en faisant une caisse de compensation régulière ne poserait en soi aucun problème. Cette solution entraînerait toutefois des coûts exceptionnels de mise en place et risquerait de faire augmenter les contributions aux frais d'administration. En outre, la problématique liée au manque d'indépendance organisationnelle entre la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS, d'une part, et la CFC, la CSC et l'OAIE, d'autre part, ne serait que partiellement résolue ; de ce fait, il est très probable que le rapport coûts/bénéfices d'une externalisation soit plutôt défavorable. Une externalisation de la CFC, de la CSC et de l'OAIE dans un établissement commun serait plus avantageuse à cet égard ; mais un autre problème surgirait alors : la séparation de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS nécessiterait des adaptations importantes, notamment en ce qui concerne les systèmes d'information et les tâches transversales.

Tout processus d'externalisation comporte son lot de risques et de coûts supplémentaires, variable selon la variante retenue. La conclusion du rapport est qu'aucun modèle ne présente actuellement d'avantages prépondérants, car même si l'un ou l'autre permettrait, certes, d'améliorer certains points faibles, d'autres apparaîtraient alors. L'analyse de la situation ne met pas en lumière de nécessité d'agir. Compte tenu notamment des changements à venir dans le 1^{er} pilier ces prochaines années, le Conseil fédéral estime qu'à l'heure actuelle, les

nouveaux risques induits par une réorganisation de l'unité administrative CdC excéderaient les bienfaits de l'élimination des points faibles identifiés dans le système actuel. Une telle réorganisation n'est donc pas indiquée actuellement. Ainsi, certains risques de gouvernance subsisteront dans le domaine de la surveillance hiérarchique des opérations. S'il devait s'avérer, après la mise en œuvre des réformes prévues – notamment dans le domaine de l'informatique – qu'une situation nouvelle accroît la nécessité de modifier la structure organisationnelle de l'unité administrative CdC, l'évaluation et la pesée des risques pourraient être réitérées.

Table des matières

Résumé.....	2
Table des matières.....	5
Liste des abréviations	7
1 Contexte	8
1.1 Situation initiale	8
1.2 Postulat 21.3604 : rapport concernant les fonctions de la Centrale de compensation en matière d'exécution et de surveillance au sein de l'administration fédérale.....	8
1.3 Motion 21.4340 « Assurer la gouvernance, la transparence, la cohérence et la surveillance des activités de la Confédération dans le domaine de l'AVS/AI/APG »	9
1.4 Structure du rapport	9
2 Le 1^{er} pilier : son origine, son organisation et ses tâches de mise en œuvre	9
2.1 Origine du système décentralisé	9
2.1.1 Système de compensation du régime des allocations pour perte de salaire et de gain.....	9
2.1.2 Création et organisation de l'AVS	10
2.1.3 Création et organisation de l'AI	11
2.1.4 Autres tâches.....	12
2.2 Organisation et tâches d'exécution des caisses de compensation AVS et des offices AI au niveau des cantons et des associations professionnelles.....	12
2.2.1 Caisses de compensation AVS : principe d'organisation autonome	12
2.2.2 Tâches des caisses de compensation AVS	13
2.2.3 Offices AI.....	14
2.2.4 Établissement cantonal d'assurances sociales (ECAS)	15
2.3 Organisation et tâches d'exécution de la Centrale de compensation, des caisses de compensation AVS et de l'office AI au niveau fédéral	15
2.3.1 Unité Finances et registres centraux (FRC)	16
2.3.2 Caisse fédérale de compensation (CFC)	17
2.3.3 Caisse suisse de compensation (CSC).....	18
2.3.4 Office AI pour les assurés résidant à l'étranger (OAIE).....	19
2.3.5 Support et tâches d'état-major	19
2.4 Origine, organisation et tâches de compenswiss	20
2.4.1 Origine.....	20
2.4.2 Organisation	21
2.4.3 Tâches.....	21
2.5 Tâches d'exécution de l'OFAS	22
3 Surveillance des organes d'exécution du 1^{er} pilier	23
3.1 Surveillance matérielle des caisses de compensation cantonales, des caisses de compensation professionnelles et des offices AI cantonaux	24
3.1.1 AVS et régime des APG	24
3.1.2 AI	25
3.2 Surveillance administrative et financière des caisses de compensation cantonales, des caisses de compensation professionnelles et des offices AI cantonaux.....	26

3.2.1	AVS et régime des APG	26
3.2.2	AI 27	
3.2.3	Modernisation de la surveillance	27
3.3	Surveillance de l'unité administrative CdC	28
3.4	Surveillance de compenswiss	29
4	Mandats liés au postulat 21.3604 et à la motion 21.4340	29
5	Risques inhérents à l'actuel système du 1^{er} pilier	30
5.1	Risques de l'actuel système du 1 ^{er} pilier selon le CDF	30
5.2	Analyse des risques identifiés par le CDF du point de vue des assurances sociales	31
5.2.1	Rôle et pertinence de la mission de mise en œuvre de l'OFAS	32
5.2.2	Rôle, rattachement et indépendance de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS (unité Finances et Registres centraux)	33
5.2.3	Mise en œuvre des directives de l'OFAS	34
5.2.4	Subordination de la CFC à son principal cotisant	35
5.2.5	Prise en charge des coûts et budget	36
5.2.6	Organisation interne et tenue des comptes	37
5.3	Risques concernant la surveillance hiérarchique de la CdC	39
5.4	Utilisation problématique de la notion de « centrale de compensation »	41
5.5	Coût et risques économiques et administratifs	41
5.6	Synthèse des risques de l'actuelle organisation	42
6	Variantes possibles pour une réorganisation de l'unité administrative CdC	43
6.1	Transfert de l'ensemble de l'unité administrative CdC dans un établissement de droit public	43
6.2	Regroupement de l'ensemble de l'unité administrative CdC avec compenswiss	45
6.3	Transfert de la CFC, de la CSC et de l'OAIE dans un établissement de droit public	46
6.4	Regroupement de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS (RCC) avec compenswiss	47
6.5	Externalisation de la CFC	47
6.5.1	Dans un établissement de droit public distinct	47
6.5.2	Autres variantes	48
7	Conclusions	48

Liste des abréviations

AC	<i>Assurance-chômage</i>
AFA	<i>Allocations familiales dans l'agriculture</i>
AFF	<i>Administration fédérale des finances</i>
AI	<i>Assurance-invalidité</i>
APG	<i>Allocations pour perte de gain</i>
APG	<i>Régime d'allocations pour perte de salaire et de gain</i>
AVS	<i>Assurance-vieillesse et survivants</i>
CAF-CFC	<i>Caisse d'allocations familiales de la CFC</i>
CCC	<i>Caisse cantonale de compensation</i>
CCP	<i>Caisse de compensation professionnelle</i>
CdC	<i>Centrale de compensation</i>
CDF	<i>Contrôle fédéral des finances</i>
CFC	<i>Caisse fédérale de compensation</i>
CSC	<i>Caisse suisse de compensation</i>
CSSS-E	<i>Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États</i>
CSSS-N	<i>Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national</i>
DFAE	<i>Département fédéral des affaires étrangères</i>
DFF	<i>Département fédéral des finances</i>
DFI	<i>Département fédéral de l'intérieur</i>
ECAS	<i>Établissement cantonal d'assurances sociales</i>
FRC	<i>Finances et Registres centraux</i>
LAFam	<i>Loi sur les allocations familiales</i>
LAI	<i>Loi fédérale sur l'assurance-invalidité</i>
LAPG	<i>Loi sur les allocations pour perte de gain</i>
LAVS	<i>Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants</i>
LFA	<i>Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture</i>
LFC	<i>Loi sur les finances</i>
LOGA	<i>Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration</i>
LPC	<i>Loi, Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI</i>
LPGA	<i>Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales</i>
LSu	<i>Loi sur les subventions</i>
OAIE	<i>Office AI pour les assurés résidant à l'étranger</i>
OFAS	<i>Office fédéral des assurances sociales</i>
Ordonnance sur la CdC	<i>Ordonnance du DFF sur la Centrale de compensation</i>
Org-DFF	<i>Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances</i>
RAI	<i>Règlement sur l'assurance-invalidité</i>
RAVS	<i>Règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants</i>
VZÄ	<i>Équivalent temps plein</i>

1 Contexte

1.1 Situation initiale

En 2014, le CDF a mené un audit à l'OFAS concernant la surveillance matérielle et financière de l'AVS. Dans son rapport du 6 mars 2015 intitulé « Surveillance technique et financière de l'AVS – Évaluation de la surveillance au sein de l'AVS »¹, le CDF avait remis en question les structures de l'AVS et formulé des recommandations visant à combler les lacunes qu'il avait relevées. Il recommandait notamment de mettre à jour la structure organisationnelle de l'unité administrative CdC, de détacher de l'administration fédérale toutes les tâches d'exécution de l'AVS et de transformer les caisses de compensation gérées par la CdC en établissements de droit public autonomes. En outre, les tâches centrales de l'AVS confiées à la CdC devaient être regroupées avec celles de l'établissement actuellement chargé de la gestion des fonds de compensation (compenswiss). Dans son rapport, le CDF exige que ses recommandations soient prises en compte dans le projet de l'OFAS visant à moderniser la surveillance² ainsi que dans le projet de nouvelle loi sur les fonds de compensation³.

Le CDF a par la suite révisé les conclusions de son rapport du 6 mars 2015 dans son rapport de suivi « Surveillance technique et financière de l'AVS » du 10 mai 2021⁴. À cette occasion, il a constaté que des parties essentielles de ses recommandations n'avaient pas été reprises dans le projet de modernisation de la surveillance. Il a alors remanié le modèle de mise en œuvre de ses recommandations et proposé de regrouper, au sein d'un établissement de droit public commun, la gestion des fonds de compensation (compenswiss) et l'ensemble de la CdC.

1.2 Postulat 21.3604 : rapport concernant les fonctions de la Centrale de compensation en matière d'exécution et de surveillance au sein de l'administration fédérale

Le 12 mai 2021, dans le cadre du projet de modification de la LAVS⁵, « Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation du 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité⁶ », la Commission des finances du Conseil des États a demandé à la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) de vérifier si les recommandations du CDF avaient été suffisamment prises en compte. Le 20 mai 2021, la CSSS-E a alors déposé le postulat 21.3604 « Rapport concernant les fonctions de la Centrale de compensation en matière d'exécution et de surveillance au sein de l'administration fédérale », dont la teneur est la suivante : « Le Conseil fédéral est chargé de se pencher sur les fonctions de la Centrale de compensation (CdC) en matière d'exécution et de surveillance au sein de l'administration fédérale et de proposer des améliorations, de sorte que les tâches liées à la surveillance continuent d'être assumées par l'administration fédérale et que les tâches d'exécution soient séparées de l'administration fédérale. »

Le Conseil fédéral a ensuite proposé d'accepter le postulat qui lui a été transmis le 27 septembre 2021. Dans son avis, il a expliqué qu'il partageait les préoccupations de la CSSE-E, à savoir que les compétences doivent être définies le plus clairement possible et que la surveillance et l'exécution doivent autant que possible être séparées. Cependant, afin de déterminer si le transfert d'une unité administrative serait judicieux, il faut tenir en outre compte

¹ <https://www.efk.admin.ch/fr/rapports/> > Assurances sociales et prévoyance vieillesse > CDF-14260 Lien : [Surveillance technique et financière de l'AVS <*EnDash*> Évaluation de la surveillance au sein de l'AVS <*EnDash*> Contrôle fédéral des finances \(CDF\)](#)

² Message du Conseil fédéral 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

³ 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

⁴ <https://www.efk.admin.ch/fr/rapports/> > Assurances sociales et prévoyance vieillesse > CDF-21601 Lien : [Surveillance technique et financière de l'AVS <*EnDash*> Contrôle fédéral des finances \(CDF\)](#)

⁵ RS 831.10

⁶ Message du Conseil fédéral 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

de critères administratifs, économiques et de gestion des risques. La structure organisationnelle de la CdC doit donc être examinée en vue d'établir si des améliorations peuvent y être apportées, et ce, en veillant à ne pas préjuger du résultat de son démembrement.

1.3 Motion 21.4340 « Assurer la gouvernance, la transparence, la cohérence et la surveillance des activités de la Confédération dans le domaine de l'AVS/AI/APG »

Dans son co-rapport du 4 octobre 2021, la Commission des finances du Conseil national a recommandé à la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N), de prendre en compte, dans le projet de modernisation de la surveillance⁷ la proposition du CDF selon laquelle la CdC et compenswiss devraient fusionner et la nouvelle structure être transférée dans un établissement d'assurances sociales de la Confédération. Le 29 octobre 2021, la CSSS-N a déposé la motion 21.4340 « Garantir la gouvernance, la transparence, la cohérence et la surveillance des activités de la Confédération dans le domaine de l'AVS/AI/APG », dont la teneur est la suivante : « Le Conseil fédéral est chargé d'examiner s'il serait judicieux de regrouper la Centrale de compensation et compenswiss et de transférer cette nouvelle structure dans un établissement fédéral d'assurances sociales, comme le propose la Commission des finances du Conseil national dans son co-rapport du 4 octobre 2021 concernant la modernisation de la surveillance dans l'AVS (19.080). »

Le Conseil fédéral a proposé d'adopter cette motion, qui lui a été transmise le 30 mai 2022. Dans sa prise de position, il a réaffirmé qu'un remaniement complet de la structure organisationnelle de la CdC ne se justifiait pas. Il s'est néanmoins déclaré disposé à intégrer la proposition de fusionner l'ensemble de la CdC avec compenswiss à ses futures réflexions sur l'évolution de l'AVS.

1.4 Structure du rapport

Le présent rapport commence par décrire l'origine du système décentralisé du 1^{er} pilier et les structures et tâches actuelles des services impliqués dans la mise en œuvre du 1^{er} pilier, ainsi que la surveillance de ces services. Il présente ensuite les risques évoqués par le CDF dans ses rapports d'audit concernant la structure organisationnelle de l'unité administrative CdC et les analyses qui s'y rapportent du point de vue de l'AVS. Sur la base de cette analyse, la nécessité de transférer les tâches d'exécution du 1^{er} pilier en dehors de l'administration fédérale, de même que les options envisageables pour la réorganisation de l'unité administrative CdC – y compris son regroupement avec compenswiss – seront examinées en réponse aux mandats des interventions parlementaires mentionnées.

2 Le 1^{er} pilier : son origine, son organisation et ses tâches de mise en œuvre

2.1 Origine du système décentralisé

2.1.1 Système de compensation du régime des allocations pour perte de salaire et de gain

Au début de la Seconde Guerre mondiale, le Conseil fédéral a introduit le régime des allocations pour perte de salaire et de gain, (entre-temps rebaptisé régime des allocations pour perte de gain, ou APG) afin de protéger la population contre la perte de salaire pendant le service militaire. L'organisation de l'APG reposait sur un système de compensation : les cotisations (recettes) et les prestations (dépenses) étaient équilibrées entre elles à plusieurs niveaux. Les entreprises décomptaient leurs recettes et leurs dépenses auprès de la caisse de compensation à laquelle elles étaient affiliées. Celle-ci établissait ses comptes, qu'elle

⁷ Message du Conseil fédéral 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

remettait ensuite à la Centrale de compensation, qui ordonnait finalement les flux financiers en provenance et à destination du Fonds de compensation⁸. Les employeurs fondèrent à cet effet leurs propres caisses de compensation, complétées par les caisses publiques de la Confédération et des cantons. Ces dernières couvraient les prestations en faveur des hommes qui n'étaient affiliés à aucune caisse patronale⁹. C'est ainsi que le système décentralisé des caisses de compensation professionnelles (CCP), des caisses de compensation cantonales (CCC) et des caisses de compensation de la Confédération fut mis en place¹⁰.

2.1.2 Création et organisation de l'AVS

À la création de l'AVS, en 1948, la structure des caisses de compensation et le principe de financement par un système de répartition (recettes courantes provenant des cotisations finançant directement les prestations d'assurance) ont été repris du modèle des APG¹¹. Un organe central chargé de la gestion des risques, doté d'une administration décentralisée mais placée sous la direction et la haute surveillance de la Confédération, a alors été institué¹². La participation des cantons et des communes ainsi que des associations d'employeurs visait à tenir compte à la fois du principe fédéraliste et d'un souhait de libre choix de l'assureur, avec pour seule restriction que l'assureur choisi n'exercerait pas ses fonctions pour son propre compte mais pour celui de l'organe central chargé de la gestion des risques¹³. Comme dans le régime d'allocations pour perte de salaire et de gain, des CCC et des CCP ont donc été créées, auxquelles sont venues s'ajouter, au niveau fédéral, des caisses de compensation AVS distinctes pour les employés de la Confédération et les Suisses de l'étranger (Caisse fédérale de compensation [CFC] et Caisse suisse de compensation [CSC]), cette dernière étant d'emblée rattachée à la Centrale de compensation¹⁴. Ce système a été retenu parce qu'une forte décentralisation répondait aux besoins et correspondait aux particularités de la Suisse, ce qui permettait d'éviter la mise en place d'un grand appareil administratif central. De plus, l'exécution de l'AVS pouvait être en grande partie réalisée avec le même personnel et les mêmes institutions que le régime des APG. Par ailleurs, une solution centralisée aurait eu peu de chances d'obtenir l'aval du peuple à cette époque¹⁵.

Le système de compensation toujours en vigueur repose sur le principe que les employeurs, les caisses de compensation AVS et la Centrale de compensation compensent leurs recettes (cotisations) et leurs dépenses (prestations) avec leur échelon supérieur respectif ; en 1997, cependant, la compensation au premier échelon, c'est-à-dire au niveau des employeurs, fut abandonnée.

Les caisses de compensation AVS prennent toutes les décisions d'ordre administratif (assujettissement, fixation et encaissement des cotisations, fixation et paiement des rentes et autres prestations en nature, informations aux assurés et aux employeurs) et gèrent les comptes individuels des assurés. Ne détenant elles-mêmes aucun avoir du 1^{er} pilier ou des APG, elles ne sont que des points de passage du trafic des paiements. Les avoirs de l'AVS, de l'assurance-invalidité (AI) et des APG sont concentrés dans les fonds de compensation.

La Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS exécute les tâches centrales. Elle procède à la compensation des recettes de cotisations et des dépenses pour les prestations

⁸ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 24 mai 1946 relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, FF 1946 II 353, p. 436 ss

⁹ <https://www.histoiredelasecuritesociale.ch> > Institutions > Administration de la sécurité sociale > Allocations pour perte de gain

¹⁰ Rapport explicatif sur la modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et l'optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, p. 7 ; disponible sur www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017

¹¹ <https://www.histoiredelasecuritesociale.ch> > Risques > Vieillesse

¹² Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 21 juin 1919 concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance-invalidité, vieillesse et survivants et la création des ressources nécessaires à la Confédération pour les assurances sociales, FF 1919 IV 1, p. 139

¹³ Ibid. p. 141

¹⁴ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 24 mai 1946 relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, FF 1946 II 353, p. 444.

¹⁵ Monioudis, Helen (2003): Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger. Zurich/Bâle/Genève : Schulthess, (en allemand). p. 35 s.

des caisses de compensation, vérifie les décomptes qui lui parviennent et veille au versement des excédents de cotisations par les caisses de compensation AVS au fonds de compensation, ou au paiement du découvert des caisses de compensation AVS par le fonds. En outre, elle établit les décomptes généraux des cotisations et des prestations, tient le registre des caisses de compensation qui gèrent les comptes individuels des assurés (registre des assurés) et le registre des prestations en espèces en cours ; enfin, elle veille à la prise en compte de tous les comptes individuels de l'assuré à la survenance d'un cas donnant droit à des prestations. Conformément à la structure fondamentalement décentralisée de l'appareil administratif, les tâches de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS se limitent aux fonctions de décompte et de contrôle financier qui doivent impérativement être exécutées de manière centralisée¹⁶.

L'administration du fonds de compensation place l'argent de l'AVS/AI/APG et assure la disponibilité des liquidités nécessaires au règlement des prestations en cours. Alors que, dans le régime d'allocations pour perte de salaire et de gain, la compensation centrale et la gestion des fonds de compensation étaient assurées par le même service, le Fonds de compensation de l'AVS a été dissocié de la Centrale de compensation, institué en dehors de l'administration fédérale et doté de sa propre personnalité juridique. Cette mesure visait à asseoir la délimitation claire entre les finances de l'AVS et celles de la Confédération. La Centrale de compensation est toutefois restée rattachée à l'administration fédérale¹⁷.

L'exécution décentralisée de l'AVS nécessite une surveillance efficace de la part de la Confédération. La Confédération doit veiller à ce que la loi soit mise en œuvre correctement et appliquée de manière uniforme sur l'ensemble du territoire suisse. C'est pourquoi un système de révision et de contrôle qui permet de vérifier la gestion du point de vue non seulement formel mais également matériel – autrement dit, l'application correcte des dispositions légales – a été mis en place. La Confédération ne devrait toutefois en principe pas exercer elle-même ces tâches de révision ; ces dernières devraient plutôt être confiées à des sociétés de révision privées, afin d'éviter une extension de l'appareil administratif central¹⁸.

2.1.3 Création et organisation de l'AI

L'introduction de l'AI, en 1960, s'est appuyée sur le système des caisses de compensation AVS déjà en place. Dès lors, les caisses de compensation AVS se virent accorder de nouvelles compétences : perception des cotisations AI, décisions de prestations AI et versement de prestations en espèces de l'AI. De plus, le Fonds de compensation de l'AVS se chargeait d'équilibrer les cotisations et les prestations. Les voies de droit et la surveillance assurée par l'OFAS étaient également inspirées de la loi sur l'AVS. Les décisions de l'AI, contrairement aux décisions de rente de l'AVS, entraînaient des mesures d'instruction complexes. Aussi la loi fédérale du 19 juin 1959¹⁹ sur l'assurance-invalidité (LAI) avait-elle doté chaque canton d'une commission AI. S'y ajoutaient deux commissions supplémentaires au niveau fédéral chargées l'une des employés de la Confédération et l'autre des Suisses de l'étranger. Les commissions AI avaient pour tâche principale de préparer les décisions portant sur le degré d'invalidité, l'adéquation des mesures de réadaptation ou le droit à la rente pour les caisses de compensation. En outre, la LAI confiait l'exécution des mesures d'ordre professionnel à six à neuf offices régionaux. La 3^e révision de l'AI, en 1991, a débouché sur la création des offices AI cantonaux, qui ont repris les fonctions des commissions AI et des offices régionaux. La coopération avec les caisses de compensation AVS avait été maintenue. Depuis cette révision, toutefois, ce sont les offices AI qui ont la compétence de rendre les décisions. Outre la perception des cotisations, les caisses de compensation AVS ne se chargeaient dès lors plus que du calcul administratif des prestations en espèces et de leur versement.

