

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



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

Office fédéral des assurances sociales

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	318.23625
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key points	10
1 Mission et déroulement	14
1.1 Contexte	14
1.2 Objectif et questions d'audit	15
1.3 Étendue de l'audit et principe	15
1.4 Documentation et entretiens	16
1.5 Discussion finale	16
2 Les prestations complémentaires : un revenu minimum garanti dans le 1^{er} pilier	17
2.1 Une compétence partagée entre Confédération et cantons	17
2.2 Une réforme d'ampleur mise en œuvre dans des délais serrés.....	18
3 Mise en œuvre de la réforme 2021	20
3.1 Une mise en œuvre globalement réussie.....	20
3.2 Des différences dans la mise en œuvre des nouvelles procédures.....	22
4 La surveillance fédérale sur les prestations complémentaires.....	28
4.1 Des outils de surveillance nombreux et variés sont disponibles.....	28
4.2 Une surveillance proactive nécessaire qui tarde à être mise en place	29
4.3 Le registre des prestations complémentaires : un outil d'information précieux encore trop peu utilisé.....	32
4.4 Variabilité toujours élevée dans l'imputation des revenus professionnels	35
Annexe 1 : Aperçu de l'audit conduit par le CDF.....	37
Annexe 2 : Bases légales et interventions parlementaires	38
Annexe 3 : Abréviations	39

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

Office fédéral des assurances sociales

L'essentiel en bref

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

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

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

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

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

Une surveillance sur les PC encore incomplète malgré des promesses

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

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

Le CDF précise ses recommandations en matière de surveillance

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

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

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

Prüfung der Umsetzung der Reform der Ergänzungsleistungen

Bundesamt für Sozialversicherungen

Das Wesentliche in Kürze

Die Ergänzungsleistungen (EL) sind ein zentraler Bestandteil der 1. Säule der Sozialversicherungen. Sie sichern den in der Schweiz wohnhaften Personen, die eine AHV- oder IV-Rente beziehen, ein Mindesteinkommen. Im Jahr 2022 beliefen sich die Ausgaben für die Ergänzungsleistungen auf 5,5 Milliarden Franken.

Die EL sind ein zwischen Bund und Kantonen aufgeteilter Aufgabenbereich. Die Leistungen werden zwar durch das Bundesrecht festgelegt, ihre Durchführung wurde jedoch an die Kantone übertragen, welche die EL zu zwei Dritteln finanzieren. Die vom Bund über das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ausgeübte Aufsicht soll eine gesetzeskonforme und einheitliche Durchführung sicherstellen.

Im Zuge der letzten EL-Reform, die 2021 in Kraft trat, wurden zahlreiche Bemessungsparameter angepasst und neue Regelungen festgelegt. So haben zum Beispiel nach dem Tod von EL-Bezügerinnen und -Bezügern deren Erben nun eine Rückerstattungspflicht in Bezug auf die bezogenen Leistungen. Die Reform soll laut BSV zu einer Senkung der EL-Ausgaben um fast 400 Millionen Franken im Jahr 2030 führen. Im Rahmen dieser Prüfung hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Umsetzung dieser umfassenden Reform in drei kantonalen EL-Durchführungsstellen eingehend untersucht und dabei mit den kantonalen Finanzkontrollen zusammengearbeitet.

Positives Fazit zur Umsetzung der Reform, aber noch Validierungsbedarf bei drei Regelungen

Obwohl die Umsetzung der EL-Reform 2021 innert äusserst kurzer Frist erfolgen musste, fällt das diesbezügliche Fazit der EFK positiv aus. Zu diesem Fazit gelangte sie nach einer Beurteilung der Lage in drei kantonalen EL-Durchführungsstellen – der Ausgleichskasse des Kantons Bern, der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen und dem *Service des Prestations Complémentaires* des Kantons Genf – sowie der allgemeinen Konformitätsindikatoren aller EL-Durchführungsstellen. Die EFK empfiehlt dem BSV allerdings noch sicherzustellen, dass die drei neuen spezifischen Regelungen, namentlich die Rückerstattung von Leistungen im Todesfall, die Anrechnung der Krankenkassenprämien gemäss Krankenversicherungsgesetz und das neue Vorgehen bei der Prüfung des Vermögensverzichts, in den EL-Durchführungsstellen ordnungsgemäss umsetzbar sind. Es wurden Unterschiede festgestellt, die zu einem finanziellen Risiko für die EL sowie zu einer Ungleichbehandlung von EL-Bezügerinnen und -Bezügern aus verschiedenen Kantonen führen könnten.