¹⁶ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 24 mai 1946 relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, FF 1946 II 353, p. 436 ss

¹⁷ Ibid., p. 454 et 502

¹⁸ Ibid., p. 448 et 454 ss

¹⁹ RS 831.20

2.1.4 Autres tâches

Les caisses de compensation instituées à l'époque pour assurer l'exécution des anciens régimes des APG et qui, après l'introduction de l'AVS, étaient chargées à la fois de l'AVS et des précédents régimes des APG se sont ainsi vu confier par la suite l'exécution de l'actuel régime des APG²⁰. Aussi la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain²¹ (LAPG) a-t-elle prévu que l'exécution des APG incombe aux organes de l'AVS. Aujourd'hui, les caisses de compensation AVS exécutent encore, outre l'AVS, les APG et le calcul des prestations en espèces dans l'AI, plusieurs autres tâches. Il en est de même pour la Centrale de compensation ainsi que pour la CFC et la CSC.

2.2 Organisation et tâches d'exécution des caisses de compensation AVS et des offices AI au niveau des cantons et des associations professionnelles

Aujourd'hui, la mise en œuvre de l'AVS continue d'incomber aux employeurs, aux caisses de compensation AVS et à la Centrale de compensation (art. 49 LAVS). Les caisses de compensation AVS se subdivisent en 46 CCP et 26 CCC, sans oublier la CFC et la CSC. Elles peuvent aussi avoir des agences. L'AI est mise en œuvre par les offices AI en collaboration avec les organes de l'AVS (art. 53 LAI). Ces derniers sont également responsables de l'exécution des APG (art. 21 LAPG). Les fonds de compensation de ces trois assurances sont gérés par compenswiss (art. 1 de la loi du 16 juin 2017 sur les fonds de compensation²²).

2.2.1 Caisses de compensation AVS : principe d'organisation autonome

Les associations professionnelles ou interprofessionnelles sont autorisées à créer des CCP sous la forme d'établissements autonomes de droit public (art. 53 LAVS). Les CCC sont créées par les cantons sous la forme d'établissements autonomes de droit public, à moins d'être rattachées à un établissement cantonal d'assurance sociale (ECAS ; art. 61, al. 1 et 1^{bis}, LAVS; voir aussi ch. 2.2.4). La CFC et la CSC, pour leur part, sont des divisions administratives de l'unité administrative CdC et font donc partie de l'administration fédérale centrale (voir aussi ch. 2.3).

L'acte de fondation cantonal (pour les CCC) ou le règlement de la caisse (dans le cas des CCP) sont soumis à l'approbation de la Confédération et contiennent notamment des dispositions sur les tâches et attributions du comité de direction ou de la commission de gestion, et de la direction de la caisse, sur l'organisation interne de la caisse, sur la création d'agences et sur leurs tâches, ainsi que sur leurs attributions, les principes de perception des contributions aux frais d'administration, la nomination de l'organe de révision et le contrôle des employeurs (art. 57 et 61 LAVS). L'organe suprême des CCP est le comité de direction de la caisse, celui des CCC est une commission de gestion (art. 58 et 61 LAVS). Les CCC et les CCP disposent d'une grande autonomie d'organisation. Le comité de direction de la caisse ou la commission de gestion est responsable de l'organisation interne de la caisse de compensation. L'organisation interne comprend la sélection du personnel, les structures salariales, le règlement des frais, la fixation du budget, les décisions d'investissements et toutes les décisions en lien avec l'informatique interne à la caisse. Les cantons ou les associations fondatrices ne sont responsables que de la nomination ou de la révocation de la commission de gestion ou du comité de direction de la caisse ainsi que de l'adoption de l'acte législatif cantonal ou du règlement de la caisse. En revanche, les cantons et les associations fondatrices répondent des dommages causés à l'AVS par les caisses de compensation AVS (art. 70 LAVS).

Les CCC et les CCP jouissent d'une grande latitude organisationnelle, notamment en ce qui concerne leurs frais d'administration. L'administration d'une caisse de compensation AVS comporte par exemple des coûts pour son personnel, ses installations, son matériel et son infrastructure. Pour les couvrir, les caisses de compensation AVS prélèvent auprès de leurs

²⁰ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi fédérale sur les allocations aux militaires pour perte de salaire et de gain du 23 octobre 1951, FF 1951 III 305, p. 338

²¹ RS 834.1

²² RS 830.2

membres, dans un cadre donné, des contributions aux frais d'administration échelonnées en fonction de la capacité contributive des assujettis (art. 69, al. 1, LAVS ; art. 157 du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants²³ [RAVS]). Des subsides, prélevés sur le Fonds de compensation de l'AVS, peuvent être accordés aux caisses de compensation pour leurs frais d'administration (art. 69, al. 2, LAVS ; art. 158 RAVS ; ordonnance du DFI du 21 octobre 2009 sur les subsides accordés aux caisses cantonales de compensation de l'AVS²⁴ pour couvrir leurs frais d'administration. D'autres subsides sont versés aux caisses de compensation pour les calculs anticipés de rentes de vieillesse, les cas d'encaissement et les procédures en réparation du dommage (art. 158^{bis} RAVS). En outre, l'AVS prend en charge les taxes postales découlant de l'application de l'AVS (art. 95, al. 3, let. b, LAVS). Les contributions aux frais d'administration versées par les affiliés tenus de cotiser et les subsides de l'AVS doivent servir exclusivement à couvrir les frais d'administration des caisses de compensation et de leurs agences, ainsi que les frais des révisions et des contrôles. Les caisses de compensation doivent en tenir un compte séparé (art. 69, al. 3, LAVS). Les frais d'administration de la CFC pour le personnel de l'administration fédérale et d'autres entreprises proches de la Confédération sont également financés par les cotisations des employeurs qui y sont affiliés (art. 10 en relation avec l'art. 8 de l'ordonnance sur la Centrale de compensation²⁵ [ordonnance sur la CdC]). La CSC ne compte que des personnes assurées facultativement et des bénéficiaires de rente, mais pas d'employeurs affiliés, qui sont ceux qui supportent habituellement la charge principale des frais d'administration. Dans cette caisse de compensation, des contributions aux frais d'administration ne sont donc prélevées qu'auprès des personnes assurées facultativement au sens de l'art. 2 LAVS (art. 69, al. 1, LAVS), tandis que l'AVS prend en charge les autres frais d'administration (art. 95, al. 1, let. b, LAVS).

Tant les CCC que les CCP se situent, sur le plan organisationnel, en dehors de la hiérarchie de l'administration fédérale (à l'exception des droits de surveillance et d'intervention de la Confédération visés à l'art. 72b LAVS, qui se limitent aux mesures strictement indispensables pour garantir l'application de l'AVS). La Confédération n'intervient dans l'organisation interne qu'en cas de violation grave des obligations ou d'infraction répétée des prescriptions légales (art. 60, al. 2, et 72b, let. f, g et h, LAVS). Tant que la caisse de compensation est stable sur le plan financier, l'autorité de surveillance n'intervient pas dans son budget. L'autonomie accordée aux caisses fédérales (CFC et CSC) est moindre, car le département auquel elles sont rattachées est responsable non seulement de la nomination de leur direction, mais aussi de leur budget, qui doit être approuvé par l'Assemblée fédérale (art. 29 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération²⁶ [LFC]).

L'autonomie d'organisation revêt une grande importance pour les caisses de compensation AVS. La liberté d'entreprise et l'indépendance y sont considérées comme des composantes importantes, car ces caisses sont soumises à une certaine pression concurrentielle. Leur concurrence se joue entre autres sur les contributions aux frais d'administration, de niveaux différents. Pour maintenir ou améliorer leur compétitivité, elles doivent gérer leurs ressources de manière efficace. S'agissant des systèmes d'information, les caisses de compensation veulent proposer à leurs membres des solutions aussi innovantes que possible, qui soient adaptées à leurs méthodes de travail. Les employeurs affiliés aux caisses de compensation appartiennent à des branches différentes et présentent aussi des structures distinctes (par ex. de grandes entreprises ou, au contraire, de nombreuses petites entreprises avec peu de salariés) ; il en résulte différentes méthodes de travail, auxquelles l'autonomie d'organisation des caisses de compensation permet de répondre de manière adéquate.

2.2.2 Tâches des caisses de compensation AVS

Sont obligatoirement assurées à l'AVS les personnes physiques domiciliées en Suisse ou exerçant une activité lucrative en Suisse ainsi que, sous certaines conditions, les

²³ RS 831.101

²⁴ RS 831.143.42

²⁵ RS 831.143.32

²⁶ RS 611.0

ressortissants suisses travaillant à l'étranger (art. 1a, al. 1, let. a à c, LAVS). Ces assurés doivent en conséquence être attribués à une caisse de compensation AVS. Les assurés ne peuvent pas choisir de s'affilier à une caisse de compensation, leur affiliation étant dictée par la LAVS : les employeurs et les indépendants qui sont membres d'une association fondatrice sont tous affiliés aux CCP (art. 64, al. 1, LAVS). Sont affiliés aux CCC tous les employeurs et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante qui ne sont pas membres d'une association fondatrice d'une CCP, de même que les personnes n'exerçant aucune activité lucrative et les assurés qui sont employés ou ouvriers d'un employeur non soumis à l'obligation de payer des cotisations (art. 64, al. 2, LAVS). Les CCC assument donc aussi, dans une certaine mesure, une fonction supplétive et font ainsi respecter l'obligation d'assurance. Le personnel de l'administration fédérale, des établissements de la Confédération et des entreprises proches de la Confédération est affilié à la CFC, tandis que les assurés à l'étranger sont affiliés à la CSC (art. 62 LAVS). S'agissant des entreprises proches de la Confédération, la CFC et, en particulier, la Caisse d'allocations familiales de la CFC (CAF-CFC) sont partiellement en concurrence avec d'autres caisses de compensation ou caisses d'allocations familiales.

Toutes les caisses de compensation AVS sont notamment chargées de fixer et de percevoir les cotisations, et de calculer et verser les prestations pour les assurés qui leur sont affiliés (art. 63, al. 1, LAVS). Les CCC sont en outre responsables de contrôler toutes les personnes tenues de cotiser et de recenser leur affiliation. Les caisses de compensation AVS sont aussi chargées de la perception des cotisations, de même que du calcul et du versement des prestations en espèces de l'AI et du régime des APG. Pour financer les frais d'exécution de ces tâches, elles prélèvent des contributions aux frais d'administration séparées (art. 66 LAI et art. 22 LAPG en relation avec l'art. 69 LAVS).

La Confédération peut confier aux caisses de compensation des tâches relevant d'autres domaines ; les cantons et les associations fondatrices peuvent faire de même avec l'approbation du Conseil fédéral. Ces tâches ne peuvent être confiées aux caisses que si elles n'entravent pas l'exécution régulière de l'AVS. Les caisses de compensation doivent être dédommagées pour les frais d'administration que leur occasionne l'accomplissement des tâches qui leur sont déléguées (art. 63a LAVS). Les contributions aux frais d'administration ou les subsides de l'AVS destinées à la mise en œuvre de l'AVS ne peuvent en aucun cas être utilisées à cet effet. Actuellement, les tâches confiées par la Confédération aux caisses de compensation sont l'application des APG, la perception des cotisations dans l'assurance-chômage, le contrôle de l'affiliation à la prévoyance professionnelle et à l'assurance-accidents ainsi que la restitution de la taxe sur le CO₂ aux employeurs. Les caisses de compensation cantonales se voient également attribuer des tâches dans le domaine des allocations familiales dans l'agriculture (art. 13 de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture²⁷[LFA])²⁸. En règle générale, les associations fondatrices et les cantons confient aux CCP ou, le cas échéant, aux CCC des tâches telles que le versement de la réduction des primes d'assurance-maladie, la gestion d'une caisse de compensation pour allocations familiales, la gestion de fonds (fonds en faveur de la formation professionnelle, fonds social), ou des tâches de perception de cotisations et de versement de prestations (fonds, association fondatrice). Conformément à l'art. 21, al. 2, de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires²⁹ (LPC), les cantons peuvent également confier aux caisses de compensation cantonales les tâches relatives aux demandes et aux versements de PC.

2.2.3 Offices AI

Conformément à l'art. 54, al. 2, LAI, les offices AI cantonaux sont institués sous la forme d'établissements cantonaux de droit public dotés de la personnalité juridique, à moins d'être rattachés à un établissement cantonal d'assurances sociales (art. 54, al. 3^{bis}, LAI ; voir aussi ch. 2.2.4). Ils exécutent entre autres les tâches prévues à l'art. 57 LAI, notamment le

²⁷ RS 836.1

²⁸ Message du 20 novembre 2019 concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Modernisation de la surveillance dans le 1er pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité), FF 2020 1, p. 7 s.

²⁹ RS 831.30

processus de réadaptation, et examinent le droit à une rente. Les prestations en espèces sont ensuite calculées et versées par les caisses de compensation AVS (art. 60 LAI). L'assurance rembourse aux offices AI et aux services médicaux régionaux les frais d'exploitation occasionnés par l'application de la loi selon une gestion rationnelle (art. 67, al. 1, let. a, LAI). Le remboursement des frais proprement dit a été délégué à l'OFAS (art. 55 du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité³⁰ [RAI]), qui décide des frais à rembourser en application de l'art 17 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions³¹(LSu). L'OFAS approuve en conséquence les budgets, les plans financiers et les comptes annuels des offices AI (art. 53, al. 2, RAI). En tant que division de l'unité administrative CdC, l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger (OAIE) fait partie intégrante de l'administration fédérale centrale (voir aussi art. 43 RAI).

2.2.4 Établissement cantonal d'assurances sociales (ECAS)

Depuis les années 1990, 20 cantons ont créé des structures organisationnelles regroupant sous un même toit leur caisse de compensation et leur office AI. Neuf cantons ont institué, par décret cantonal, un ECAS doté de sa propre personnalité juridique. Onze autres gèrent les caisses de compensation et les offices AI en union personnelle, si bien que leur caisse de compensation et leur office AI conservent chacun leur personnalité juridique, mais sous une direction commune.

En principe, chaque canton doit fonder une CCC qui revête la forme d'un établissement autonome de droit public. Depuis le 1^{er} janvier 2024, l'art. 61, al. 1^{bis}, LAVS prévoit qu'en dérogation à l'al. 1, la CCC ne doit pas être constituée en tant que personne juridique distincte si elle est rattachée à un ECAS et que ce dernier a le statut d'établissement autonome de droit public et possède une commission de gestion indépendante du canton. Ce principe s'applique par analogie aux offices AI, en vertu des art. 66 et 54, al. 3^{bis}, (modifiés) LAI. Il garantit que la caisse de compensation et l'office AI sont indépendants du canton pour ce qui a trait à l'exécution des lois fédérales. Dans la mesure où il en va de l'exécution du droit fédéral, le critère décisif est l'indépendance par rapport au canton et non la forme juridique de la caisse de compensation ou de l'office AI. On pourra donc renoncer à l'exigence de la forme juridique d'un « établissement autonome de droit public » pour une caisse de compensation et un office AI affiliés à un ECAS ou qui remplissent les conditions visées à l'art. 61, al. 1^{bis}, LAVS.

2.3 Organisation et tâches d'exécution de la Centrale de compensation, des caisses de compensation AVS et de l'office AI au niveau fédéral

Le développement de l'AVS est basé sur le modèle des APG pour les militaires qui existait depuis le début des années 1940. À partir de 1942, la Centrale de compensation a été au service des APG jusqu'à la création de l'AVS en 1948. C'est là qu'il fut décidé d'établir son siège à Genève (voir aussi ch. 2.1). La Centrale de compensation a alors repris la gestion du domaine financier et du fichier central des comptes individuels de cotisations (aujourd'hui : registre des assurés ; cf. art. 71, al. 4, LAVS). Le nom « Centrale de compensation » décrit la tâche principale de cette unité administrative dans le système décentralisé de l'AVS, qui consiste à assurer la compensation comptable entre les différentes caisses de compensation. En outre, elle doit vérifier les décomptes des caisses de compensation pour l'ensemble des cotisations et des indemnités et, le cas échéant, veiller à remédier aux lacunes dans les décomptes ou la comptabilité et se charger de la tenue des registres³². La Centrale de compensation, dont les tâches légales sont définies à l'art. 71 LAVS, a été rattachée à l'administration fédérale dès ses débuts.

L'art. 62, al. 2, LAVS a chargé le Conseil fédéral de créer la CSC pour assumer l'exécution de l'assurance facultative en faveur des Suissesses et des Suisses de l'étranger. Il l'a instituée auprès de la Centrale de compensation (art. 113 RAVS).

³⁰ RS 831.201

³¹ RS 616.1

³² Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 24 mai 1946 relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, FF 1946 II 353, p. 536

En 1992, à la suite de l'entrée en vigueur de la 3^e révision de l'AI, l'OAIE a été créé auprès de la Centrale de compensation. Lors de la modification de l'ordonnance sur la CdC, le 1^{er} janvier 1999, la CFC a été rattachée à la Centrale de compensation, l'ensemble des organes d'exécution du 1^{er} pilier de la Confédération s'y retrouvant ainsi réunis sous une direction commune. La CFC a cependant conservé ses bureaux à Berne. L'unité administrative complétée par la CFC porte également le nom de Centrale de compensation en dépit du fait que les tâches légales de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS soient remplies par l'unité Finances et registres centraux (RFC), qui est une sous-unité de l'unité administrative CdC. Les autres sous-unités CSC, CFC et OAIE n'ont rien à voir avec les tâches légales visées à l'art. 71 LAVS, mais sont rattachées, sur le plan organisationnel, en tant que caisses de compensation et office AI, à l'unité administrative CdC. Pour des raisons de synergie, une partie de leurs tâches – notamment en matière financière et de support – est assumée par d'autres sous-unités de l'unité administrative CdC (voir aussi ch. 2.3.1 ss).

L'unité administrative CdC est une division principale de l'Administration fédérale des finances (AFF) au sein du Département fédéral des finances (DFF) (art. 175 RAVS en relation avec l'art. 1, al. 1, de l'ordonnance sur la CdC). Son organisation est réglementée dans l'ordonnance sur la CdC. Lorsque des lois ou des ordonnances fédérales se réfèrent à la Centrale de compensation, cette référence vaut, à l'exception de quelques dispositions, pour la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS et non pour l'ensemble de l'unité administrative de la CdC (art. 1, al. 3, de l'ordonnance sur la CdC). Dans le présent texte, l'expression « unité administrative CdC » désigne la CdC en tant qu'unité administrative, tandis que l'expression « Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS » désigne la Centrale de compensation visée par la LAVS.

Les tâches et l'organisation de l'unité administrative CdC sont décrites aux prochains chapitres.

2.3.1 Unité Finances et registres centraux (FRC)

Tâches légales de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS

Les tâches centralisées de l'AVS, dont l'exécution a été confiée à la Centrale de compensation en vertu de l'art. 71 LAVS (voir aussi ch. 2.3.1), sont aujourd'hui prises en charge par la division Finances et Registres centraux (FRC ; art. 1, al. 3, Ordonnance sur la CdC). Les principales tâches conférées par la loi à la Centrale de compensation sont les suivantes :

- la tenue de la comptabilité centrale AVS/AI/APG (art. 71, al. 1^{bis}, LAVS), comprenant notamment l'établissement mensuel et annuel des états financiers de l'AVS, de l'AI et des APG, les décomptes des allocations familiales dans l'agriculture (AFA), ainsi que les cotisations (versées au Fonds de compensation de l'assurance-chômage) et les frais de gestion de l'assurance-chômage ;
- la surveillance du règlement des comptes entre la Centrale et les caisses de compensation (art. 71, al. 2, LAVS). La Centrale de compensation doit surveiller en permanence les flux financiers et les clôtures mensuelles, et en vérifier la plausibilité. Cette surveillance est nécessaire notamment pour permettre à la Centrale de compensation d'assumer ses tâches de trésorerie et d'obtenir l'assurance que les comptes agrégés ont été établis sur une base fiable. Il ne s'agit pas d'une activité de surveillance, mais d'une tâche d'exécution. Si la Centrale de compensation constate des anomalies, elle en informe l'OFAS, en tant qu'autorité de surveillance, qui prend des mesures si nécessaire ;
- l'assurance du bon déroulement des mouvements de fonds entre compensswiss et les organes d'exécution des assurances AVS, AI, APG, AFA et AC (art. 71, al. 3, LAVS) ;
- l'exploitation du registre des assurés de l'AVS/AI (art. 71, al. 4, LAVS). Ce domaine de compétence comprend, d'une part, l'attribution des numéros AVS – une tâche exclusivement réservée à la Centrale de compensation – et, d'autre part, l'enregistrement, pour chaque assuré, des caisses de compensation chargées de la tenue de ses comptes. Cela permet de regrouper l'ensemble des comptes individuels d'un assuré (art. 71, al. 5, LAVS). Le système *Unique Person Identification* UPI (art. 71, Abs. 4, LAVS) est utilisé

pour l'identification des personnes physiques et assure la génération, la gestion et la communication des numéros AVS ainsi que la création des identifiants du dossier électronique du patient en les reliant au numéro AVS ;

- l'exploitation du registre des prestations courantes en espèces (art. 71, al. 4, LAVS), qui a pour mission de répertorier les informations concernant les prestations d'assurance et leurs bénéficiaires et de simplifier ainsi l'information aux caisses, et aux autres organes (art. 50b LAVS), concernant les changements de rentes et notamment leur suppression en cas de décès ;
- l'exploitation du registre des allocations familiales (art. 21a de la loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales³³ [LAFam]), avec pour objectif de contrôler le versement de ces allocations et d'éviter que plusieurs allocations ne soient touchées pour un même enfant ;
- l'exploitation du registre des allocations pour perte de gain (art. 21, al. 2, LAPG et 71, al. 4, LAVS) avec pour objectif de prévenir les demandes de prestations abusives et d'améliorer la qualité des données relatives aux APG ;
- l'exploitation du système d'information PC (art. 26b LPC), dont le rôle est de répertorier toutes les prestations complémentaires aux rentes AVS et AI qui sont versées par les cantons aux ayants droit ;
- l'élaboration des données statistiques de l'AVS à des fins d'analyse (art. 212, al. 2, RAVS),
- l'enregistrement, la vérification tarifaire et le paiement des factures électroniques et papier qui concernent les prestations individuelles AVS et AI accordées par les offices AI (art. 79 RAI), ainsi que l'exploitation d'un registre des prestations en nature contenant les décisions, les fournisseurs et les bénéficiaires de ces prestations (art. 66b LAI).

Tâches de soutien aux autres unités de l'unité administrative CdC

- La tenue de la comptabilité de la CSC (art. 62, al. 2, LAVS), le paiement des rentes à l'étranger et l'encaissement des cotisations de l'assurance AVS/AI facultative (art. OAF) pour le compte de la CSC, ainsi que la prise en charge des cas de contentieux de la CSC et de l'OAIE, avec les activités de recouvrement en Suisse et à l'étranger également pour d'autres caisses de compensation et organismes de liaison ;
- l'établissement du budget, son suivi ainsi que la tenue de la comptabilité financière et analytique de l'unité administrative CdC ;
- la gestion et l'accompagnement des procédures d'acquisition de l'unité administrative CdC.

2.3.2 Caisse fédérale de compensation (CFC)

La Confédération a créé sous la forme de la CFC (art. 110, al. 1, RAVS) une caisse de compensation pour le personnel de l'administration fédérale et des établissements fédéraux (art. 62, al. 1, LAVS). Jusqu'en octobre 1999, la CFC faisait partie de la Caisse fédérale d'assurance (avec la Caisse fédérale de pensions, devenue entretemps Publica). Avec l'externalisation de Publica de l'administration fédérale centrale, le DFF a rattaché la CFC à l'unité administrative CdC sur le plan organisationnel (art. 1, al. 2, Ordonnance sur la CdC). La CFC dispose de son propre gérant (art. 59 LAVS). C'est le DFF qui est habilité à édicter les dispositions nécessaires concernant l'organisation de la CFC, en accord avec le DFI (art. 110, al. 2, LAVS). La CFC accomplit des tâches identiques aux caisses cantonales ou professionnelles. Elle est en effet l'organe compétent pour le personnel de l'administration fédérale, des établissements fédéraux et des entreprises liées à la Confédération. Plus précisément, l'ensemble de l'Administration fédérale (Conseil fédéral, administration centrale, tribunaux fédéraux) ainsi que les établissements et entreprises indépendants de la Confédération y sont affiliés. De plus, d'autres collectivités, établissements et organisations

³³ RS 836.2

de droit privé ou public qui sont soumis à la haute surveillance de la Confédération ou qui ont des relations étroites avec la Confédération peuvent être affiliés à la CFC et versent alors les cotisations de leurs employés auprès de cette caisse. Les anciens employés de ces administrations et organisations sont également assurés auprès de la CFC comme personnes sans activité lucrative en cas de pré-retraite (art. 118, al. 2, RAVS, en relation avec l'art. 8 Ordonnance sur la CdC). La CFC s'occupe ainsi du calcul et de l'encaissement des cotisations dues, de la gestion des comptes individuels de ses assurés, ainsi que de l'examen du droit, du calcul et du versement des diverses prestations d'AVS/AI/APG (rentes AVS et AI [à la suite d'une décision rendue par un office AI cantonal], indemnités journalières AI, allocations pour impotent, APG). La CFC gère également une caisse d'allocations familiales chargée d'exécuter la LAFam ainsi que les diverses prescriptions cantonales en la matière. Elle encaisse et verse les prestations relatives à ce domaine. Par ailleurs, la CFC prend en charge environ 1 000 demandes d'APG par an pour le compte de la CSC.

Au niveau de son application métier, la CFC est indépendante du reste de l'unité administrative CdC. Elle a conclu un contrat avec un pool informatique qui développe des applications spécifiques pour les caisses de compensation AVS ; 44 autres caisses de compensation y ont recours. La CFC dispose de son propre service informatique (support technique de 1^{er} niveau du métier).

L'équipe comptable et financière de la CFC est responsable de la comptabilité AVS de la CFC (art. 150 ss RAVS). En revanche, les comptes d'État (compte d'exploitation) sont établis par l'unité administrative CdC (unité FRC). De même que les caisses de compensation professionnelles et cantonales, la CFC est financée par les contributions aux frais d'administration versées par les employeurs qui lui sont affiliés. C'est la direction de l'unité administrative CdC qui fixe le montant des frais d'administration (art. 10 de l'ordonnance sur la CdC). La CFC est la seule division de l'unité administrative CdC à être entièrement autofinancée. Ses excédents de revenus (ou de pertes) sont versés à/pris en charge par la Confédération via le budget de la CdC. Elle n'a pas de réserves financières, par contre ses risques sont couverts par la Confédération.

2.3.3 Caisse suisse de compensation (CSC)

La Caisse suisse de compensation est principalement chargée de contrôler le droit aux prestations, de calculer de leur montant et de procéder à leur versement aux assurés résidant à l'étranger. Outre ces tâches, elle est également responsable de prélever les cotisations de l'assurance facultative et de l'assurance obligatoire des étudiants à l'étranger, ainsi que de gérer les comptes individuels de ces assurés (art. 62, al. 2, LAVS). Les prescriptions nécessaires en matière d'organisation sont édictées par le DFF, en accord avec le DFI et le département fédéral des affaires étrangères (DFAE ; art. 113, al. 2 RAVS). La gérance de la caisse est assumée par la direction de l'unité administrative CdC. Certaines tâches légales de la CSC, notamment le versement des prestations à l'étranger et l'entraide administrative internationale, sont prises en charge par les divisions FRC et Affaires internationales et logistiques (AIL).

Elle est également désignée dans les accords internationaux comme institution d'application de ces accords et organisme de liaison avec les institutions de sécurité sociale étrangères dans les domaines de l'invalidité, de la vieillesse et du décès.

Le financement de ses activités est assuré par le Fonds de compensation de l'AVS, ainsi que, dans l'application de l'assurance facultative, par les contributions aux frais d'administration perçues avec les cotisations (art. 69, al. 1, LAVS, complétées si nécessaire par le Fonds de compensation de l'AVS (art. 95, al. 1, let. b, LAVS). Aucun employeur n'est affilié à la CSC, contrairement aux autres caisses de compensation AVS, si bien que la CSC ne peut que dans une moindre mesure se financer par les contributions aux frais d'administration versées par les assurés à titre facultatif (environ 1,5 million de francs, soit 8,2 % des coûts totaux de l'assurance facultative, sont couverts par les contributions aux frais d'administration³⁴).

³⁴ 1 482 192 francs en 2022; soit 8,2 % des coûts totaux de l'assurance facultative

2.3.4 Office AI pour les assurés résidant à l'étranger (OAIE)

Le Conseil fédéral a institué un office AI pour les assurés résidant à l'étranger (art. 56 LAI). Cet office est constitué auprès de l'unité administrative CdC et les prescriptions nécessaires en matière d'organisation sont édictées par le DFF, en accord avec le DFI et le DFAE (art. 43, RAI).

L'OAIE enregistre et instruit les demandes de prestations AI des personnes ayant leur domicile à l'étranger. Sont exceptés les frontaliers dont le traitement des demandes incombe à l'office AI du secteur d'activité dans lequel ils exercent leur activité lucrative ainsi que les personnes ayant leur résidence habituelle en Suisse. En particulier, l'OAIE assume les tâches suivantes :

- traitement des demandes de prestations AI (réadaptation et rente) ;
- instruction des demandes de prestations, notamment à l'aide de documents produits par les assurés ou les organismes de liaison en application des accords avec l'UE et l'AELE ou encore des conventions bilatérales. Si nécessaire, l'OAIE procède à la mise en place de mesures d'instructions en Suisse (expertises médicales, observations professionnelles, etc.) ;
- évaluation médicale et économique des dossiers par les service spécialisés (service médical somatique, service médical psychiatrique, service de l'évaluation économique de l'invalidité) ;
- mise en œuvre de la lutte contre la perception induite de prestations pour les assurés à l'étranger ;
- révision périodique du droit à la rente ;
- entraide aux offices AI cantonaux pour le traitement des dossiers de frontaliers.

L'OAIE dispose de la section Prestations en espèces qui calcule les rentes AI et les indemnités journalières pour les personnes à l'étranger, y compris les frontaliers. Il s'agit ici d'une tâche légale de la CSC, mais sur le plan organisationnel, la section a été rattachée historiquement à l'OAIE dès sa création.

Son financement est assuré par le Fonds de compensation de l'AI, comme pour tous les offices AI.

2.3.5 Support et tâches d'état-major

Les unités de l'unité administrative CdC sont soutenues par les états-majors et les services de support de cette dernière (art. 1, al. 2, Ordonnance sur la CdC). Il s'agit des services suivants :

État-major de direction

L'état-major de direction soutient et conseille la direction, les divisions et les autres états-majors et services de support de l'unité administrative CdC dans leurs activités en pilotant et coordonnant les thématiques transversales telles que la communication, le conseil juridique, la qualité et le système de contrôle interne, les risques et la continuité des activités, la sécurité informatique, la sécurité de l'information et la protection des données.

Affaires internationales et logistiques

La division Affaires internationales et logistiques soutient les autres unités dans le traitement du flux de documents entrants et sortants de l'unité administrative CdC (réception du courrier entrant et numérisation, enregistrement des demandes dans les systèmes informatiques, impression et mise sous pli, courrier sortant et archivage). Elle assure aussi le *facility management* des locaux à Genève, la sécurité des collaboratrices et collaborateurs et l'ergonomie, la traduction, ainsi que l'accueil physique et téléphonique des assurés.

Par ailleurs, les tâches de coordination entre la Suisse et les organismes de liaison dans l'administration des assurances sociales sont prises en charge par cette division au nom de la CSC au sens légal.

Systèmes d'information

En mars 2012, le Conseil fédéral a octroyé à l'unité administrative CdC le statut de fournisseur de prestations informatiques, en lui permettant « de fournir les prestations informatiques dont elle a besoin dans le domaine des applications spécialisées »³⁵. La division Systèmes d'information a pour mission de développer, d'entretenir, d'exploiter et de faire évoluer, en concertation avec les unités, les systèmes d'information et de communication de l'unité administrative CdC. Parmi les solutions informatiques, on peut distinguer d'une part les applications propres à l'unité administrative CdC qui sont utilisées par ses unités pour l'exécution de leurs tâches légales (CSC, OAIE, soit *BtoC*). D'autre part, les applications communes aux organes d'exécution du 1^{er} pilier ou plus largement utilisées dans le domaine des assurances sociales (en particulier les registres centraux, les modules de calcul des rentes du 1^{er} pilier et les applications de gestion des flux financiers du 1^{er} pilier ; soit *BtoB*). L'unité administrative CdC applique la stratégie IT de la Confédération. Par ailleurs, elle a obtenu l'autorisation d'exploiter son propre centre de calcul pour l'hébergement de ses applications jusqu'à fin 2030 (P035), en tant qu'exception aux principes de la Confédération.

Ressources humaines

Vu qu'elle emploie près de 900 personnes (pour environ 790 EPT, l'unité administrative CdC dispose de son propre service du personnel (art. 4, al. 1, Ordonnance sur la CdC). Celui-ci s'occupe d'appliquer la stratégie et la politique du personnel de la Confédération selon les directives de l'Office fédéral du personnel. Il traite entre autres le recrutement, le conseil aux cadres en matière de gestion de personnel et le conseil aux collaboratrices et collaborateurs, le suivi des mutations relatives au salaire et au cycle de vie du personnel, la mise en application des mesures du personnel et des lois, le suivi des absences, la santé et le bien-être au travail ainsi que la gestion des besoins de développement du personnel.

Inspectorat interne (Service de révision)

L'unité administrative CdC dispose d'un service de révision interne (inspectorat interne – art. 2, al. 1, OCdC). Ce service déploie une activité visant à donner à la direction de l'unité administrative CdC une assurance raisonnable sur le degré de maîtrise de ses opérations. Dans le cadre de ses missions d'audit, il est amené à effectuer des contrôles et contribue, au travers de ses recommandations, à créer une plus-value et à améliorer les processus. Supervisé par le CDF, le service de révision est directement subordonné à la direction de l'unité administrative CdC sur le plan administratif et accomplit ses tâches de manière autonome et indépendante.

2.4 Origine, organisation et tâches de compenswiss

2.4.1 Origine

Dans le cadre de l'ancienne loi sur le régime des APG, la compensation centrale était assurée par le même organisme que celui qui gère les fonds de compensation. Le Fonds de compensation de l'AVS, en revanche, a été rendu autonome dès la création de l'AVS (art. 107 LAVS). Ainsi, un porteur de risque spécifique a été créé pour l'AVS et les finances de l'AVS ont été séparées de celles de la Confédération (voir aussi ch. 2.1). La gestion en a été confiée à un conseil d'administration nommé par le Conseil fédéral et composé de spécialistes de l'économie. Le conseil d'administration devait déterminer comment placer les capitaux du fonds et surveiller l'exécution de ses décisions et le déroulement des travaux techniques de gestion. À cet effet, un secrétariat avait été mis à sa disposition au sein de l'administration fédérale et l'exécution de ses décisions était assurée par l'administration fédérale des finances³⁶.

À la création des APG (en 1953) et de l'AI (en 1960), leurs fonds de compensation faisaient partie du Fonds de compensation de l'AVS et cette situation a perduré jusqu'à fin 2010.

³⁵ Selon l'art. 9, al. 2, de l'ordonnance sur la coordination de la transformation numérique et la gouvernance de l'informatique dans l'administration fédérale ; RS 172.010.58, OTNI

³⁶ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 24 mai 1946 relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, FF 1946 II 353, p. 436 ss et 502

Leurs comptes d'exploitation étaient certes tenus séparément, mais un seul bilan était établi. À l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité, en 2011, des fonds de compensation juridiquement indépendants ont été créés pour l'AI et les APG, mais les trois fonds de compensation ont continué à être gérés ensemble par un conseil d'administration et un secrétariat. Depuis, le bilan et le compte de résultat de chaque fonds de compensation sont tenus séparément, mais les placements et les liquidités sont administrés en commun. Jusqu'à récemment, cette organisation générale n'avait pas de personnalité juridique propre, ce qui était problématique, notamment pour les opérations de placement, surtout sur le marché financier international, où les fonds de compensation ne sont pas perçus par tous les acteurs financiers comme des partenaires à part entière. Lors de l'entrée en vigueur en deux temps de la loi sur les fonds de compensation – d'abord le 1^{er} janvier 2018, puis le 1^{er} janvier 2019 – les trois fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et des APG ont donc été regroupés en un établissement de droit public commun baptisé compenswiss et doté de sa propre personnalité juridique. En tant qu'établissement de droit public, il est indépendant sur le plan financier et organisationnel³⁷.

2.4.2 Organisation

L'établissement est soumis à la surveillance administrative du Conseil fédéral. Le conseil d'administration est l'organe de direction de l'établissement. Il se compose de onze membres qualifiés. Ses membres doivent lui permettre une prise de décision efficace, forts de leur expérience et de leurs connaissances de différents domaines. La Confédération est représentée au conseil d'administration. Le Conseil fédéral définit le profil de compétences recherché pour les membres du conseil d'administration et fixe leurs honoraires ainsi que les autres dispositions contractuelles. Tout en maintenant une représentation équitable des divers groupes d'intérêts, il exerce son droit de nomination sur la base de ce profil de compétences³⁸. Le conseil d'administration fixe le règlement d'organisation de l'établissement moyennant l'approbation du DFI. L'établissement a le statut d'employeur et définit, en matière de droit du personnel, ses propres dispositions d'exécution, qui sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral. Il peut ainsi définir lui-même ses rapports de travail dans le cadre des dispositions de la loi sur le personnel de la Confédération. Ainsi est-il garanti que les conditions d'emploi satisfont aux exigences tant économiques que politiques³⁹. Comme il s'autogère, l'établissement tient sa propre comptabilité et n'est donc pas directement soumis à la loi sur les finances de la Confédération. Il accomplit ses tâches en veillant à utiliser ses ressources de manière économique et axée sur le résultat et l'efficacité⁴⁰. La demande de budget concernant les tâches d'exploitation et d'administration de l'établissement est établie par sa direction. Le conseil d'administration est habilité à adopter ce budget. Il est également responsable de l'établissement du rapport de gestion annuel. Le rapport de gestion de compenswiss est soumis au Conseil fédéral pour approbation avant sa publication par le conseil d'administration⁴¹. L'organe de révision est nommé par le Conseil fédéral sur proposition du conseil d'administration. Il lui incombe de procéder à la révision de l'établissement, y compris les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG.

2.4.3 Tâches

Sur le plan comptable, les trois fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et des APG, qui sont gérés en commun par l'établissement compenswiss, constituent des fortunes distinctes et indépendantes les unes des autres. La part de la fortune placée en commun et du résultat des placements qui revient à chaque fonds de compensation est déterminée en fonction de sa participation au placement considéré⁴². L'établissement doit s'assurer de disposer en tout

³⁷ Message du 18 janvier 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 APG (loi sur les fonds de compensation), FF 2016 271, p. 272 et 275 s.

³⁸ Ibid. p. 288 s.

³⁹ Ibid. p. 279

⁴⁰ Ibid. p. 286

⁴¹ Ibid. p. 293

⁴² Ibid. p. 296

temps des liquidités nécessaires à la mise en œuvre des prestations de l'AVS, de l'AI et du régime des APG et d'investir la fortune à disposition de manière à garantir un rapport optimal entre la sécurité et l'obtention d'un rendement correspondant aux performances du marché. Il ne remplit aucune autre tâche en faveur de l'AVS, de l'AI et du régime des APG, et n'est pas responsable des activités des organes d'exécution de ces assurances sociales.

Le rapport de gestion, qui fait l'objet d'une publication, contient le compte annuel révisé de la gestion de fortune et le rapport annuel de l'établissement. Il comporte également les comptes agrégés des assurances sociales (AVS, AI et régime des APG), résultats des placements compris. Les comptes de la gestion de fortune comprennent aussi les frais d'exploitation et d'administration de l'établissement. Les actifs, y compris les profits et les pertes, sont répartis entre les bilans des trois fonds de compensation en fonction de leurs parts dans les placements. Les comptes annuels sont établis par la Centrale de compensation au sens de l'art. 71, al. 1^{bis}, LAVS et portent sur l'activité d'assurance et notamment sur les cotisations, les prestations, les parts d'impôt et la contribution de la Confédération. Compenswiss élabore des comptes agrégés pour l'AVS, l'AI et le régime des APG en incluant les résultats de la gestion de fortune (comptes de l'établissement). Il n'assume aucune responsabilité dans la gestion opérationnelle de l'AVS, de l'AI et du régime des APG, ni donc pour les comptes de ces assurances sociales. Tant la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS que l'institution sont responsables d'une partie des comptes annuels. Cette répartition des responsabilités est spécifique et ne saurait être comparée à l'organisation de sociétés de droit privé. Elle est étroitement liée à l'organisation décentralisée des systèmes de sécurité sociale de la Suisse.

2.5 Tâches d'exécution de l'OFAS

Outre la surveillance des organes d'exécution de l'AVS, de l'AI et des APG, l'OFAS assume des tâches qui servent également à l'exécution de l'AVS et de l'AI (voir aussi art. 53, al. 2, LAI) :

- *conclusion de conventions tarifaires pour l'AI* : l'OFAS est chargé de conclure des conventions tarifaires concernant les mesures médicales (art. 27 LAI) et les moyens auxiliaires (art. 21^{quater}, al. 1, let. b, LAI) et, suivant le cas, des mesures d'instruction (art. 72^{ter} RAI). Au total, on compte plus de 200 conventions tarifaires avec des fournisseurs de prestations ou avec des associations qui en défendent les intérêts. Les négociations tarifaires de plus grande envergure, en particulier dans le domaine des mesures médicales, sont menées par le Service central des tarifs médicaux LAA. L'OFAS dispose à cette fin d'un contrat de collaboration avec ce service qui représente sur ce plan les intérêts de l'assurance-accidents, de l'assurance militaire et de l'AI vis-à-vis des fournisseurs de prestations.
- *octroi d'aides financières à des organisations privées d'aide aux invalides et aux personnes âgées* : pour garantir les prestations de conseil et d'aide aux personnes âgées et aux invalides, l'OFAS alloue des subventions aux organisations privées sur la base de l'art. 74 LAI et de l'art. 101^{bis} LAVS. Ces aides financières au sens de l'art. 3, al. 1, LSu sont prises en charge par l'AI ou par l'AVS et donc imputées au fonds de compensation de l'AI ou de l'AVS. Les dépenses pour les prestations de l'aide privée aux invalides destinées à des personnes qui n'ont été atteintes dans leur santé qu'après avoir atteint l'âge de la retraite sont à la charge de l'AVS. Si les ressources destinées à ces aides financières sont certes imputées à l'AVS ou à l'AI, il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une tâche d'exécution des assurances sociales au sens propre du terme, mais d'une tâche fédérale qui est financée par les fonds de compensation de l'AVS et de l'AI sur la base d'un article constitutionnel spécifique (art. 112b et 112c de la Constitution fédérale).
- *subsidés pour les frais d'administration et indemnités aux caisses de compensation* : à certaines conditions, les caisses de compensation peuvent toucher des subsides pour couvrir leurs frais d'administration et des indemnités pour les tâches qui leur sont confiées (par ex. pour l'exécution de la procédure de décompte simplifiée visée aux art. 2 et 3 de

la loi du 17 juin 2005 sur le travail au noir⁴³, voir également l'art. 211^{ter} RAVS). Ces subsides et indemnités sont définis dans des ordonnances du Conseil fédéral ou du département. L'OFAS est responsable de l'exécution de ces ordonnances.