Aufsicht über die EL trotz Versprechungen noch unvollständig

Die EFK hat sich ebenfalls mit der Organisation der Aufsicht über die EL befasst. Sie hatte diesen Bereich bereits in einem Bericht aus dem Jahr 2018 geprüft.² Damals hatte sie auf einige Schwachstellen hingewiesen, unter anderem das Fehlen einer Risikoanalyse. Die diesbezügliche Empfehlung der EFK hatte das BSV akzeptiert. Das BSV hat sich verpflichtet, eine Risikoanalyse durchzuführen und hat gegenüber der parlamentarischen Finanzdelegation weitere Massnahmen ausgeführt, die es in diesem Bereich zu ergreifen beabsichtigt. Ende 2020 bestätigte das BSV, dass es die Empfehlung umgesetzt hat.

Die Aufsicht ist noch nicht in dem Masse ausgereift, wie es die EFK mit ihrer Empfehlung von 2018 angestrebt hat. Zwar wurde eine Risikoanalyse auf Ebene der AHV-Ausgleichskassen durchgeführt, doch reicht diese nicht aus, um die Leistungen im Bereich der EL mit abzudecken. Die externen Revisionsberichte sind nicht geeignet, um die Konformität und die Einheitlichkeit der Verfahren bei spezifischen Punkten zu prüfen. Das BSV hat im Bereich der EL keinen Auftrag zur ergänzenden Revision formuliert, auch nicht, um sicherzustellen, dass die komplexesten Aspekte der Reform von 2021 gesetzeskonform umgesetzt werden. Es wurden zwar gewisse interne Arbeiten durchgeführt, ein formalisiertes, auf einer detaillierten Risikoanalyse basierendes Indikatorensystem ist jedoch nicht vorhanden.

Die EFK präzisiert ihre Empfehlungen zur Aufsicht

Vor diesem Hintergrund sieht sich die EFK veranlasst, ihre Empfehlung zur Aufsicht über die EL neu zu formulieren. Für die Umsetzung legt sie eine Frist bis Ende 2025 fest. Sie empfiehlt dem BSV zudem, zuverlässige und aussagekräftige Aufsichtsindikatoren zu schaffen, welche die Instrumente des BSV zur Beurteilung des Konformitätsgrades und der Unterschiede in der kantonalen Praxis ergänzen sollen.

Da das Amt die Empfehlungen teilweise abgelehnt hat, hat die EFK die Stellungnahme der Vorsteherin des Departements des Innern eingeholt. Ihre Stellungnahme, die für das Amt verbindlich ist, wird nach jeder Empfehlung separat aufgeführt.

Originaltext auf Französisch

² «Prüfung der Aufsicht über die Durchführungsstellen von Ergänzungsleistungen» (PA 16428), verfügbar auf der Website der EFK.

Verifica dell'attuazione della riforma delle prestazioni complementari

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'essenziale in breve

Le prestazioni complementari (PC) costituiscono un elemento chiave del 1° pilastro delle assicurazioni sociali. Esse garantiscono un reddito minimo a tutte le persone beneficiarie di una rendita dell'assicurazione per la vecchiaia e dell'assicurazione per l'invalidità che vivono in Svizzera. Nel 2022, per questo dispositivo sono state necessarie uscite pari a 5,5 miliardi di franchi.

Le competenze nell'ambito delle PC sono suddivise tra Confederazione e Cantoni. Mentre le prestazioni sono definite dal diritto federale, la loro attuazione è delegata ai Cantoni che garantiscono i due terzi del finanziamento. La vigilanza esercitata dalla Confederazione tramite l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) deve garantire un'applicazione conforme alla legge.

L'ultima riforma delle PC entrata in vigore nel 2021 ha modificato molti parametri di calcolo e ha introdotto nuove procedure. Ad esempio gli eredi diventano debitori delle PC versate alle persone beneficiarie decedute. Secondo l'UFAS, questa riforma dovrebbe comportare una riduzione del volume delle prestazioni di circa 400 milioni di franchi nel 2030. Nel quadro della presente verifica, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato nel dettaglio l'attuazione di questa riforma di vasta portata presso tre organi d'esecuzione delle PC presso i Cantoni in collaborazione con i controlli cantonali delle finanze.

Il bilancio è positivo, anche se restano tre procedure da convalidare

Anche se il CDF ha dovuto rispettare scadenze estremamente strette, il bilancio della verifica dell'attuazione della riforma 2021 delle PC è positivo. Questo bilancio è stato stabilito sulla base di un esame della situazione presso tre organi cantonali d'esecuzione delle PC: la cassa di compensazione del Cantone di Berna, l'istituto delle assicurazioni sociali del Cantone di San Gallo e il servizio delle PC del Cantone di Ginevra. Inoltre sono stati utilizzati indicatori generali di conformità per tutti gli organi d'esecuzione delle PC. Il CDF raccomanda tuttavia all'UFAS di continuare a garantire l'operatività delle tre nuove procedure specifiche presso gli organi d'esecuzione delle PC: il recupero delle prestazioni in caso di decesso, il computo dei premi dell'assicurazione malattie conformemente alla legge federale sull'assicurazione malattie e le nuove disposizioni introdotte nel quadro dell'esame della rinuncia. Sono state osservate differenze che potrebbero rappresentare un rischio finanziario per le PC nonché una disparità di trattamento tra i beneficiari delle PC nei vari Cantoni.