- *exécution en matière de recours* : en collaboration avec huit services de recours cantonaux et un service d'assistance de l'unité administrative CdC, l'OFAS mène des actions récursoires contre le tiers responsable dans un cas d'assurance (art. 72 de la loi fédérale du 6 octobre 2000⁴⁴ sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA]).

3 Surveillance des organes d'exécution du 1^{er} pilier

De par sa position constitutionnelle d'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération, le Conseil fédéral dispose d'un pouvoir de surveillance étendu sur l'administration fédérale centrale (art. 174 Cst. en relation avec l'art. 1, al. 1, de la loi du 21 mars 1997⁴⁵ sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ; [LOGA]). Dans l'administration centrale hiérarchisée, l'autorité suprême dispose, dans ses relations avec l'autorité subordonnée, d'un droit général de donner des instructions et d'exercer un pouvoir disciplinaire qui s'étend en principe à l'ensemble des tâches, y compris aux unités organisationnelles et aux collaborateurs de l'unité surveillée (surveillance dite hiérarchique, art. 8, al. 3, LOGA). Les dispositions particulières concernant certaines unités administratives ou l'attribution de certaines compétences par la législation fédérale sont réservées (art. 38 LOGA). La surveillance hiérarchique des unités administratives supérieures ne vaut que tant qu'aucune législation spéciale (en matière de droit des assurances sociales) n'en dispose autrement. L'unité administrative CdC, avec ses unités CFC, CSC, OAIE et RFC, fait partie de l'administration fédérale centrale et relève par conséquent des dispositions précitées.

En revanche, le Conseil fédéral exerce sa surveillance sur les unités administratives décentralisées et les organes extérieurs à la Confédération qui sont chargés de tâches administratives de la Confédération, comme c'est le cas des CCC et des CCP, des offices AI cantonaux et de compenswiss, conformément aux dispositions particulières (surveillance dite des collectivités ; art. 8, al. 4, LOGA). Contrairement à ce qui se passe dans la surveillance hiérarchique, les destinataires sont ici les organes administratifs dans leur ensemble et non des unités organisationnelles ou des collaborateurs spécifiques.

Alors que les expressions surveillance hiérarchique et surveillance des collectivités désignent des niveaux de la hiérarchie et des structures organisationnelles, la loi spéciale détermine, le cas échéant, quel type de surveillance est exercé et par qui :

surveillance matérielle des assurances sociales : la législation spéciale en matière d'assurances sociales prévoit que le Conseil fédéral est l'autorité suprême de surveillance de la mise en œuvre des assurances sociales (art. 76, al. 1, LPGA), mais délègue cette tâche à l'OFAS, dans les lois correspondantes, pour l'AVS, l'AI, les PC, le régime des APG et les allocations familiales dans l'agriculture⁴⁶. L'OFAS surveille donc l'exécution correcte des assurances sociales, à savoir le respect des prescriptions légales qui s'y rapportent par tous les services chargés de l'application des assurances sociales ici évoquées, y compris les diverses unités de l'unité administrative CdC (surveillance matérielle).

surveillance administrative et financière : mise en œuvre dans le cadre des assurances sociales par différents services, la surveillance administrative et financière sort du cadre de la surveillance matérielle. La surveillance administrative comprend les aspects opérationnels de la gestion, à l'instar de l'organisation et de l'infrastructure, la nomination des organes, la gestion

⁴³ RS 822.41

⁴⁴ RS 830.1

⁴⁵ RS 172.010

⁴⁶ Voir art. 72, al. 1, LAVS, art. 64 et 64a LAI, art. 28 LPC, art. 23 LAPG et art. 25 LFA.

du personnel et le choix de l'informatique. La surveillance financière se rapporte à l'approbation du budget et des comptes annuels.

Organe d'exécution	Surveillance matérielle : directives, examen des rapports de révision (révision matérielle et financière)	Surveillance administrative : nomination de la direction, organisation interne, personnel	Surveillance financière : approbation du budget et des comptes annuels, fixation éventuelle des contributions aux frais d'administration
CCC	OFAS	Commission administrative	Commission administrative
CCP	OFAS	Comité de direction de la caisse	Comité de direction de la caisse
Offices AI cantonaux	OFAS	Cantons (institution et organisation)	OFAS
CFC	OFAS	AFF	Assemblée fédérale* Direction de la CdC : fixation des contributions aux frais d'administration
CSC	OFAS	AFF	Assemblée fédérale*
OAIE	OFAS	AFF	Assemblée fédérale*
FRC (art. 71 LAVS)	OFAS	AFF	Assemblée fédérale*
compenswiss	-	Conseil d'administration / Conseil fédéral	Conseil d'administration / Conseil fédéral

* Conformément au principe de la surveillance hiérarchique en vigueur à l'administration fédérale centrale, la surveillance financière est assurée par l'AFF, cette dernière étant elle-même soumise aux instructions du DFF, du Conseil fédéral et, en dernier instant, de l'Assemblée fédérale.

3.1 Surveillance matérielle des caisses de compensation cantonales, des caisses de compensation professionnelles et des offices AI cantonaux

L'objectif de la surveillance matérielle des organes d'exécution du 1^{er} pilier est de garantir que l'exécution des assurances sociales concernées soit conforme à la loi, efficace et de qualité⁴⁷.

3.1.1 AVS et régime des APG

L'OFAS est chargé de la surveillance matérielle de toutes les caisses de compensation AVS (CCC, CAP, CFC, CSC) ainsi que de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS. Il veille à l'application uniforme des prescriptions légales. La surveillance matérielle est exercée par l'OFAS, d'une part, au moyen de directives générales et de directives portant sur des cas d'espèce, et d'instruments répressifs (art. 72a et 72b LAVS) et, d'autre part, par la révision des caisses et le contrôle des employeurs (art. 68 ss LAVS) ; ces deux travaux doivent faire l'objet d'un compte-rendu à l'OFAS et sont à effectuer conformément à ses directives (art. 68a, al. 3, LAVS ; art. 159 s. RAVS).

Les directives générales de l'OFAS – de même que ses instructions et ses circulaires – ont un caractère préventif. Elles contiennent des directives pratiques à l'intention des organes d'exécution afin de garantir une exécution uniforme et conforme à la loi. Les mesures répressives servent à remédier aux défauts constatés. Les mesures adoptées consistent notamment à fixer dans le cas d'espèce des objectifs ou donner des instructions à une caisse

⁴⁷ Message du Conseil fédéral 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, p. 12 s.

de compensation, à suspendre le versement d'éventuelles subsides par le fonds de compensation de l'AVS ou à demander aux cantons que les comités de direction des caisses, leurs gérants ou leurs remplaçants soient rappelés, avertis ou relevés de leurs fonctions, ou encore à ordonner la gestion de la caisse de compensation par un commissaire. Ces deux dernières mesures ne peuvent être appliquées que dans les cas de grave violation de leurs devoirs (art. 72b LAVS)⁴⁸. Enfin, les associations fondatrices, la Confédération et les cantons sont responsables des dommages causés à l'AVS par des actes punissables ou par des inobservances de prescriptions intentionnelles ou par négligence grave (art. 70 LAVS). L'OFAS a en outre la possibilité de dissoudre les CCP si les conditions de leur institution ou de la fourniture de sûretés ne sont plus remplies ou si les organes de la CCP se sont rendus coupables de violations graves et répétées de leurs obligations (art. 60, al. 2, LAVS et art. 107 RAVS).

L'OFAS recourt à des organes de révision externes dont l'activité de révision s'étend à tous les domaines d'activité de la caisse de compensation AVS définis à l'art. 63 LAVS. L'activité de contrôle des organes de révision porte sur la tenue des comptes (audit financier, révision de clôture) et sur le respect des dispositions légales dans le domaine de la gestion (audit réglementaire, révision principale). Les organes de révision vérifient également les tâches confiées aux caisses de compensation AVS (art. 132, al. 2, RAVS). L'OFAS a la compétence de donner des instructions aux organes de révision (art. 160, al. 5, RAVS). Ces instructions sont consignées dans les directives sur la révision des caisses de compensation AVS⁴⁹. Les rapports de révision servent de base à l'OFAS pour prendre des mesures de surveillance. En ce qui concerne les frais d'administration, il s'agit principalement de garantir que les cotisations perçues ne sont pas détournées de leur but⁵⁰.

En outre, les caisses de compensation doivent remettre leurs bilans et comptes d'exploitation chaque mois – et chaque année – à la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS (unité RFC) afin de lui permettre de surveiller le trafic des paiements (art. 155 RAVS). Ces bilans et comptes d'exploitation sont adressés à l'OFAS. La Confédération dispose donc de compétences étendues pour surveiller directement les caisses de compensation et leur donner des instructions⁵¹.

3.1.2 AI

L'OFAS exerce la surveillance matérielle des offices AI et des services médicaux régionaux. Il vérifie l'exécution des tâches et donne aux offices AI des directives générales et des directives portant sur des cas d'espèce (voir aussi art. 64a LAI). En cas d'écart par rapport à l'accomplissement des tâches prescrites par la loi, des mesures peuvent être exigées ou ordonnées. Les offices AI et les services médicaux régionaux doivent rendre compte périodiquement de l'exécution de leurs tâches à l'OFAS (voir aussi art. 50 RAI). Les art. 72a et 72b LAVS concernant les tâches et les mesures de l'autorité de surveillance sont par ailleurs applicables par analogie (art. 64, al. 1, LAI). Contrairement aux règles en vigueur dans l'AVS, l'application matérielle du droit n'est pas examinée par un organe de révision, mais par l'OFAS. Pour que l'OFAS puisse avoir une image plus claire du travail accompli par les offices AI, la 5^e révision de l'AI a introduit un audit des offices AI qui a lieu dans les offices eux-mêmes (art. 64a, al. 1, let. a, LAI). Cet audit permet à l'OFAS d'analyser en détail les activités des offices AI.⁵²

⁴⁸ Ibid. p. 13 s.

⁴⁹ Rapport explicatif sur la modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et l'optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, p. 14 s. ; disponible sur www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017

⁵⁰ Ibid. p. 16

⁵¹ Monioudis, Helen (2003): Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger. Zurich/Bâle/Genève : Schulthess. p. 50

⁵² Rapport explicatif sur la modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et l'optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, p. 16 ; disponible sur www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017

3.2 Surveillance administrative et financière des caisses de compensation cantonales, des caisses de compensation professionnelles et des offices AI cantonaux

3.2.1 AVS et régime des APG

Les cantons instituent, par un acte législatif spécial, des caisses cantonales de compensation revêtant la forme d'établissements de droit public et réglementent les dispositions minimales prévues à l'art. 61 LAVS. Cet acte législatif cantonal définit la surveillance administrative et financière. Jusqu'à présent, celle-ci pouvait être confiée à un seul département, à une commission instituée à cet effet ou à un conseil de surveillance élu par le gouvernement, par le Parlement ou par les deux. Depuis que la modernisation de la surveillance est entrée en vigueur⁵³, elle est assumée par une commission de gestion (art. 61, al. 2, let. g, LAVS). Les cantons nomment les membres de la commission de gestion et contrôlent ses processus internes. Les compétences de la commission de gestion se limitent aux aspects administratifs et organisationnels de la CCC et ne restent applicables que dans la mesure où la surveillance considérée ne relève pas de la Confédération elle-même. Il s'ensuit que les commissions de gestion n'ont pas le pouvoir de donner des directives portant sur des cas d'espèce, ni d'annuler ou de modifier des décisions qui sont conformes au droit fédéral. Les compétences des commissions de gestion comprennent l'approbation de l'organisation interne, la nomination de la direction de la caisse et d'éventuels autres organes de gestion, la prise de connaissance des rapports de révision, la fixation de la contribution aux frais des agences AVS, la définition des principes de perception des contributions aux frais d'administration ainsi que l'approbation du budget, du rapport annuel et des comptes annuels. La commission de gestion est ainsi en mesure de s'assurer que la direction de la caisse assume sa fonction de direction et peut prendre des mesures de droit du personnel en cas de comportement fautif constaté de son personnel ou de ses organes⁵⁴.

De manière analogue, la surveillance des affaires administratives, organisationnelles et financières au sein des CCP incombe aux comités de direction des caisses. Comme pour les CCC, le comité de direction de la caisse ne conserve que les compétences de surveillance qui ne sont pas réservées à la Confédération. Les associations fondatrices ne disposent d'aucun pouvoir de surveillance direct (art. 57 et 58 LAVS)⁵⁵.

La Confédération (OFAS) n'intervient que si la stabilité financière d'une caisse de compensation est compromise au point de ne plus pouvoir faire face à ses obligations légales.

Par rapport à une société anonyme, qui possède des organes tels qu'une direction, un conseil d'administration et une assemblée générale, une caisse de compensation ne comprend qu'une gestion de caisse et une commission de gestion ou, suivant le cas, un comité de direction de la caisse. La commission de gestion ou le comité de direction de la caisse est l'organe suprême de la caisse de compensation et joue donc le rôle de l'assemblée générale, mais assume, en plus, une partie des tâches d'un conseil d'administration (fixation du budget, de l'organisation interne, des salaires, des taux de contribution aux frais d'administration, etc.). Contrairement au conseil d'administration d'une société anonyme, la commission de gestion ou le comité de direction de la caisse ne peut pas prendre de décision matérielle. L'instance suprême qui prend les décisions est la direction de la caisse et ses décisions peuvent être contestées devant un tribunal. Dans le cas des CCC, le rôle des cantons se limite à adopter l'acte législatif cantonal, à nommer les membres de la commission de gestion et à assumer la responsabilité de la caisse. Les cantons, cependant, ne reçoivent pas de factures. Le fonctionnement des CCP est analogue.

⁵³ Message du Conseil fédéral 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

⁵⁴ Monioudis, Helen (2003): Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger. Zurich/Bâle/Genève : Schulthess. p. 51 ss

⁵⁵ Ibid. p. 75

3.2.2 AI

L'OFAS exerce la surveillance administrative et financière des offices AI cantonaux. Il définit notamment les critères visant à garantir l'efficacité, la qualité et l'uniformité de l'exécution des tâches, et en contrôle le respect (art. 64a, al. 2, LAI et art. 51 RAI). En outre, des conventions d'objectifs passées avec les offices AI servent à garantir l'efficacité, la qualité et l'uniformité de l'exécution des tâches (art. 52 RAI).

Les offices AI soumettent pour approbation à l'OFAS les frais d'exploitation et les investissements établis selon ses directives sous la forme d'un budget, des plans financiers des trois années suivantes et du compte annuel (art. 53, al. 2, RAI). L'OFAS décide également du remboursement des frais d'exploitation des offices AI et des services médicaux régionaux (art. 55 RAI en relation avec l'art. 67, al. 1, let. a, LAI). Ces remboursements constituent des indemnités au sens de la LSu, si bien que les normes de la LSu s'y appliquent également.

Les tâches des caisses de compensation en matière d'AI sont régies par les art. 60 et 61 LAI et la surveillance de ces tâches est exercée dans le cadre de la surveillance des caisses de compensation. De même, la révision des comptes se déroule dans le cadre de la révision des caisses de compensation. L'organe de révision de la caisse de compensation AVS examine également les comptes administratifs des offices AI (art. 59b LAI). Il établit une certification des comptes et une annexe à l'intention de l'OFAS. Cette annexe documente l'étendue de la révision, les principales constatations et recommandations.⁵⁶

La surveillance administrative et financière de l'OAIE (qui est une division de l'unité administrative CdC) fait l'objet d'une convention de prestations conclue entre l'unité administrative CdC et l'AFF. En ce qui concerne l'efficacité et la qualité, les prescriptions matérielles figurant dans les conventions de prestations conclues entre l'OFAS et les offices AI cantonaux sont comparables à celles qui figurent dans la convention de prestations liant l'unité administrative CdC à l'AFF⁵⁷.

3.2.3 Modernisation de la surveillance

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024, la révision de la LAVS visant à moderniser la surveillance⁵⁸ doit également permettre de renforcer l'orientation de la surveillance sur les risques, d'améliorer la gouvernance et de piloter les systèmes d'information du 1^{er} pilier de manière appropriée. Elle met l'accent sur les risques liés au paiement des prestations et à l'encaissement des cotisations, ainsi que sur le respect des prescriptions en matière de sécurité de l'information et de protection des données.

Les organes d'exécution sont tenus de mettre en place des instruments modernes de gestion et de contrôle (gestion des risques, gestion de la qualité et système de contrôle interne), et de les faire contrôler par l'organe de révision dans le cadre de la révision principale. En outre, l'autorité de surveillance peut collecter les données statistiques et les indicateurs de risque nécessaires à l'exercice de la surveillance en vue d'identifier les risques suffisamment tôt.

Tous les services impliqués dans la mise en œuvre du 1^{er} pilier doivent répondre à certaines exigences en matière de gouvernance. L'organe de nomination compétent définit des critères propres à garantir une activité irréprochable. Le rattachement des CCC et des offices AI à un ECAS repose sur une base légale. Dans ce cadre, il faut trouver un équilibre entre la grande flexibilité accordée aux cantons concernant l'organisation de leurs organes d'exécution et les efforts en vue d'une meilleure transparence concernant le financement.

⁵⁶ Rapport explicatif sur la modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et l'optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, p. 16 ss ; disponible sur www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017

⁵⁷ Rapport explicatif sur la modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et l'optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, p. 16 ss ; disponible sur www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017

⁵⁸ Message du Conseil fédéral 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

S'agissant de l'infrastructure informatique des organes d'exécution, la Confédération doit veiller à ce que la sécurité du système soit garantie. La nouvelle réglementation exige que les organes d'exécution veillent à ce que leurs systèmes d'information présentent la stabilité et l'adaptabilité nécessaires et à ce qu'ils garantissent la sécurité de l'information et la protection des données (art. 49a LAVS). L'OFAS fixe dans des directives les exigences en matière de sécurité de l'information et de protection des données (art. 72a, al. 2, let. b, LAVS). Des auditeurs informatiques spécialisés sont chargés de vérifier leur mise en œuvre et d'établir des rapports la concernant⁵⁹.

3.3 Surveillance de l'unité administrative CdC

Comme pour les CCC, les CCP et les offices AI cantonaux, l'unité administrative CdC, qui est composée de plusieurs organes d'exécution, fait l'objet d'une surveillance aussi bien matérielle qu'administrative et financière.

L'unité administrative CdC, y compris ses unités (RFC, CFC [CAF-CFC comprise], CSC et OAIE), est subordonnée administrativement à l'AFF (art. 9 de l'ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances⁶⁰ [Org DFF]). Ces unités relèvent donc de l'administration fédérale centrale, sur laquelle le Conseil fédéral exerce une surveillance (hiérarchique) constante et systématique (art. 8 LOGA). Ces pouvoirs de surveillance sont limités par la législation spéciale du droit des assurances sociales (art. 38 LOGA), qui confie la surveillance matérielle de l'AVS et de l'AI à l'OFAS.

La surveillance matérielle des unités CFC, CSA, OAIE et Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS est donc exercée par l'OFAS. S'agissant de la surveillance matérielle, le statut de la CFC et de la CSC ne se distingue pas de celui d'une CCC ou d'une CCP. Les révisions principales et finales de la CFC [CAF-CFC comprise] et de la CSC se déroulent conformément aux prescriptions de la LAVS et du RAVS, et s'étendent aux services d'état-major et d'assistance de l'unité administrative CdC, à condition qu'ils soient pertinents pour la révision (art. 5, al. 2, de l'ordonnance sur la CdC).

La surveillance administrative et financière incombe à l'AFF, au DFF et au Conseil fédéral (surveillance hiérarchique, voir ch. 3). Le DFF est autorisé à édicter, d'entente avec le DFI, les prescriptions nécessaires relatives à l'organisation, à l'affiliation, ainsi qu'à la révision de la CFC et au contrôle des employeurs (art. 110 RAVS). Le DFF édicte également le règlement de caisse de la CSC d'entente avec le Département fédéral des affaires étrangères et le DFI (art. 113 RAVS). L'AFF prévoit les suppléances (d'entente avec la direction) et les compétences en matière de personnel et nomme les organes de révision de la CFC [CAF-CFC comprise] et de la CSC (art. 3, 4 et 5 de l'ordonnance sur la CdC⁶¹). Par ailleurs, le budget d'exploitation de l'unité administrative CdC, en tant qu'unité de l'administration fédérale centrale, est soumis à la souveraineté budgétaire du Parlement. Le CDF exerce la surveillance financière de l'ensemble de l'unité administrative CdC et assiste ainsi l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral dans l'exercice de la surveillance de l'administration fédérale (art. 5, al. 1, de l'ordonnance sur la CdC ; art. 1, al. 1, de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances [LCF⁶²]). Le CDF et les organes de révision de la CFC [CAF-CFC comprise] et de la CSC harmonisent leurs plans de révision et coordonnent les révisions (art. 5, al. 3, de l'ordonnance sur la CdC).

L'OFAS veille donc à ce que la législation du 1^{er} pilier soit correctement appliquée par les organes d'exécution de l'AVS, de l'AI et du régime des APG regroupés dans l'unité

⁵⁹ Une description exhaustive figure dans le message du conseil fédéral 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, p. 18 ss

⁶⁰ RS 172.215.1

⁶¹ Rapport explicatif sur la modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et l'optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, p. 17 ; disponible sur www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017

⁶² RS 614.0

administrative CdC, tandis que l'AFF s'assure de la capacité et de l'efficacité de la gestion des prestations et des activités de l'unité administrative CdC.

La surveillance de l'OAIE présente une différence formelle : sa surveillance administrative et financière, exercée par l'OFAS pour les offices AI cantonaux (art. 51 ss LAI) fait l'objet d'une convention de prestations conclue entre l'unité administrative CdC et l'AFF. C'est pour cela que l'art. 52 RAI ne mentionne que les offices AI cantonaux – et non l'OAIE – dans les conventions d'objectifs. En matière d'efficacité et de qualité, les prescriptions figurant dans les conventions d'objectifs conclues entre l'OFAS et les offices AI cantonaux sont comparables à celles qui figurent dans la convention de prestations liant l'AFF à l'unité administrative CdC.

3.4 Surveillance de compenswiss

La surveillance de compenswiss incombe en principe au Conseil fédéral. Il ne s'agit ni d'une surveillance hiérarchique ni d'une surveillance matérielle assortie du droit de donner des instructions, comme pour les organes d'exécution décentralisés. La surveillance consiste essentiellement à contrôler la gestion de l'établissement et est régie par la législation spéciale. Le Conseil fédéral exerce sa surveillance notamment en nommant et en révoquant les membres, le président et le vice-président du conseil d'administration, en approuvant l'ordonnance sur le personnel de l'établissement, en approuvant le rapport de gestion et en donnant décharge au conseil d'administration (art. 18 de la loi sur les fonds de compensation). L'organe de révision présente en outre lui-même un rapport détaillé sur les résultats de son contrôle au Conseil fédéral (art. 10 de la loi sur les fonds de compensation).

En tant qu'organe de surveillance désigné par la loi, le Conseil fédéral a la tâche de veiller au bon fonctionnement des unités administratives de la Confédération et le droit de disposer de tous les instruments de surveillance nécessaires pour assumer pleinement cette responsabilité. Le Conseil fédéral peut, en particulier, refuser de donner sa décharge en cas de doute sur le bon exercice des compétences.

L'établissement est tenu de laisser le Conseil fédéral consulter la totalité de ses documents et de l'informer sur ses activités. Dans l'exercice de sa fonction de surveillance administrative, le Conseil fédéral peut demander à l'établissement, et plus particulièrement au conseil d'administration, des informations écrites ou des rapports, pour autant que celles-ci soient nécessaires à l'accomplissement de cette tâche. Le DFI peut en outre demander à l'organe de révision de clarifier certains faits et il a accès aux rapports de contrôle établis par l'organe de révision⁶³.

Dans l'ensemble, compenswiss dispose de nettement plus d'autonomie que les caisses de compensation et les offices AI, et la surveillance exercée par la Confédération sur compenswiss est nettement moins intense.

4 Mandats liés au postulat 21.3604 et à la motion 21.4340

Le postulat 21.3604 de la CSSS-E du 20 mai 2021 charge le Conseil fédéral de « se pencher sur les fonctions de la Centrale de compensation (CdC) en matière d'exécution et de surveillance au sein de l'administration fédérale et de proposer des améliorations, de sorte que les tâches liées à la surveillance continuent d'être assumées par l'administration fédérale et que les tâches d'exécution soient séparées de l'administration fédérale ». Dans le développement du postulat, la CSSS-E se réfère au rapport du CDF du 6 mars 2015 sur la surveillance matérielle et financière de l'AVS, selon lequel la délimitation des compétences de surveillance entre l'AFF et l'OFAS ne serait pas claire. La CSSS-E explique soutenir le principe consistant à séparer systématiquement l'exécution de la surveillance. Elle estime donc qu'il convient d'examiner des solutions permettant de dissocier les tâches d'exécution de l'administration fédérale (voir aussi ch. 1).

⁶³ Message du Conseil fédéral 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, p. 298

Il convient d'abord de relever que, contrairement à ce qui figure dans le texte du postulat, l'unité administrative CdC n'exerce pas de fonctions de surveillance, mais uniquement des tâches d'exécution. La surveillance matérielle de l'AVS incombe uniquement à l'OFAS, et sa surveillance administrative, à différents services, dont l'AFF. La Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS (ou l'unité RFC de l'unité administrative CdC) surveille le trafic des paiements des caisses de compensation. Il s'agit là d'une activité de contrôle effectuée pour le compte de l'OFAS et de compensswiss, et non d'une activité de surveillance (voir aussi. ch. 2.1 et 5.1). La question de la dissociation des fonctions de surveillance et d'exécution ne se pose donc pas au sein de l'unité administrative CdC.

En revanche, il y a lieu de vérifier si les tâches d'exécution pourraient et devraient être dissociées de l'administration fédérale (AFF et OFAS). Comme le précise le développement du postulat, une solution envisageable serait de transférer ensemble la CFC, la CSC et l'OAIE dans un établissement autonome de droit public. La motion 21.4340 de la CSSS-N du 29 octobre 2021 propose une alternative : elle charge le Conseil fédéral « d'examiner s'il serait judicieux de regrouper la Centrale de compensation et compensswiss et de transférer cette nouvelle structure dans un établissement fédéral d'assurances sociales » (voir aussi ch. 1).

Le chiffre 5 énumère d'abord les structures actuelles de l'AVS que le CDF considère comme présentant des risques en termes de pilotage. Il examine ensuite dans quelle mesure ces structures seraient effectivement un risque pour l'AVS, tout en abordant d'autres points problématiques. Le chiffre 6 analyse plusieurs options de réorganisation, tandis que chiffre 7 formule une conclusion.

5 Risques inhérents à l'actuel système du 1^{er} pilier

5.1 Risques de l'actuel système du 1^{er} pilier selon le CDF

Tant dans son rapport du 6 mars 2015 que dans son rapport de suivi du 10 mai 2021 (voir ch. 1), le CDF considère la séparation incomplète entre la surveillance et l'exécution comme un risque pour la gestion (gouvernance), en particulier eu égard aux structures de l'AVS :

- les tâches de surveillance et d'exécution sont toutes assumées au niveau fédéral, par l'unité administrative CdC et par l'OFAS, et ce, sans distinction claire entre les responsabilités des deux organismes, ce qui entraverait l'indépendance du travail de surveillance.
- La double subordination de l'unité administrative CdC à deux départements distincts serait susceptible de créer un conflit d'intérêts. La subordination de l'unité administrative CdC à l'AFF compliquerait l'application des directives vis-à-vis des caisses de compensation de la Confédération. En tant qu'autorité de surveillance, l'OFAS doit garantir une exécution des assurances sociales uniforme de haute qualité. C'est néanmoins l'AFF qui fixe les objectifs de qualité et d'efficacité ainsi que le budget global de ces unités organisationnelles.
- La CFC et la CSC sont subordonnées à l'unité administrative CdC. L'unité administrative ne pourrait donc exercer la surveillance du trafic des paiements indépendamment de ces deux caisses. En outre, la CFC fait partie intégrante des structures de l'employeur et ne serait donc pas non plus entièrement indépendante. Cette situation entraverait l'application des directives vis-à-vis de la CFC et de la CSC.
- La distinction entre les tâches d'administration des fonds de compensation (compensswiss) et l'exécution des tâches centrales visées à l'art. 71 LAVS par l'unité administrative CdC serait superflue. Les interactions entre compensswiss et la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS seraient problématiques du point de vue de la tenue des comptes et des compétences budgétaires. La présentation et l'adoption des comptes annuels agrégés sont la responsabilité du conseil d'administration de compensswiss, bien qu'il ne puisse que partiellement les influencer. Les coûts de l'unité administrative CdC sont validés par l'AFF dans le processus budgétaire régulier, alors

qu'ils sont majoritairement supportés par les fonds de compensation (à l'exception des coûts de la CFC), ce qui nuirait à l'autonomie des fonds de compensation.

- La CFC supporte une partie des frais annuels de l'unité administrative CdC qui lui sont facturés, de même qu'aux autres divisions, selon une clé de répartition déterminée. Elle n'en supporterait donc pas les frais effectifs. Selon la LAVS, la participation des membres aux frais administratifs ne devrait couvrir que les frais d'administration de la caisse de compensation pour l'exécution de l'AVS et des APG, et non le financement d'autres tâches. L'organisation de l'unité administrative CdC serait similaire à celle des ECAS. En vertu de l'art. 63a LAVS entré en vigueur à la récente modernisation de la surveillance, quiconque délègue une ou des tâches à une caisse de compensation affiliée à un ECAS doit la dédommager selon le principe de causalité, c'est-à-dire prendre en charge le coût effectif des tâches déléguées. Pour leur permettre de vérifier le respect du principe de causalité, les organes de révision devraient avoir accès à toutes les unités de l'ECAS. Cependant, au niveau fédéral, les exigences prévues dans le projet de modernisation de la surveillance visant à garantir notamment l'indépendance et la transparence des ECAS ne seraient pas remplies.

5.2 Analyse des risques identifiés par le CDF du point de vue des assurances sociales

L'AVS, l'AI et le régime des APG sont des assurances sociales dont l'exécution est confiée à une organisation décentralisée. Cette organisation est « virtuelle » dans la mesure où, contrairement aux compagnies d'assurance et à certaines autres assurances sociales, elle ne possède aucune « société mère » dotée d'une personnalité juridique, de compétences directionnelles directes et de propriété, mais se compose de plusieurs acteurs autonomes. Les différents organes d'exécution de ces assurances (y c. la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS et l'OFAS) participent à l'exécution de l'AVS, de l'AI et du régime des APG selon une répartition claire des tâches. La plupart de ces organes ont leur propre personnalité juridique mais ne supportent aucun risque actuariel, et aucun capital de l'AVS, de l'AI ou du régime des APG ne figure à leur bilan. La plupart d'entre eux exercent également d'autres activités. Contrairement aux assurances privées et à la plupart des autres assurances sociales, chacune de ces trois assurances dispose d'un fonds de compensation remplissant une fonction tampon permettant d'absorber les fluctuations saisonnières, conjoncturelles et structurelles, mais le risque n'est assumé par personne en particulier. Les comptes annuels de l'AVS/AI/APG ne sont pas comparables à ceux d'une institution dotée d'une personnalité juridique. Contrairement aux assurances-maladie, assurance-accidents, aux institutions de prévoyance professionnelle et aux assurances privées, il n'existe aucune « compagnie d'assurance » de l'AVS, de l'AI et du régime des APG. Le rôle de compensswiss est de gérer les trois fonds de compensation et de placer leurs actifs, mais elle ne supporte aucun risque actuariel lié à l'exécution de ces assurances. Le conseil d'administration de compensswiss n'est pas celui de l'AVS, de l'AI ou du régime des APG, mais uniquement celui de l'institution elle-même. Il n'est par conséquent comparable ni à l'organe suprême de l'AVS, de l'AI ou du régime des APG, ni au conseil d'administration d'une société anonyme. L'activité de surveillance de l'OFAS diffère de celle des autorités de surveillance des compagnies d'assurance, des institutions de prévoyance, etc. Elle ne consiste pas en une surveillance de compagnies supportant elles-mêmes des risques, mais en une surveillance de l'exécution de l'AVS, de l'AI et du régime des APG par les organes compétents. Les critères applicables à ces deux activités ne sont pas comparables. Dans un tel contexte, une distinction stricte entre surveillance et exécution n'est ni indispensable ni même pertinente.

La mission prioritaire des organes d'exécution du 1^{er} pilier est l'exécution juridiquement conforme, qualitativement élevée, uniforme et efficiente de l'AVS, de l'AI et des APG. Pour pouvoir remplir cette mission, la surveillance matérielle à laquelle ils sont soumis doit avoir connaissance des inexactitudes et pouvoir prendre des mesures et les mettre en œuvre, et rendre efficiente leur organisation.

5.2.1 Rôle et pertinence de la mission de mise en œuvre de l'OFAS

Outre la surveillance, la mission de l'OFAS comporte également des tâches portant sur l'exécution des assurances par des organes décentralisés, tâches qui ne peuvent être exécutées de manière pertinente que de façon centralisée (voir ch. 2.5). Ces tâches sont énumérées ci-après.

- *Conclusion de conventions tarifaires dans l'AI* : les tarifs définis dans l'AI sont applicables au remboursement des moyens auxiliaires ou des prestations de fournisseurs (art. 21^{quater} et 27 LAI). Afin de garantir l'uniformité des tarifs appliqués, les conventions tarifaires ne doivent pas être conclues isolément par chaque office AI, mais de façon centralisée. Il est logique et pertinent que l'OFAS fixe les conventions tarifaires en qualité de spécialiste, comme c'est l'usage dans d'autres domaines. L'OFAS dirige l'AI dans son ensemble, il en est responsable et gère en particulier ses finances. Déléguer cette tâche à chacun des offices AI serait peu judicieux, même s'ils sont responsables de son exécution. La surveillance des tarifs incombe au surveillant des prix, qui présente une recommandation formelle.
- *Octroi d'aides financières à des organisations d'aide privée aux invalides et à la vieillesse* : il est courant au sein de la Confédération – lors de l'octroi de subventions – que l'attribution des aides et la surveillance de leur mise en œuvre soient assurées par une même unité administrative. Bien que ces aides soient financées par l'AVS et l'AI, et figurent dans leurs comptes annuels, il s'agit en fait de prestations, non pas de ces assurances, mais de la Confédération, qui sont allouées au titre des subventions de cette dernière. Elles ne s'inscrivent donc pas dans la mission de mise en œuvre des assurances sociales. Les critères de subventionnement et les plafonds appliqués aux montants alloués sont explicités aux art. 222 ss RAVS et 108 ss RAI et figurent dans les directives de l'OFAS, garantissant ainsi que les subventions ne soient allouées qu'à des organisations offrant des prestations adéquates et adaptées aux besoins des personnes concernées. Quel que soit le partenaire contractuel, le contrôle des prestations dans le cadre des audits AI est réalisé sur la base de l'art. 25 LSu. Pour garantir la transparence concernant les subventions, le rapport annuel sur les assurances sociales établi en vertu de l'art. 76 LPGa fournit des informations sur celles-ci. Les aides allouées figurent également dans l'exposé des motifs du compte d'État. Le CDF procède à un examen régulier des aides allouées par l'OFAS⁶⁴.
- *Subsides pour frais d'administration et indemnités aux caisses de compensation* : l'OFAS est responsable de l'exécution des ordonnances relatives aux subsides et indemnités (voir ch. 2.5) et s'appuie sur des données statistiques de comptabilité et des formules prédéfinies, mais ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Déléguer cette compétence aux organes d'exécution décentralisés poserait un problème de gouvernance, car les organes seraient amenés à fixer eux-mêmes leurs subsides et leurs indemnités. Cette tâche ne peut par conséquent incomber qu'à l'OFAS.
- *Recours* : l'OFAS veille à une mise en œuvre uniforme des actions récursoires. Une exécution exclusivement décentralisée ne serait pas pertinente, du fait que le recours est une tâche hautement spécialisée et que les services de recours décentralisés ne disposent pas d'une masse critique suffisante pour la mise en œuvre d'actions récursoires. En théorie, l'exécution centralisée et la surveillance des services de recours décentralisés pourrait être assurées par un autre organisme que l'OFAS. Il est néanmoins logique que cette responsabilité incombe à l'OFAS en raison de la nécessité de coordination des activités avec la SUVA, les assurances responsabilité civile et les institutions de prévoyance professionnelle ainsi qu'à l'intégration de ces activités dans les travaux législatifs en rapport direct ou indirect avec les actions récursoires. Il ne serait donc pas pertinent de déléguer cette responsabilité à un organe d'exécution.

⁶⁴ <https://www.efk.admin.ch/fr> > Publications > Rapports > Assurances sociales et prévoyance vieillesse > CDF-22624 Lien : [Octroi des subventions aux organisations privées d'aide aux personnes handicapées – Contrôle fédéral des finances \(CDF\)](#)

Toutes ces tâches doivent être exécutées par un organe central. En sa qualité de spécialiste des assurances sociales responsable des bases du 1^{er} pilier et de sa législation, l'OFAS est l'organisme adéquat. Il est évident que les organes d'exécution ne peuvent conclure des conventions tarifaires, allouer des aides financières, s'octroyer eux-mêmes des subsides et des indemnités ni exercer de surveillance entre eux. Les tâches d'exécution de l'AVS, de l'AI et du régime des APG assumées par ces organes sont clairement distinctes des tâches centrales, moins nombreuses, incombant à l'OFAS, en plus de ses activités de surveillance. Ces tâches centrales ne sont pas non plus des tâches d'exécution, ce qui ne remet pas en question l'indépendance de leur mise en œuvre.

Les charges de personnel et de biens et services de l'OFAS liées aux activités de surveillance et d'exécution ne sont pas directement couvertes par chacune des assurances elles-mêmes mais approuvées par le Parlement fédéral dans le budget global de l'OFAS – le montant correspondant étant remboursé par les fonds de compensation (voir art. 95, al. 1, let. c, LAVS) – et figurent dans l'exposé des motifs du compte d'État. Le Conseil fédéral et le Parlement ont ainsi la possibilité de se prononcer sur les frais administratifs de l'OFAS au moment de l'approbation de l'enveloppe budgétaire de l'office. Ces charges ne font l'objet d'aucun arrêté de crédit explicite, du fait que la part couverte par les fonds de compensation figure dans le crédit total des propres dépenses de l'OFAS⁶⁵.

5.2.2 Rôle, rattachement et indépendance de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS (unité Finances et Registres centraux)

L'unité administrative CdC n'assume que des tâches d'exécution, elle n'exerce aucune surveillance. La surveillance du règlement des comptes des caisses de compensation par la Centrale de compensation, prévue à l'art. 71, al. 2, LAVS et assurée par l'unité Finances et Registres centraux – elle-même rattachée à la Centrale de compensation – ne constitue pas une activité de surveillance matérielle mais un contrôle indispensable à la poursuite du traitement des résultats chiffrés en vue de leur intégration dans la comptabilité globale agrégée ; elle est utile à l'OFAS, en lien avec son système de signalement précoce des irrégularités ou des points nécessitant des clarifications. Tant les flux financiers quotidiens (des caisses de compensation et de compenswiss) que les boucllements mensuels sont soumis à quantité d'analyses et d'examens de plausibilité instantanés, exécutés en permanence par la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS, en étroite collaboration avec l'OFAS, en sa qualité d'autorité de surveillance. La Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS reçoit les rapports de révision des caisses de compensation et rend, conjointement avec l'OFAS, un avis écrit portant sur les aspects financiers de chacun de ces rapports. Les registres centraux tenus par la Centrale de compensation au sens de l'art. 71, al. 4, LAVS constituent un élément fondamental de la surveillance, car ils fournissent les données permettant l'analyse et l'équilibrage des registres, garantissant ainsi la qualité des données de base et la plausibilité des prestations d'assurance. La gestion centrale des liquidités en vertu de l'art. 71, al. 3, LAVS revêt un aspect tout aussi fondamental. L'ensemble de ces responsabilités font de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS le levier de l'autorité de surveillance matérielle. Le fait que les caisses de compensation (CFC et CSC), qui ordonnent les paiements à la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS et les retraits de celle-ci, appartiennent à la même unité administrative que cette centrale, dont le rôle est d'informer OFAS en tant qu'autorité de surveillance en cas d'anomalies dans ces flux financiers ou d'incohérences dans la gestion des liquidités, n'a jusqu'à présent pas posé de problème concrètement, quand bien même elle représente un risque théorique. L'existence de révisions interne et externe, comme dans d'autres entreprises, ne saurait garantir une indépendance entre ces deux unités. Toutefois, cette situation n'affecte en rien l'exercice de la surveillance matérielle exercée par l'OFAS, assurée notamment par la révision des caisses de compensation. Les moyens de surveillance à disposition permettent de prendre des mesures préventives suffisantes pour réduire au minimum ce risque, dont la probabilité de survenance peut dès lors être considérée comme faible.

⁶⁵ <https://www.efk.admin.ch/fr>Publications>Rapports>Assurances sociales et prévoyance vieillesse>CDF-24610> Lien : [Coûts imputés aux fonds de compensation - Contrôle fédéral des finances \(CDF\)](#)

Par contre, la surveillance des flux financiers et de la gestion des liquidités par un organe de l'administration fédérale centrale présente un avantage. La subordination à l'administration fédérale de deux unités collaborant à la surveillance, (Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS et l'OFAS), garantit une communication rapide, simple et sans entrave. Les registres centraux jouent également un rôle fondamental dans la surveillance ; la gestion des données sensibles qu'ils traitent par une infrastructure interne à l'administration fédérale est un choix délibéré. La gestion et l'échange sécurisé de données seraient certes également garantis s'il l'on recourait à une solution institutionnelle, mais une telle solution nécessiterait un ensemble de prescriptions détaillées aux niveaux législatif et réglementaire, en particulier les prescriptions concernant la forme que prendrait la surveillance matérielle de l'institution concernée et les instruments qu'elle utiliserait.

Tandis que la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS tient les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG, compenswiss est responsable de la tenue des comptes relatifs à la gestion de la fortune, y compris ses propres frais d'exploitation et d'administration (art. 14 de la loi sur les fonds de compensation) et établit un rapport de gestion. Ce rapport présente les comptes annuels et le rapport annuel de l'établissement ainsi que les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG, établis séparément par la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS. Cette répartition reflète l'organisation décentralisée de ces trois assurances sociales. Toutes les caisses de compensation tiennent leurs propres comptes, qui sont ensuite consolidés par la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS pour chacune des trois assurances individuellement, puis repris par compenswiss dans les comptes agrégés de chaque assurance. D'un point de vue de droit privé, il peut paraître inhabituel que le conseil d'administration de compenswiss réponde du rapport d'exploitation de chaque assurance, alors qu'il n'a aucune influence sur leur compte annuel. Cependant, compenswiss n'est pas comparable à une entreprise de droit privé. La responsabilité assumée par le conseil d'administration de compenswiss en établissant les comptes agrégés selon un processus s'appuyant sur les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG établis par la CdC n'est pas comparable à celle que porte une entreprise de droit privé. Cette répartition dans la comptabilité est voulue et n'est, selon le CDF, pas problématique.

La Centrale de compensation, au sens de l'art. 71 LAVS, constitue également un contrepoids à compenswiss. Par ailleurs, compenswiss est autonome dans l'accomplissement de sa mission, à savoir le placement de la fortune sur les marchés financiers. En revanche, les flux financiers entre compenswiss et les assurances sociales entrent dans la comptabilité et relèvent des opérations traitées par la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS, qui analyse également ces flux, ce qui répond à l'impératif de distinction entre les domaines de compétence. Cette distinction claire entre les fonctions permet d'assurer une bonne gouvernance.

5.2.3 Mise en œuvre des directives de l'OFAS

La surveillance matérielle de l'unité Finances et Registres centraux de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS, de la CFC, de la CSC et de l'OAIE incombe exclusivement à l'OFAS. L'AFF exerce une surveillance administrative et financière sur l'unité administrative CdC. Les compétences de l'AFF se limitent aux plans organisationnels et financiers et ne concernent pas la surveillance matérielle (voir ch. 3). À cet égard, la structure de sa surveillance ne diffère pas de celle des CCC ou des CCP. La surveillance matérielle de ces caisses est également assurée par l'OFAS, tandis que la surveillance administrative et financière incombe à une commission administrative ou au comité de direction de la caisse⁶⁶. L'AFF n'est par conséquent pas habilitée (pas plus que les commissions administratives ou les comités de direction des caisses) à édicter des prescriptions d'exécution des assurances sociales, ni à modifier ou annuler des décisions rendues par l'OFAS conformément au droit

⁶⁶ Rapport explicatif sur la modification de la LAVS (modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité), p. 27 s. ; disponible sur www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017

fédéral⁶⁷. Évidemment, on ne peut pas exclure que, dans de rares cas, l'AFF et l'OFAS arrivent à des évaluations différentes. Une différence d'appréciation peut cependant aussi apparaître entre l'OFAS en tant qu'autorité de surveillance et un organe d'exécution, une commission administrative ou le comité de direction d'une caisse. Si les différences sont significatives, ces divergences peuvent en général facilement être portées au niveau fédéral par la voie hiérarchique régulière pour y être clarifiées. En outre, la procédure administrative standard de l'AVS s'applique aussi aux organes d'exécution fédéraux⁶⁸. La distinction claire entre les tâches de l'OFAS et celles de l'AFF, ainsi que la compétence de l'OFAS à émettre des directives garantissent une exécution de l'AVS et de l'AI uniforme et conforme à la loi. En vertu de l'art. 72b LAVS, l'OFAS peut, en sa qualité d'autorité de surveillance des caisses de compensation, exiger tous les renseignements et documents nécessaires à l'exercice de sa surveillance, émettre des prescriptions à l'intention d'une caisse de compensation ou lui fixer des objectifs, demander ou procéder à une révision complémentaire, demander à son organe de nomination de mettre en demeure, d'avertir ou de relever de leurs fonctions les responsables ou le gérant de la caisse, demander la révocation de l'organe de révision ou suspendre le versement d'éventuels subsides du Fonds de compensation de l'AVS.

5.2.4 Subordination de la CFC à son principal cotisant

Du point de vue organisationnel, la CFC est rattachée, sur le plan organisationnel, à l'unité administrative CdC, elle-même subordonnée à l'AFF et au DFF. Elle dépend donc hiérarchiquement de l'employeur qui lui est affilié pour son personnel (art. 62, al. 1, LAVS). Conformément à l'art. 76 LPGA, le Conseil fédéral, en tant qu'autorité de surveillance des assurances sociales, exerce également sa surveillance sur la CFC. Il assume donc en permanence, auprès de la CFC, le double rôle de l'employeur affilié et de l'autorité de surveillance (bien qu'il ait délégué la surveillance matérielle à l'OFAS). Les CCC, quant à elles, ne font pas partie des administrations cantonales, mais ont été créées par les cantons ; ce sont des établissements autonomes de droit public (cf. art. 61, al. 1, et al. 1^{bis}, LAVS). Les CCP sont des établissements de droit public régis par le droit fédéral. Ainsi, les CCC et les CCP sont toutes indépendantes des employeurs qui leurs sont affiliés et, de ce fait, ne font partie d'aucune unité organisationnelle de ces derniers (à l'exception de ce qui concerne leur propre personnel). La CFC ne se place donc pas sur le même plan organisationnel que les autres caisses de compensation. Il convient de préciser que l'autonomie juridique des caisses de compensation n'a pas été exigée pour des raisons d'indépendance vis-à-vis de l'employeur, mais vis-à-vis des cantons dans leur statut constitutionnel, de sorte que les directives de la Confédération ou la législation fédérale s'appliquent sans restriction et qu'il n'y ait pas de conflit entre les niveaux de l'État. Le problème des niveaux de l'État ne se pose pas pour la CFC, exclusivement présente au niveau fédéral.

La CFC est techniquement subordonnée exclusivement à l'OFAS. Aussi, seul l'OFAS est habilité à lui donner des instructions. Elle est soumise à la surveillance de l'OFAS au même titre que les autres caisses de compensation. Les problèmes soulevés par la surveillance matérielle de la CFC ne découlent pas de sa subordination à l'unité administrative CdC, ni à l'AFF, mais peuvent subvenir en cas de différences entre l'OFAS et l'unité administrative CdC, comme cela pourrait se produire pour tout organe d'exécution. Dans ce cas, c'est le processus administratif habituel de l'AVS qui est appliqué, ce qui permet à l'OFAS d'ordonner à la CFC de rendre une décision applicable également à la Confédération en sa qualité d'employeur⁶⁹. Comme tout différend survenant entre une caisse de compensation et un employeur, les différends matériels opposant la CFC et un employeur affilié seront traités par le Tribunal administratif fédéral. L'OFAS peut en outre prendre d'autres mesures si nécessaire (voir aussi ch. 5.2.3).

⁶⁷ Monioudis, Helen (2003): Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger. Zurich/Bâle/Genève : Schulthess. p. 52

⁶⁸ Rapport explicatif sur la modification de la LAVS (modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité), p. 27 s. ; disponible sur www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017

⁶⁹ *ibid.* p. 27 s.

Selon les prescriptions de l'OFAS, toutes les caisses de compensation sont soumises à une révision portant tant sur la comptabilité que sur la gestion technique de la caisse. En cas d'erreurs de la CFC commises au bénéfice de son employeur, la Confédération, l'organe de révision les repérerait dans le cadre de sa révision principale. En vertu de la LAVS, la CDF a rempli le rôle d'organe de révision de la CDF jusqu'en 2016. En cette qualité, elle n'a constaté ni événement ou incident problématique, ni indice de manque d'autonomie vis-à-vis du DFF ou de la Confédération. Depuis 2016, la révision est effectuée par un organe de révision externe.

Les directives, les voies de droit et la révision s'appliquent selon les mêmes modalités que pour toutes les autres caisses de compensation. Comme elle fait partie de l'administration fédérale, la CFC est, contrairement à toutes les autres caisses, directement intégrée à son principal cotisant, du point de vue organisationnel et juridique. Cette structure organisationnelle pourrait être mieux adaptée aux principes de gouvernance, à condition d'adopter une structure similaire à celle des autres caisses de compensation. Une telle modification n'apparaît cependant pas comme indispensable du fait que les prescriptions de l'OFAS sont applicables sans limitation à l'actuelle forme organisationnelle de la CFC.

5.2.5 Prise en charge des coûts et budget

L'unité administrative CdC est rattachée à l'administration fédérale et donc soumise au processus du budget de la Confédération. Cependant, ses coûts sont en majeure partie financés par les cotisations des employeurs et des assurés à l'AVS, à l'AI et au régime des APG, et non directement par les finances fédérales alimentées par les recettes fiscales générales (à l'exception des contributions aux frais d'administration de la CFC). Le CDF déplore à ce propos que l'organe supportant les coûts ne soit pas le même que celui qui établit le budget : elle y voit une réduction de l'autonomie de compenswiss. La même remarque devrait donc également s'appliquer aux organes financés par les fonds de compensation au sein de l'OFAS.

Cependant, le CDF se fonde ici sur un principe erroné : compenswiss n'est pas, à proprement parler, l'assureur de l'AVS, de l'AI et de l'APG ; il est responsable du placement de la fortune de leurs trois fonds, mais pas de l'exécution, ni de la supervision, de ces assurances sociales. Le conseil d'administration de compenswiss ne peut par conséquent pas émettre d'avis sur l'utilisation de l'argent de l'AVS, de l'AI et du régime des APG, donc sur les prestations d'assurance, ni sur les frais d'administration des organes d'exécution. Il ne répond pas de la part des comptes annuels consacrée à l'assurance, qu'il s'agisse de recettes (majoritairement composées de cotisations des assurés et des employeurs, de la contribution de la Confédération et des recettes provenant de la TVA) ou de dépenses (principalement des prestations d'assurance). Compenswiss n'assume pas non plus de fonctions de surveillance sur les organes d'exécution décentralisés de l'AVS, de l'AI et du régime des APG, précisément en raison de l'organisation décentralisée de ces trois assurances sociales (voir ch. 5.2.1) et de l'inscription dans la loi du domaine de compétence de compenswiss au sein du système des assurances sociales.

Toutes les dépenses de la Confédération occasionnées par l'exécution et la surveillance de l'AVS, de l'AI et du régime des APG ainsi que par la CSC et l'OAIE lui sont remboursées par l'assurance concernée. Les montants correspondants sont approuvés par le Parlement dans le cadre de l'enveloppe budgétaire de l'unité administrative CdC ou de celle de l'OFAS. Les frais d'administration des CCC et des CCP, ainsi que ceux de la CFC, sont couverts par les cotisations de leurs affiliés et par les subsides des assurances, quand bien même ces subsides n'interviennent que dans une moindre mesure (art. 69, al. 2, et 2^{bis}, LAVS ; art. 66 LAI ; art. 22 LAPG). Pour la CSC, ces coûts sont aussi en partie couverts par les contributions aux frais d'administration des assurés à titre facultatif. Les CCC et les CCP établissent leur propre budget. En revanche, le budget de la CFC est fixé par le Parlement, dans le cadre de l'enveloppe budgétaire globale de l'unité administrative CdC. Les coûts d'exploitation des offices AI cantonaux et de l'OAIE sont supportés par l'assurance elle-même et non par les contributions aux frais d'administration. C'est l'OFAS qui décide d'effectuer les remboursements et qui approuve les plans financiers, les budgets et les comptes annuels (art. 53 RAI). À certaines conditions, le coût – à la charge de la Confédération – des études

scientifiques, le développement de systèmes d'information de portée nationale et de leur exploitation, ainsi que le coût des taxes postales peuvent également figurer dans les comptes annuels des assurances sociales (art. 95, LAVS, art. 66 LAI). L'écart formel, réprouvé par le CDF, entre la souveraineté budgétaire et la prise en charge des coûts ne concerne donc pas uniquement l'unité administrative CdC mais aussi toutes les tâches et activités financées par les fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG. L'autonomie des fonds de compensation, et donc de compensswiss, ne s'en trouve pas affectée, étant donné que ce ne sont pas les conseils d'administration des fonds qui supportent les frais, mais les assurances elles-mêmes. La totalité des frais d'administration de l'unité administrative et de l'OFAS sont approuvés par le Parlement dans le cadre de l'enveloppe budgétaire globale et dans les comptes annuels de la Confédération, qu'ils soient couverts par les recettes fiscales générales ou par les fonds de compensation selon la facturation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG. Le contrôle du Parlement est à la fois pertinent et nécessaire.

Le CDF questionne également le fait qu'en sa qualité d'autorité de surveillance, l'OFAS est tenu de garantir une exécution uniforme et qualitativement élevée des assurances sociales, alors que les objectifs de qualité et d'efficacité sont fixés par l'AFF, de même que le budget global des divisions de l'unité administrative CdC. La mission de l'OFAS consiste à superviser une mise en œuvre de la LAVS en garantissant une application correcte et uniforme, à édicter des directives en ce sens et à en faire contrôler l'exécution par l'organe de révision (art. 72a LAVS). Si nécessaire, il peut prendre des mesures telles que donner des instructions ou fixer des objectifs dans des cas d'espèce (art. 72b LAVS). Les CCC et les CCP fixent elles-mêmes les contributions aux frais d'administration versées par les employeurs affiliés et garantissent ainsi le financement nécessaire à l'exécution de l'AVS et du régime des APG. L'OFAS fixe les montants remboursés par le fonds de compensation de l'AI aux offices AI cantonaux. C'est le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale qui fixe le financement nécessaire à l'exécution de l'AVS, de l'AI et du régime des APG au niveau fédéral. Cette manière de procéder présente le risque que l'unité administrative CdC ne dispose pas du budget nécessaire pour atteindre les objectifs du 1^{er} pilier ou pour respecter les prescriptions de l'OFAS. Appliquer à l'unité administrative CdC les réductions de budget linéaires exigées de l'administration fédérale pourrait s'avérer problématique. À cet égard, s'en tenir à des prestations économiquement viables, qu'elles soient financées par les assurances sociales ou par les recettes fiscales générales, est essentiel. Il n'y a donc aucune raison d'exclure l'unité administrative CdC de telles réductions. Indépendamment de cela, l'AFF est néanmoins tenue, comme toutes les autres caisses de compensation, de garantir l'exécution des assurances aux termes de la loi et des prescriptions de l'OFAS. Si cet objectif n'est pas respecté, l'OFAS peut, en tant qu'autorité de surveillance, prendre les mêmes mesures que pour les CCC et les CCP. En cela, l'unité administrative CdC ne se différencie pas des autres caisses de compensation AVS, ni des offices AI. Une bonne coordination entre l'AFF et l'OFAS est par conséquent essentielle pour que l'unité administrative CdC dispose des moyens dont elle a besoin tout en garantissant l'exécution économique et efficace de ses tâches.

5.2.6 Organisation interne et tenue des comptes

Tenue des comptes

Le principe fondamental des caisses de compensation est que les contributions aux frais d'administration ne peuvent être utilisées que pour couvrir les frais d'administration de la caisse et ses frais de révision et de contrôle. Les caisses doivent en tenir un compte séparé (art. 69, al. 3, LAVS). Dans le cas d'un ECAS ou d'un organe d'exécution géré en union personnelle, les frais généraux⁷⁰ sont répartis entre les assurances ou les mandants (par ex. les cantons, dans le cas des prestations complémentaires), dans la mesure où ils sont directement impliqués. L'autorité de surveillance veille à ce que les contributions et les subsides destinés à

⁷⁰ Entrent dans la catégorie des frais généraux tous les coûts répartis entre différentes unités organisationnelles à l'aide de clés de répartition dans le cadre de la comptabilité analytique. Dans le cas de la CFC, il s'agit des coûts de gestion du personnel et des fonctions d'état-major (communication, finances, gestion du risque, de la qualité, etc.) ainsi que de l'exploitation de systèmes spécifiques (BI, HCL Notes, Identity IQ).

couvrir les frais d'administration ne soient utilisées que pour cette finalité. Dans ce cadre, la seule autre limitation à l'utilisation des fonds est que leur financement durable doit être garanti.

Tous les frais d'administration de la CFC et de la CSC sont comptabilisés dans l'enveloppe budgétaire de la l'unité administrative CdC, et les frais de chacune figurent aux comptes d'État en tant que groupe de prestations distinct. Ces groupes de prestations comprennent les frais généraux et, dans le cas de la CFC, les contributions aux frais d'administration de la Confédération et des organisations qui lui sont affiliées. Cette structure permet de comparer la tenue des comptes telle qu'elle apparaît dans le compte d'État avec celle de chaque assurance sociale. Un ensemble d'améliorations ciblées (présentation à l'OFAS des comptes d'administration de la CFC et de la CSC conformément aux exigences de l'autorité de surveillance applicables aux autres caisses de compensation à partir de l'exercice comptable 2025, clés de répartition des frais généraux et notes explicatives mises à la disposition de l'OFAS et des organes de révision externes de la CFC et de la CSC, en annexe aux comptes d'administration, à partir de l'exercice comptable 2024) garantira que l'OFAS dispose de toutes les informations nécessaires pour exercer sans limitations sa surveillance, malgré l'intégration organisationnelle de la CFC et de la CSC au sein de l'administration fédérale centrale.

Exécution des tâches

Les caisses de compensation sont responsables de l'exécution de leurs tâches telles que définies dans la loi. Pour pouvoir déléguer certaines de ces tâches à des tiers, elles ont besoin de l'approbation du Conseil fédéral ou de l'OFAS (art. 63b LAVS, art. 132^{bis} RAVS). Alors que la supervision des CCC et des CCP prévoit que leurs statuts et leurs règlements de caisse soient approuvés par l'OFAS, le règlement intérieur de l'unité administrative CdC, qui régit les compétences individuelles et la collaboration des divisions, est adopté par la direction de la l'unité administrative CdC en accord avec la direction de l'AFF, sans consultation de l'OFAS. Cette organisation interne a un impact sur la surveillance, lorsque certaines tâches sont transférées, ainsi que leur comptabilisation, de la CFC ou la CSC à d'autres divisions de l'unité administrative CdC. Lorsque certaines tâches incombant à la CFC ou à la CSC sont assumées par un organe supérieur de la structure administrative comme c'est actuellement le cas, elles ne peuvent être clairement attribuées à une caisse de compensation en particulier. C'est par exemple le cas de la comptabilité et de l'opération des versements de la CSC par la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS, bien que ces tâches incombent en réalité à la caisse de compensation en vertu de l'art. 63 LAVS. Cependant, dès lors que l'autorité de surveillance disposera d'informations détaillées sur la ventilation des coûts entre les différents domaines, comme c'est prévu à partir de l'exercice comptable 2024 (voir ci-dessus *Tenue des comptes*), l'OFAS pourra exercer sa surveillance de la même manière que pour les ECAS. Ainsi, l'organisation interne de l'unité administrative CdC et du financement de la CFC ne respectent pas toujours à la lettre le texte de la LAVS. La solution actuelle est défendable du point de vue du droit de la surveillance et compatible avec la finalité de la LAVS. Il conviendra d'examiner, dans le cadre d'une future réforme de la LAVS, si des adaptations ponctuelles permettraient de mieux tenir compte de la situation particulière de l'unité administrative CdC et de la CFC au niveau de la loi.

Le canton ou les associations fondatrices souhaitant confier d'autres tâches à une caisse de compensation ont besoin de l'approbation du Conseil fédéral. Ce transfert ne doit pas entraver la bonne mise en œuvre de l'AVS et les frais encourus par la caisse de compensation pour l'exécution de ces tâches doivent être intégralement remboursés (art. 63a LAVS). Cette réglementation garantit que seuls les frais d'exécution et de supervision de l'AVS, de l'AI et du régime des APG soient à la charge de ces assurances sociales et non les frais découlant d'autres tâches telles que la réduction des primes d'assurance-maladie, les prestations complémentaires ou la gestion de divers fonds. Elle garantit aussi que les tâches relevant des cantons et assumées par la même unité organisationnelle, comme des opérations de versement de l'AVS, de l'AI et du régime des APG ou des tâches relevant de fonctions similaires, puissent être attribuées de manière univoque. Cette question ne se pose néanmoins pas dans le cas de l'unité administrative CdC, car cette dernière n'assume pas d'autre tâche que celles qui sont liées à l'exécution de l'AVS, de l'AI, du régime des APG ou d'autres

assurances sociales (comme les allocations familiales ou le recouvrement des contributions de l'assurance-chômage).

Réserves

Les CCC et les CCP constituent des réserves ou les restituent aux employeurs. Le cadre légal (cf. art. 69, al. 3, LAVS) leur permet ainsi de décider librement de la part qu'elles consacrent aux dépenses liées à leurs tâches d'exécution et de celles qu'elles placent dans des investissements réalisés dans ce but.

Les contributions aux frais d'administration de la CFC versées par les employeurs affiliés ne faisant pas partie de l'administration fédérale centrale sont fixées en fonction des catégories du total des salaires versés et de certains critères (tels que l'utilisation de notifications électroniques) et périodiquement adaptés aux dépenses effectives. En tant qu'employeur du personnel de l'administration fédérale centrale, la Confédération paie également une part de frais d'administration fixée en fonction de la somme des cotisations à l'AVS, à l'AI et au régime des APG. Cette contribution aux frais d'administration figure, dans la comptabilité centrale, dans les postes des dépenses de l'Office fédéral du personnel et dans les recettes au niveau du groupe de prestations de la CFC. Elle comprend également une partie consacrée aux coûts d'investissement de la CFC, qui sont en règle générale constants. Contrairement aux caisses de compensation cantonales, la CFC ne peut que consacrer qu'une part limitée à la constitution de réserves, à savoir la part des soldes de crédit libérés à la suite de retards dans des projets. La loi sur les finances de la Confédération ne permet pas à la CFC de constituer de réserves provenant d'excédents de revenus en vue d'investissements futurs comme peuvent en principe le faire les caisses de compensation en leur qualité d'établissements autonomes. Ce n'est cependant pas non plus une nécessité, étant donné qu'en tant qu'employeur, la Confédération peut combler les éventuelles lacunes de financement de la CFC en relevant sa contribution aux frais d'administration.

En résumé, l'on peut dire que l'actuel financement de la CFC ne correspond pas au cadre prévu dans la LAVS. En effet, en matière d'affectation des fonds, celui-ci n'impose aux caisses de compensation, en tant qu'établissements autonomes, que les seules prescriptions prévues à l'art. 69, al. 3, LAVS. La CFC doit suivre des prescriptions légèrement plus strictes dans l'établissement de son budget et la tenue de sa comptabilité, car elle est soumise aux dispositions de la loi sur les finances et au calendrier de présentation du budget et des comptes de l'administration fédérale centrale. Cette contrainte ne réduit cependant pas sa marge de manœuvre dans une mesure déraisonnable et ne constitue pas un risque pour l'exécution des assurances sociales. Lors d'une future révision de la LAVS, il conviendrait d'examiner dans quelle mesure il serait possible d'accorder entre elles les prescriptions de la LFC et celles de la LAVS.

5.3 Risques concernant la surveillance hiérarchique de la CdC

Contrairement à l'assurance-maladie et à l'assurance-accidents, les organes d'exécution du 1^{er} pilier ne portent aucun risque actuariel ou lié à l'activité des marchés financiers. Leur surveillance administrative et financière porte donc en particulier sur le montant et le remboursement des frais d'exploitation et sur les aspects opérationnels de la gestion, tels que l'organisation de la caisse ou son infrastructure, ou encore sur son personnel. Les CCC et les CCP sont, elles, dotées d'une personnalité juridique propre en vertu de la LAVS, leur surveillance est donc confiée aux organes propres à chaque caisse prévus à cet effet (commission administrative ou comité de direction de la caisse). En revanche, l'unité administrative CdC est rattachée à l'AFF, du point de vue organisationnel, et fait donc partie de l'administration fédérale centrale. Ainsi, la surveillance hiérarchique relève de la compétence de l'AFF, tandis que la surveillance matérielle (conformité juridique et uniformité dans l'exécution des assurances sociales) incombe à l'OFAS, comme c'est le cas pour les autres organes d'exécution (voir ch. 5.3). Cette double subordination ne pose pas de problème du point de vue de la gouvernance, car les compétences sont clairement définies.

Par contre, il y a lieu de se demander si la surveillance hiérarchique peut être améliorée ou s'il est préférable de conserver les choses dans leur état actuel. La surveillance hiérarchique de l'unité administrative CdC est en grande partie assurée par la direction de l'AFF – en plus de la gestion des finances comptant environ 180 EPT et couvrant les divers domaines de ses activités (gestion politique et financière globale, politique des dépenses, trésorerie fédérale, statistique financière, trésorerie et comptabilité, péréquation financière avec les cantons) – ce qui signifie que la direction de l'AFF assume seule la fonction de commission administrative de l'unité administrative CdC qui totalise, elle, presque 800 EPT. Par ailleurs, l'unité administrative CdC faisant partie de l'administration fédérale centrale, son budget est également soumis à la souveraineté budgétaire du Parlement, ce qui lui permet de maintenir son coût opérationnel proche de celui de l'administration fédérale générale, mais ne remplace pas une surveillance opérationnelle effective. La solution actuelle est acceptable dans un contexte calme et équilibré, mais peut présenter des risques en temps de crise. Il y a lieu de se demander si la surveillance hiérarchique peut être améliorée en réorganisant l'unité administrative CdC au sein de l'administration fédérale centrale ou en la transférant vers un établissement hors de l'administration fédérale.

- *Transfert de l'unité administrative CdC dans un ou plusieurs établissements de la Confédération :*
les établissements de la Confédération sont soumis à une réglementation harmonisée, suivant le modèle d'acte normatif de la Confédération et intégrant des principes de gouvernement d'entreprise (gouvernance), qui régissent notamment la surveillance par le conseil d'administration et la haute surveillance par le Conseil fédéral et le Parlement (instruments de surveillance, obligations de rendre compte, possibilités de sanction). Un transfert renforcerait la surveillance de l'exploitation.
- *Mise en place d'une structure de surveillance au sein de l'AFF :* si l'unité administrative CdC devait rester intégrée à l'AFF, il serait possible de renforcer la surveillance hiérarchique en mettant en place des structures appropriées, par exemple en créant un état-major qui remplirait en quelque sorte le rôle d'une commission administrative. Un tel état-major serait un instrument adéquat pour renforcer la surveillance hiérarchique, notamment parce que l'AFF compte dans ses rangs du personnel formé et spécialisé qui serait à même d'exercer une surveillance administrative et financière professionnelle dans le cadre de la surveillance hiérarchique de l'unité administrative CdC. Il faut néanmoins se demander s'il est judicieux de développer une structure assimilable à un conseil d'administration au sein d'une unité administrative, alors qu'il existe une réglementation éprouvée en matière de transfert. Une question similaire se poserait si l'unité administrative CdC était rattachée à l'OFAS dans le cadre d'une éventuelle réorganisation. De plus, cette solution risquerait d'entraîner des conflits d'objectifs entre le rôle de l'OFAS en tant que régulateur et autorité de surveillance matérielle des assurances sociales, et son rôle en tant que partie de l'autorité d'exécution.
- *Création d'une propre unité administrative CdC au sein de l'administration fédérale :* la création d'une telle unité ne renforcerait pas la surveillance hiérarchique, qui serait simplement transférée de la direction de l'AFF au secrétariat général du département compétent (DFI ou DFF). Dans le cas d'un tel transfert, le secrétariat général du département en question devrait en premier lieu trouver les ressources et constituer une équipe spécialisée, car la surveillance de l'unité administrative CdC diffère fortement de la gestion d'une unité administrative telle que l'Administration fédérale des contributions ou l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières. En outre, les secrétariats généraux seraient plus à même de se distancer des tâches de l'unité administrative CdC que les équipes de l'AFF ou qu'un conseil d'institut ou d'administration propre, car ils ne partagent pas les mêmes expériences.

Du point de vue de la surveillance hiérarchique, il n'est pas non plus indispensable de transférer l'unité administrative CdC de l'administration fédérale à un autre établissement, mais un transfert pourrait contribuer à renforcer cette surveillance.

5.4 Utilisation problématique de la notion de « centrale de compensation »

Comme exposé au chiffre 2.3, le terme « Centrale de compensation » est utilisé pour désigner deux entités différentes. Au moment de la fondation de l'AVS, ce terme désignait l'organisme qui assurait de manière centralisée la péréquation financière entre les différentes caisses de compensation (notion tirée de la LAVS). Depuis lors, sa mission est d'assurer un équilibre en établissant avec les caisses de compensation le décompte des cotisations encaissées et des rentes versées, en surveillant le règlement des comptes et en veillant à ce que le solde résultant du décompte soit versé au fonds de compensation AVS ou remboursé aux caisses de compensation, suivant les cas. Elle gère en outre le registre central des assurés et le registre central des prestations courantes en espèces. Toutes ses tâches sont définies à l'art. 71 LAVS ainsi que dans d'autres dispositions (voir ch. 2.3.1). Lorsque d'autres lois ou ordonnances font référence à cette institution, celles-ci s'appliquent donc, à quelques exceptions près, à la Centrale de compensation visée à l'art. 71 LAVS. Parallèlement, l'unité administrative rattachée à l'AFF, qui regroupe sous un même toit la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS, la CFC, la CSC et l'OAIE, est également appelée Centrale de compensation (terme selon l'ordonnance sur l'organisation du DFF et l'ordonnance sur la CdC). Ce nom n'est toutefois pas approprié pour désigner l'ensemble de l'unité administrative. La CFC et la CSC sont des caisses de compensation et l'OAIE est un office AI ; toutes ces institutions ne s'occupent pas de l'équilibre entre caisses de compensation. Il en résulte que les deux entités – la « petite » CdC au sens de l'art. 71 LAVS et la « grande » CdC en tant qu'unité administrative comprenant différentes sous-unités – sont confondues et se voient attribuer à tort des tâches et des compétences. Cela pourrait entraîner une certaine confusion au niveau de l'organisation et des responsabilités. Il conviendrait aussi d'examiner, à cet égard, si des ajustements ponctuels ne permettraient pas de clarifier les désignations dans le cadre d'une prochaine réforme législative. Concrètement, toutefois, ce point n'entraîne de risque ni pour la mise en œuvre de l'AVS ni pour sa surveillance.

5.5 Coût et risques économiques et administratifs

Un transfert ou une restructuration de l'unité administrative CdC nécessiterait dans tous les cas une adaptation complète des bases légales et perturberait, pendant un temps, l'exécution du 1^{er} pilier. Cependant, de nombreux et importants projets de révision sont déjà prévus dans le 1^{er} pilier (introduction de la 13^e rente AVS⁷¹, réforme des rentes de survivants⁷², réforme de l'AVS après 2030⁷³). Le projet de numérisation du premier pilier doit se poursuivre et, dans ce contexte, une centralisation des systèmes d'information semble logique et donc un renforcement du rôle de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS. C'est ce que prévoit le Conseil fédéral dans son projet mis en consultation du 15 décembre 2023 concernant une loi fédérale sur les systèmes d'information des assurances sociales⁷⁴. Les décisions relatives à la future répartition des tâches entre les organes d'exécution décentralisés et la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS peuvent avoir des répercussions sur l'organisation et l'optimisation de l'unité administrative CdC. Une éventuelle réorganisation ne devrait être envisagée qu'après avoir pris connaissance de ces décisions politiques. En outre, l'unité administrative CdC est également confrontée à des défis opérationnels, tels que la mise en œuvre du plan stratégique pluriannuel, dont le programme de transformation numérique (notamment la modification de la structure organisationnelle de l'unité administrative CdC, la redéfinition de la gouvernance relative aux prestations externes, l'introduction d'un plan directeur IS comprenant la modernisation des systèmes d'information), le développement du portail eCdC, la numérisation du régime des APG et l'introduction d'un système de gestion de la sécurité de l'information. Une modification aussi importante que le transfert de tout ou partie

⁷¹ 24.073 Mise en œuvre et financement de l'initiative pour une 13^e rente AVS

⁷² 24.078 Révision partielle de la LAVS : adaptation des rentes de survivants

⁷³ Motion 21.3462 de la CSSS-N « Mandat concernant la prochaine réforme de l'AVS »

⁷⁴ www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2023

de l'unité administrative CdC représenterait donc actuellement un risque global non négligeable pour le 1^{er} pilier.

Il faut en outre s'attendre à devoir assumer des coûts de mise en œuvre. Les coûts directs se composent principalement des dépenses uniques liées au projet (à savoir, les modifications de loi, la préparation technique et la mise en place de la nouvelle organisation, la communication interne et externe) et des coûts supplémentaires récurrents (notamment les nouveaux organes et leur hiérarchie, les effets sur la structure salariale, la suppression du cadre budgétaire serré de l'administration fédérale centrale). Des coûts indirects, plus difficiles à quantifier, sont générés par la définition de la nouvelle collaboration interne (équipes) et externe (bénéficiaires et prestataires de services), ainsi que par une éventuelle augmentation de la rotation du personnel, ainsi que d'éventuels conflits ou désaccords.

Ces coûts et ces risques devraient être compensés par une valeur ajoutée qui les dépasse.

5.6 Synthèse des risques de l'actuelle organisation

En résumé, l'organisation actuelle de l'unité administrative CdC comporte les risques suivants, qui devraient être mis en balance avec ceux qu'impliquerait une réforme structurelle :

- La Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS (ou unité Finances et Registres centraux) effectue des contrôles à l'attention de l'OFAS en analysant les flux financiers des différentes caisses de compensation. Le fait que deux des caisses de compensation soumises à ce contrôle, la CFC et la CSC, appartiennent à la même unité administrative n'a jusqu'à présent pas posé problème, mais représente un certain risque en ce qui concerne l'indépendance de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS. Toutefois, cette situation n'affecte en rien l'exercice de la surveillance matérielle exercée par l'OFAS, assurée notamment par la révision des caisses de compensation.
- Parce qu'elle fait partie de l'administration fédérale, la CFC est directement intégrée à son principal cotisant, du point de vue organisationnel et juridique, contrairement aux caisses cantonales de compensation, qui sont des établissements juridiquement indépendants. Dans la pratique, cela ne pose toutefois pas de problème, car les moyens de surveillance sont suffisamment efficaces. En outre, le Conseil fédéral, en tant qu'autorité de surveillance légale des assurances sociales et en tant qu'employeur affilié, conserverait de toute façon son double rôle, à l'égard de la CFC, même si cette unité était transférée vers une unité décentralisée.
- La CFC et la CSC faisant partie de l'administration fédérale centrale, elles doivent, d'une part, respecter les exigences de la loi sur les finances dans leur comptabilité et, d'autre part, se conformer aux exigences de l'autorité de surveillance (OFAS) en matière de tenue de compte des caisses de compensation. Il existe actuellement certaines lacunes mineures qui pourront toutefois être comblées par des ajustements ponctuels (voir ch. 5.2.6) à partir des exercices comptables 2024 et 2025. Ces ajustements permettront à l'avenir de garantir que l'OFAS dispose de toutes les informations nécessaires pour exercer pleinement son activité de surveillance, bien que la CFC et la CSC fassent partie de l'administration fédérale centrale.
- Il subsiste quelques écarts mineurs (concernant notamment l'approbation des décrets d'organisations et la constitution de réserves) entre la pratique en vigueur et les prescriptions légales de la LAVS applicables aux autres caisses de compensation. Ces divergences ne posent pas de gros problème pour les activités de l'autorité de surveillance ; toutefois, il conviendrait de vérifier, lors d'une prochaine réforme de l'AVS, si elles pourraient être corrigées, et comment. Dans ce cadre, on pourrait également examiner l'utilisation, dans la loi, de termes différents pour désigner, d'une part, l'unité administrative CdC dans son ensemble, et d'autre part, la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS – la seule unité à assumer des fonctions de compensation – afin de renforcer la transparence et d'éviter les malentendus.

- Du fait que l'unité administrative CdC fait partie de l'AFF, la surveillance de celle-ci, qui compte près de 800 ETP, est essentiellement assurée par la direction de l'AFF et non par une commission administrative créée à cet effet. La solution actuelle fonctionne bien dans un contexte calme et équilibré, mais la charge de travail de la direction de l'AFF, qui doit à la fois gérer l'AFF dans ses tâches principales et assumer la fonction de conseil d'administration vis-à-vis de l'unité administrative CdC, pourrait receler des risques en temps de crise. À cet égard, toutefois, il n'est point nécessaire de transférer les diverses unités de l'unité administrative CdC hors de l'administration fédérale.

Dans l'ensemble, l'organisation de l'AVS présente certes quelques points faibles. Mais aucun ne constitue actuellement de risque concret pour la mise en œuvre ou la surveillance de l'AVS. En matière de gouvernance de l'AVS, aucun risque pertinent qui exigerait une modification de son organisation n'est donc à signaler.

6 Variantes possibles pour une réorganisation de l'unité administrative CdC

Le postulat 21.3604 charge le Conseil fédéral de se pencher sur les fonctions de la CdC en matière d'exécution et de surveillance au sein de l'administration fédérale et de proposer des améliorations, de sorte que les tâches d'exécution soient séparées de l'administration fédérale. L'on pourrait envisager de transférer la CFC, la CSC et l'OAIE dans un établissement autonome de droit public. La motion 21.4340 charge le Conseil fédéral d'examiner s'il serait judicieux de regrouper la CdC avec compenswiss et de transférer cette nouvelle structure dans un établissement fédéral d'assurances sociales. Comme le dit son titre, elle entend ainsi assurer la gouvernance, la transparence, la cohérence et la surveillance des activités de la Confédération dans le domaine de l'AVS/AI/APG (voir aussi ch. 1).

Outre les variantes proposées par le postulat et la motion, d'autres solutions envisageables pour une réorganisation de la l'unité administrative CdC seront examinées et évaluées ci-après.

6.1 Transfert de l'ensemble de l'unité administrative CdC dans un établissement de droit public

Dans cette variante, toutes les unités de l'unité administrative CdC, à savoir la CFC, la CSC, l'OAIE et FRC, seraient transférées dans un nouvel établissement de droit public de la Confédération.

La CFC ne ferait plus partie de l'administration, qui lui est affiliée en tant qu'employeur, mais d'une unité administrative décentralisée. Sa position serait donc similaire à celle d'une caisse de compensation cantonale, organisée en tant qu'établissement doté de la personnalité juridique. Si le Conseil fédéral ne se trouve pas sur le même niveau étatique que les caisses de compensation cantonales, dont il est l'autorité de surveillance suprême, la CFC, en revanche, le resterait. Le Conseil fédéral continuerait donc d'avoir le double rôle de cotisant et d'autorité de surveillance. La distance entre la CFC et ses employeurs affiliés augmenterait toutefois quelque peu.

Les structures supérieures de l'unité administrative CdC pourraient en principe être transférées sans changement. Les processus et le personnel existants pourraient être maintenus et il resterait possible d'exploiter les synergies au sein de l'unité administrative CdC. Le risque constaté d'un manque d'indépendance de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS par rapport à la CFC et à la CSC ne serait pas résolu, car elles resteraient regroupées sous le même toit. En revanche, la loi pourrait prévoir que, comme pour l'organisation des ECAS, la structure organisationnelle soit approuvée par le DFI ou par le Conseil fédéral.

Si l'unité administrative CdC était transférée hors de l'administration fédérale centrale, elle se distancerait de l'OFAS. L'analyse des flux financiers et des clôtures mensuelles effectuées pour l'OFAS par la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS pourrait en être entravée. Afin de préserver la fonction de gestion centrale des liquidités en tant que système d'alerte précoce pour l'OFAS en cas d'incohérences, il faudrait inscrire dans la loi un droit

d'information et de consultation intégral pour l'OFAS et une obligation correspondante pour le nouvel établissement, afin que l'unité transférée continue d'avoir des échanges quotidiens avec l'OFAS, ou que l'OFAS ait un accès illimité à cette unité, qui surveille le règlement des comptes des caisses de compensation. Il faudrait également s'assurer que l'autorité de surveillance puisse donner des instructions à l'établissement transféré en cas de problème. En outre, la surveillance devrait pouvoir prendre des mesures en temps utile. Les registres centraux constituent eux aussi un instrument important pour la surveillance ; en effet, par l'analyse des données et la comparaison des registres, ils garantissent en permanence la qualité des données de base et la plausibilité des prestations d'assurance. Aujourd'hui, ces données sensibles sont délibérément conservées dans l'infrastructure de l'administration fédérale centrale. En cas de transfert de la centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS, il faudrait examiner si une nouvelle solution s'impose pour le stockage de ces données. Rares sont les domaines de cette ampleur qui peuvent aujourd'hui se contenter d'aussi peu de ressources en matière de surveillance que l'AVS, l'AI et les APG. Mais si la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS était détachée de l'administration fédérale, une approche aussi souple de la surveillance ne serait plus possible, car les synergies au sein de l'administration fédérale auraient disparu. Un tel transfert devrait s'accompagner d'un net renforcement de l'autorité de surveillance. Par rapport à l'organisation actuelle, le pilotage ne serait pas facilité mais tendrait au contraire à être plus difficile.

En cas de transfert, la surveillance opérationnelle serait en principe renforcée par la création d'un conseil d'administration ou d'une commission administrative spécialisée. Il faudrait s'interroger sur la nécessité de mettre en place des mécanismes supplémentaires pour assurer un contrôle efficace des coûts car l'unité administrative CdC en tant qu'établissement externalisé serait financée en grande partie par l'AVS et par l'AI. Alors qu'aujourd'hui, le budget de l'unité administrative CdC est fixé suivant le processus budgétaire ordinaire au sein de l'administration fédérale, il le serait désormais par la commission administrative de l'établissement externalisé. Cela permettrait d'assouplir quelque peu l'établissement du budget, puisque celui de l'unité administrative CdC ne serait plus du ressort du Conseil fédéral et du Parlement, ni limité par les directives et les échéances strictes applicables au budget de la Confédération. Or, cette situation pourrait précisément compromettre une bonne gouvernance : dans le cas des CCC et des CCP, les employeurs et les associations fondatrices qui les financent font partie du comité de direction ou de la commission de gestion. Les employeurs, qui prennent les coûts en charge, contrôlent donc indirectement le budget. Ils gèrent ainsi leur propre argent. En outre, la concurrence joue un rôle nettement plus important dans les CCP et les CCC que dans les caisses de compensation fédérales, ce qui a pour effet de réduire les coûts. Par contre, la commission administrative d'un établissement de droit public externalisé ne financerait et ne gérerait pas la CSC, l'OAIE et l'unité FRC avec son propre argent, mais majoritairement avec des fonds provenant directement des assurances sociales. Elle ne serait ainsi pas incitée à contenir ses coûts, car son rôle primordial serait de veiller au fonctionnement optimal de l'établissement, mais elle ne serait nullement responsable du financement des assurances sociales. La suppression du contrôle direct du budget assuré aujourd'hui par l'Assemblée fédérale pourrait donc entraîner une hausse des coûts. Lors de la création des bases légales requises pour une externalisation, il faudrait examiner quels autres instruments seraient potentiellement nécessaires pour renforcer le contrôle budgétaire. Soumettre à l'approbation de l'OFAS une partie du budget de l'établissement financées par les fonds (par analogie avec l'approbation des budgets des offices AI) serait inapproprié. Si le budget d'un office AI ne représente qu'une petite partie de celui d'un ECAS, ce serait précisément l'inverse en cas de transfert des tâches de l'unité administrative CdC dans un établissement : les parties du budget financées par les fonds en représenteraient la part prépondérante ; la soumettre à l'approbation de l'OFAS, reviendrait à déléguer à ce dernier une tâche importante de la commission administrative.

Qui plus est, un transfert de l'unité administrative CdC impliquerait dans tous les cas une adaptation complète des bases légales. Il faudrait également s'attendre à des coûts directs et indirects dus à la réorganisation. Les frais courants tendraient à augmenter avec la nouvelle forme juridique, car de nouveaux organes et structures seraient créés. Il n'est pas non plus

exclu qu'un rehaussement de la pyramide salariale soit nécessaire afin de recruter le personnel adéquat. La rémunération des cadres du nouvel établissement serait toutefois soumise aux prescriptions de l'art. 6a de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération⁷⁵ ainsi que de l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres⁷⁶. Les coûts supplémentaires seraient en grande partie supportés par l'AVS et par l'AI, et dans une moindre mesure (CFC) par la Confédération. Les coûts indirects résulteraient d'une restructuration de la collaboration vers l'intérieur (équipes) et vers l'extérieur (bénéficiaires et fournisseurs de prestations) et, le cas échéant, d'une augmentation de la rotation du personnel, de conflits ou autres frictions.

En résumé, les tâches de l'unité administrative CdC sont bien pour l'essentiel des prestations à caractère monopolistique, lesquelles, selon le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, se prêtent en principe à un transfert. La taille de l'unité administrative CdC, qui compte environ 800 EPT, justifierait-elle aussi la création d'un établissement. Exercée par une commission administrative spécialisée, la surveillance opérationnelle tendrait à être renforcée. Un renforcement et une spécialisation de cette surveillance pourraient être particulièrement bienvenus si une centralisation accrue de l'informatique du 1^{er} pilier auprès de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS entraînait à moyen terme de nouveaux projets informatiques de plus grande envergure. Du point de vue de la surveillance matérielle du 1^{er} pilier, par contre, une externalisation de l'unité administrative CdC n'apporterait aucun avantage. La distanciation d'avec l'OFAS pourrait même tendre à rendre la surveillance matérielle plus difficile. En cas d'externalisation, il faudrait que l'acte d'organisation prévoie la garantie des flux d'information et des règles de budgétisation nécessaires à une surveillance efficace. Par ailleurs, doublons et coûts supplémentaires ne seraient pas exclus.

6.2 Regroupement de l'ensemble de l'unité administrative CdC avec compenswiss

Cette variante correspond à la motion 21.4340 de la CSSS-N, qui charge le Conseil fédéral d'examiner s'il serait judicieux de regrouper la CdC avec compenswiss et de transférer cette nouvelle structure dans un établissement fédéral d'assurances sociales (voir aussi ch. 1.3).

Contrairement à la variante discutée plus haut, celle-ci, bien que transférant aussi l'ensemble de l'unité administrative CdC hors de l'administration fédérale centrale, ne créerait pas un nouvel établissement, car l'unité administrative CdC serait intégrée dans l'établissement de droit public existant, compenswiss.

Les avantages et les inconvénients liés à la sortie de l'administration fédérale centrale seraient les mêmes que pour la variante 6.1.

Cette solution présente toutefois d'importants inconvénients supplémentaires par rapport à la variante 6.1 :

- L'un des aspects les plus importants de la bonne gouvernance est la séparation des domaines d'influence, afin que personne n'atteigne une position dominante telle qu'elle lui permette de contourner les contrôles et d'exploiter les rapports de force. Un regroupement de compenswiss et de la centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS (FRC) supprimerait l'une des principales séparations entre domaines d'influence, car le même organisme assurerait le traitement et l'analyse des flux financiers des assurances et le placement de leurs fonds.
- La surveillance matérielle exercée par l'OFAS sur compenswiss est différente de celle exercée sur les caisses de compensation. En cas d'intégration des caisses de compensation de la Confédération dans compenswiss, la révision et la surveillance matérielle devraient donc être renforcées. La surveillance matérielle par l'OFAS des organes d'exécution que sont FRC, la CSC, la CFC et l'OAIE resterait assurée comme aujourd'hui. L'organe de révision de compenswiss devrait en conséquence rendre

⁷⁵ RS 172.220.1

⁷⁶ RS 172.220.12

compte à l'OFAS de manière complète et approfondie, conformément aux directives de l'OFAS pour la révision des caisses de compensation. La surveillance du nouvel établissement, compenswiss compris, devrait donc faire l'objet d'une nouvelle réglementation complète au niveau de la loi. Dans les faits, la gestion de la fortune et les organes d'exécution des assurances sociales devraient par conséquent être gérés comme des entités distinctes.

- Compte tenu de leurs tâches respectives – exécution des assurances pour l'une et placement de la fortune pour l'autre – il n'existe aucune synergie potentielle entre l'unité administrative CdC et compenswiss, que ce soit en matière de processus de travail, de savoir-faire, de profil du personnel, de clients ou de prestataires externes. En cas de fusion, l'unité administrative CdC et compenswiss seraient réunis sous un même toit, sans que cela ne profite ni à l'une ni à l'autre. En effet, compenswiss devrait revêtir une forme totalement nouvelle, prendre à son compte des tâches supplémentaires et répondre à de nouvelles exigences au niveau de ses organes, de son personnel et de ses ressources. Par exemple, les coûts du processus d'externalisation comprendraient les adaptations législatives, les préparatifs techniques, la constitution de la nouvelle organisation, la communication et l'informatique. Il faudrait également étendre les tâches et les compétences du conseil d'administration et du comité de direction, et revoir leur composition. Une telle réorganisation compliquerait donc l'exécution de l'AVS et de l'AI⁷⁷. L'on pourrait se retrouver ainsi exposé au risque de perdre certains des atouts actuels de compenswiss, en tant qu'établissement indépendant exclusivement axé sur la gestion de fortune.

Dans l'ensemble, cette variante se révèle donc nettement moins bonne que la variante 6.1.

6.3 Transfert de la CFC, de la CSC et de l'OAIE dans un établissement de droit public

Cette variante correspond à la solution envisagée dans le développement du postulat 21.3604 (voir aussi ch. 1.2). Dans ce cas, la centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS, dont les tâches sont assumées par l'unité FRC, resterait au sein de l'administration fédérale centrale, tandis que la CFC, la CSC et l'OAIE seraient transférés dans un établissement de droit public. Cela présenterait un avantage, car la surveillance du règlement des comptes des caisses de compensation ne serait plus du ressort d'une unité placée sous la même instance que les caisses de compensation fédérales CFC et CSC (voir aussi ch. 5.1). L'indépendance de cette surveillance s'en trouverait renforcée. En outre, si la centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS demeurerait au sein de l'administration fédérale, la communication directe et la collaboration avec l'OFAS resteraient bien assurées. La Confédération conserverait une vue d'ensemble de l'analyse des flux financiers, et les données sensibles des registres seraient conservées dans l'infrastructure de l'administration fédérale. Transférer les trois établissements dans un établissement séparé de compenswiss permettrait de diviser les domaines d'influence et de garantir la transparence des flux financiers. Une séparation de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS d'avec les autres parties de l'unité administrative CdC pourrait aussi gagner en importance si la centralisation de l'informatique du 1^{er} pilier se poursuit à l'avenir.

Une externalisation de la CFC, de la CSC et de l'OAIE présenterait un autre avantage : comme dans les deux variantes discutées plus haut, la CFC s'éloignerait davantage de l'employeur qui lui est affilié. Toutefois, séparer ces trois établissements de la centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS nécessiterait des adaptations. Il faudrait séparer les systèmes d'information, ce qui serait très coûteux. Les services utilisés jusqu'ici en commun, tels que le service juridique, la communication, les finances et le controlling, le système de contrôle interne, la révision interne, les achats, les RH, etc. devraient être mis en place séparément pour la centrale de compensation et pour les unités externalisées.

⁷⁷ Rapport explicatif sur la modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et l'optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, p. 28 s. ; disponible sur www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017

L'externalisation de la CFC, de la CSC et de l'OAIE renforcerait la surveillance opérationnelle : la surveillance du nouvel établissement serait du ressort d'une commission administrative spécialement créée à cet effet. Celle exercée par l'AFF ne viserait que la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS. Comme dans la variante 6.1, la centralisation accrue de l'informatique auprès de cette dernière pourrait là aussi entraîner à moyen terme un transfert de tâches des CCC et CCP vers cette instance, ce qui plaiderait aussi en faveur d'un renforcement et une spécialisation de la surveillance opérationnelle.

Contrairement aux variantes 6.1 et 6.2, cette option permettrait d'éliminer les inconvénients majeurs liés à une externalisation de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS et à un regroupement avec compensswiss. La question se pose toutefois ici aussi de savoir si les avantages plutôt limités d'une externalisation des unités CFC, CSC et OAIE compenseraient les coûts et les risques liés à un processus d'externalisation. Dans cette variante, la question de la surveillance de l'utilisation des moyens des fonds de compensation resterait ouverte mais dans une moindre mesure, car ici aussi, la commission administrative serait responsable de la budgétisation des coûts de la CSC et de l'OAIE, qui sont financés par les fonds, sans que le Conseil fédéral et le Parlement aient un contrôle direct sur l'utilisation des moyens financiers en question.

6.4 Regroupement de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS (RCC) avec compensswiss

Cette variante a été privilégiée par le CDF dans son premier rapport d'audit du 6 mars 2015 (voir aussi ch. 1.1). Comme déjà expliqué pour la variante visant à regrouper l'ensemble de l'unité administrative CdC avec compensswiss (variante 6.2), il n'y a guère de points communs entre les tâches de l'unité administrative CdC, c'est-à-dire en particulier celles de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS (unité FRC), qui est active dans la partie opérationnelle des assurances, et celles de compensswiss, qui n'exerce aucune tâche relevant de l'exécution de ces assurances. Par contre, un regroupement de compensswiss et de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS supprimerait l'une des principales séparations entre domaines d'influence. L'analyse des flux financiers et des clôtures mensuelles par la centrale de compensation à l'intention de l'OFAS en deviendrait plus difficile, ce qui nuirait à la surveillance de l'AVS, de l'AI et du régime des APG.

Un tel regroupement entraînerait des coûts directs et indirects. Par ailleurs, il faudrait dissocier la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS de l'unité administrative CdC, alors que certaines de ses divisions fournissent aussi des prestations aux autres unités de la CdC (par ex. finances, trafic des paiements, certaines tâches de statistique). Ces tâches devraient être gérées et restructurées au sein du reste de l'unité administrative CdC. La restructuration du système informatique générerait des coûts particulièrement élevés. Séparer la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS de l'unité administrative CdC pour l'intégrer à compensswiss serait donc coûteux, complexe et long. Cette manœuvre entraînerait par ailleurs des risques opérationnels supplémentaires pour les deux parties.

Loin d'améliorer la gouvernance, cette variante produirait donc l'effet inverse.

6.5 Externalisation de la CFC

6.5.1 Dans un établissement de droit public distinct

En tant qu'établissement de droit public, la CFC ferait partie de l'administration fédérale décentralisée et disposerait notamment de sa propre personnalité juridique, de ses propres organes (commission administrative, direction et organe de révision) et de sa propre comptabilité. Le Conseil fédéral exercerait sa surveillance notamment par la nomination et la révocation des membres de la commission administrative et de l'organe de révision, et le pilotage par objectifs stratégiques, ou l'approbation du rapport d'activité.

L'externalisation de la CFC viserait de manière ciblée le secteur de l'unité administrative CdC qui est une caisse de compensation AVS classique et qui ne fournit pas de prestations centrales pour l'ensemble du système du 1^{er} pilier. En tant qu'établissement de droit public,

la CFC aurait la même forme juridique que celle prévue par la loi pour les caisses de compensation cantonales (art. 61 LAVS). La problématique de l'utilisation des excédents de frais administratifs pourrait être résolue (voir aussi ch. 5.5) : comme pour les CCC et les CCP, la CFC devrait financer les pics d'investissement, par exemple ceux résultant du renouvellement de solutions informatiques, au moyen des réserves constituées par les excédents de frais administratifs provenant des cotisations des employeurs ; elle pourrait le cas échéant rembourser les excédents éventuels aux unités administratives cotisantes. Un autre avantage serait que les décisions concernant le budget et les priorités en matière de dépenses ne devraient plus être prises que du point de vue de la CFC et non plus du point de vue global de l'unité administrative CdC. Les projets informatiques, en particulier, pourraient être mis en œuvre plus facilement. La CFC disposerait d'une plus grande liberté d'entreprise.

Par rapport à d'autres établissements et entreprises de la Confédération, la CFC, avec 63,1 EPT fin 2024, est toutefois plutôt petite pour la création d'un établissement séparé. Par rapport aux autres caisses de compensation, en revanche, elle se situerait dans la moyenne et serait à peu près comparable aux caisses de compensation cantonales de SZ, ZG, BS, GR, NE et JU. En outre, les tâches de soutien qui sont actuellement fournies de manière centralisée par l'unité administrative CdC devraient être reprises par la CFC. Le passage à un établissement entraînerait des coûts uniques de mise en place (par ex. externalisation de l'informatique dans le secteur de la bureautique, adaptation de contrats, etc.). Comme la CFC remplit déjà diverses tâches au sein de l'unité administrative CdC avec ses propres solutions, ces coûts devraient être plutôt faibles. Une exploitation durable implique par contre que la CFC prenne également en charge les honoraires et les salaires de la commission administrative et de la direction. De plus, les synergies entre l'unité administrative CdC et la CFC disparaîtraient, quoiqu'elles soient déjà relativement faibles (par ex. administration du personnel, finances, communication, gestion des risques et de la qualité)⁷⁸. La CFC, en tant qu'unité de la Confédération, profite en outre aujourd'hui des conditions d'achat et de la capacité de risque de cette dernière. Du point de vue de la Confédération en tant qu'employeur, le risque existe donc que l'externalisation de la CFC entraîne une augmentation des contributions aux frais d'administration et, partant, une charge supplémentaire pour les finances fédérales.

6.5.2 Autres variantes

Au lieu de faire de la CFC une caisse de compensation propre à l'administration fédérale et aux entreprises proches de la Confédération, ces employeurs pourraient plutôt s'affilier à une caisse de compensation cantonale ou à une caisse de compensation professionnelle, et la CFC pourrait être dissoute. Alors que les administrations cantonales sont toutes affiliées à leur propre CCC (ou ECAS), la Confédération et ses unités décentralisées devraient renoncer à avoir leur propre caisse de compensation. La question se poserait en outre de savoir à quel canton les employés de l'administration fédérale et des entreprises proches de la Confédération devraient être rattachés. Comme l'affiliation à une caisse est en principe déterminée par le siège de l'employeur, les unités de l'administration fédérale centrale devraient être affiliées à la caisse de compensation du canton de Berne. Pour les CCP, la condition d'affiliation est l'appartenance de l'employeur à l'une des associations fondatrices. Pour que la Confédération puisse être affiliée à une CCP, ce principe de base devrait être modifié, ou la Confédération devrait adhérer à une association patronale. Ces démarches ne seraient ni l'une ni l'autre appropriées du point de vue de la politique nationale. Du reste, une caisse de compensation propre au personnel de la Confédération se justifie tout à fait au vu du nombre d'assurés.

7 Conclusions

Conformément aux mandats du postulat 21.3604 CSSS-E du 20 mai 2021 et de la motion 21.4340 CSSS-N du 29 octobre 2021, le présent rapport examine le système actuel

⁷⁸ Les prestations fournies par la CdC à la CFC correspondent à environ 5 % de ses dépenses. Elles comprennent principalement des tâches liées à la gestion du personnel, à la révision interne et à certaines fonctions d'état-major (par ex. communication, finances, gestion des risques et qualité), ainsi que l'exploitation de certaines applications partagées.

du 1^{er} pilier afin d'y déceler d'éventuelles lacunes et de déterminer si des améliorations seraient possibles, notamment en modifiant la forme organisationnelle de l'unité administrative CdC.

Dans l'ensemble, on observe que le système du 1^{er} pilier, organisé de manière décentralisée, s'est développé au fil du temps. Il fonctionne aujourd'hui de manière sûre et satisfaisante. Concrètement, toutefois, aucun risque n'a été relevé, que ce soit pour la mise en œuvre de l'AVS ou pour sa surveillance. Du point de vue de la gouvernance d'entreprise, dans l'optique d'une transparence maximale, et du point de vue de la conformité à la loi et du bon fonctionnement de la surveillance, on peut toutefois identifier les points faibles suivants :

- *Manque d'indépendance des CFC/CSC/OAIE par rapport à l'unité FRC* : la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS (dont les tâches sont gérées par l'unité FRC) effectue des contrôles à l'intention de l'OFAS en analysant les flux financiers des différentes caisses de compensation. Deux des caisses de compensation à contrôler, la CFC et la CSC, font partie de la même unité administrative (CdC) que l'unité FRC.
- *Manque d'indépendance de la CFC par rapport à son cotisant* : en tant que partie de l'administration fédérale centrale, la CFC est directement intégrée, sur le plan organisationnel, à son principal cotisant. Pour les CCC et les CCP, la LAVS prescrit l'indépendance ; elles doivent être organisées en tant qu'établissements de droit public.
- *Conflit de normes entre la LAVS et la LFC concernant la CFC* : pour l'établissement du budget et des comptes, la CFC doit observer des directives un peu plus strictes que les autres caisses de compensation car elle est soumise aux prescriptions de la loi sur les finances de la Confédération et au calendrier de l'administration fédérale centrale pour l'établissement du budget et la présentation des comptes. Sa marge de manœuvre n'en est toutefois pas restreinte dans une mesure déraisonnable. Néanmoins, il serait opportun d'examiner, lors d'une future révision de la LAVS, dans quelle mesure il serait possible d'accorder entre elles les prescriptions de la LFC et celles de la LAVS.
- *Pénurie de ressources pour la surveillance opérationnelle de la CdC* : comme l'unité administrative CdC, qui compte près de 800 EPT, est rattachée à l'Administration fédérale des finances, sa surveillance est assurée pour l'essentiel par la direction de l'AFF et non par une commission administrative spécialement instituée à cet effet.
- *Manque de clarté dans les termes* : dans la LAVS, le terme de Centrale de compensation se réfère à l'institution et aux tâches de celle-ci, qui sont assumées par l'unité FRC. Dans l'Org DFF et l'ordonnance sur la CdC, ce terme regroupe en revanche les unités FRC, CFC, CSC et OAIE. D'un acte législatif à l'autre, le même terme ne désigne pas la même unité ni les mêmes tâches légales, ce qui peut prêter à malentendus.

Une analyse des opportunités et des risques des différentes solutions envisagées pour réorganiser l'unité administrative CdC ne révèle pas de nécessité d'agir évidente. Le Conseil fédéral estime qu'il convient d'écarter un regroupement de l'unité administrative CdC ou d'une partie de celle-ci avec compenswiss, en raison de l'absence de synergies.

Externaliser l'ensemble de l'unité administrative CdC dans un établissement de droit public séparé renforcerait certes l'indépendance de la CFC vis-à-vis de son cotisant, et la mise en place d'une commission administrative pourrait éventuellement améliorer la surveillance administrative. Mais tout processus d'externalisation comporte des risques et des coûts ; et le risque de surcoûts est nettement plus élevé pour un établissement financé majoritairement par des apports du fonds que pour des établissements financés par des émoluments ou par les prix du marché, et donc soumis à un contrôle des coûts plus direct par les bénéficiaires de prestations. L'indépendance entre la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS, d'une part, et la CFC et la CSC, d'autre part, ne pourrait en outre être améliorée que par un démantèlement organisationnel de l'unité administrative actuelle, la CdC, ce qui aggraverait encore les problèmes de transition. Afin de réduire les inconvénients affectant la surveillance matérielle, il faudrait en outre, en cas d'externalisation, aménager les dispositions légales de manière à ce que l'accès de l'autorité de surveillance (OFAS) aux informations nécessaires

ainsi que la sécurité des données sensibles dans les registres centraux restent garantis sans restriction.

Il serait envisageable aussi d'externaliser la CFC : elle fonctionne de la même manière que les autres caisses de compensation AVS en ce sens qu'elle est financée par les contributions des employeurs aux frais administratifs. L'indépendance juridique de ces caisses de compensation ne pose donc pas de problème. Toutefois, avec ses quelque 63 EPT, la CFC est une unité relativement petite à l'échelle de l'administration fédérale. En cas d'externalisation, elle ne pourrait plus bénéficier de prestations liées aux frais généraux et de synergies avec le reste de l'unité administrative CdC dans les domaines de la gestion du personnel, des finances, de la communication, etc., ce qui tendrait à augmenter les coûts. En outre, la problématique liée au manque d'indépendance organisationnelle entre la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS, d'une part, et la CFC, la CSC et l'OAIE, d'autre part, ne serait que partiellement résolue ; de ce fait, le rapport coûts/bénéfices d'une externalisation devrait être plutôt défavorable. Une externalisation de la CFC, de la CSC et de l'OAIE dans un établissement commun serait plus avantageuse à cet égard ; mais un autre problème surgirait alors : la séparation de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS nécessiterait des adaptations importantes, notamment en ce qui concerne les systèmes d'information et les tâches transversales.

Diverses modifications d'envergure sont prévues dans le domaine du 1^{er} pilier : la 13^e rente de vieillesse AVS sera versée à partir de 2026, la révision partielle dans le domaine des rentes de survivants est actuellement traitée au Parlement et une réforme de l'AVS visant à en stabiliser les finances à partir de 2030 est en cours (voir aussi ch. 5.5). Le projet de loi fédérale sur les systèmes d'information dans le 1^{er} pilier vise à renforcer la numérisation et la centralisation de l'informatique au sein de la Centrale de compensation au sens de l'art. 71 LAVS. En outre, si l'initiative du Centre « Oui à des rentes AVS équitables pour les couples mariés – Pour enfin en finir avec la discrimination du mariage ! » devait être acceptée, sa mise en œuvre viendrait s'y ajouter. De nombreux défis attendent donc le 1^{er} pilier, tant au niveau de la législation que de la mise en œuvre.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime que l'élimination des points faibles identifiés ne justifie pas, à ce stade, les risques qu'entraînerait une réorganisation en profondeur de l'unité administrative CdC. Des améliorations ponctuelles remédiant aux points faibles identifiés dans le domaine de la comptabilité et de la révision ont déjà été mises en œuvre, de sorte que la surveillance matérielle exercée par l'OFAS sur la CFC, la CSC et l'OAIE est comparable à celle exercée sur les ECAS. Il serait possible de résoudre les conflits de normes existants et de dissiper le flou terminologique actuel lors d'une prochaine révision de la LAVS, même sans réorganisation de l'unité administrative CdC. C'est pourquoi le Conseil fédéral recommande pour l'heure de renoncer à externaliser tout ou partie de l'unité administrative CdC. Certains risques de gouvernance subsisteront ainsi dans le domaine de la surveillance hiérarchique des opérations. Si, après la mise en œuvre des réformes prévues, notamment dans le domaine de l'informatique, il devait s'avérer qu'une situation nouvelle accroît la nécessité de modifier la structure organisationnelle de l'unité administrative CdC, l'évaluation et la pesée des risques pourraient être effectuées à nouveau.