Nonostante le promesse, la vigilanza sulle PC è ancora incompleta

Il CDF ha anche verificato l'organizzazione della vigilanza sulle PC. Aveva già esaminato questo aspetto in un rapporto pubblicato nel 2018.³ In quell'occasione, il CDF aveva constatato determinate vulnerabilità, tra cui l'assenza di un'analisi dei rischi. La raccomandazione formulata dal CDF al riguardo era stata accettata dall'UFAS. Quest'ultimo si è impegnato a svolgere un'analisi dei rischi e ha illustrato nel dettaglio alla Delegazione delle finanze delle Camere federali le altre misure che intendeva adottare in questo ambito. Alla fine del 2020, l'UFAS ha confermato di aver attuato la raccomandazione.

La vigilanza non ha ancora raggiunto il livello di maturità auspicato dal CDF nella sua raccomandazione del 2018. Sebbene sia stata effettuata un'analisi dei rischi presso le casse di compensazione AVS, tale analisi rimane insufficiente, perché non si applica a tutte le prestazioni nell'ambito delle PC. I rapporti di revisione esterni non rilevano o verificano la conformità e l'uniformità della prassi per quanto riguarda determinati aspetti. L'UFAS non ha richiesto alcun mandato di revisione supplementare nell'ambito delle PC, che sarebbe invece stato utile per garantire la conformità dell'attuazione in merito agli elementi più complessi della riforma 2021. Sebbene siano stati svolti determinati lavori interni, ad oggi non si dispone di alcun sistema di indicatori formale e basato su un'analisi dei rischi dettagliata.

Il CDF specifica le sue raccomandazioni sulla vigilanza

Questa situazione ha spinto il CDF a riformulare la sua raccomandazione sulla supervisione delle prestazioni complementari, e a fissare una scadenza per l'attuazione entro la fine del 2025. Raccomanda inoltre all'UFAS di creare indicatori di monitoraggio affidabili e pertinenti per integrare gli strumenti dell'UFAS per valutare il grado di conformità e le differenze nelle pratiche cantonali.

Poiché l'Ufficio ha respinto parzialmente le raccomandazioni, il CDF ha voluto ottenere il parere della capo del Dipartimento dell'Interno. La sua posizione, vincolante per l'Ufficio, è riportata separatamente dopo ogni raccomandazione.

Testo originale in francese

³ «Verifica della vigilanza sugli organi d'esecuzione delle prestazioni complementari» (n. della verifica 16428), disponibile sul sito Internet del CDF.

Audit of the implementation of the supplementary benefits reform

Federal Social Insurance Office

Key points

Supplementary benefits are a key element of the 1st pillar of social insurance. They guarantee a minimum income to all recipients of old-age and disability pensions who live in Switzerland. In 2022, this scheme accounted for expenditure of CHF 5.5 billion.

The Confederation and the cantons share responsibility for supplementary benefits. While the benefits are defined in federal law, their implementation is delegated to the cantons, which finance two-thirds of them. The supervision exercised by the Confederation through the Federal Social Insurance Office (FSIO) is designed to ensure that the law is applied correctly and consistently.

The latest reform of supplementary benefits, which came into force in 2021, changed many of the calculation parameters and introduced new procedures. For example, heirs are now liable for supplementary benefits paid to recipients who have died. According to the FSIO, this reform will lead to a reduction of almost CHF 400 million in the volume of benefits by 2030. As part of this audit, the Swiss Federal Audit Office (SFAO), in collaboration with the cantonal audit offices, conducted a detailed examination of the implementation of this far-reaching reform in three cantonal implementation agencies for supplementary benefits.

Assessment of implementation is positive, with three procedures still to be validated

Although it had to be completed within an extremely tight timeframe, the SFAO's assessment of the implementation of the 2021 supplementary benefits reform is positive. This assessment was based on a review of the situation in three cantonal implementation agencies for supplementary benefits – the canton of Bern compensation fund, the St Gallen social insurance office and the supplementary benefits service in the canton of Geneva – as well as general compliance indicators for all the implementation agencies. However, the SFAO recommended that the FSIO continue to ensure that the three new specific procedures are operationalised in the implementation agencies for supplementary benefits: the recovery of benefits in the event of death, the charging of health insurance premiums in accordance with the Health Insurance Act and the new provisions introduced in the divestment review. Differences were observed that are likely to create a financial risk for supplementary benefits, as well as unequal treatment among recipients of supplementary benefits between the cantons.

Supervision of supplementary benefits is still incomplete despite promises

The SFAO also examined how the supervision of supplementary benefits is organised. It had already examined this aspect in a report published in 2018.⁴ At that time, it identified a number of weaknesses, including the absence of a risk analysis. The FSIO accepted the SFAO's recommendation and undertook to carry out a risk analysis and gave details of other related measures it intended to take to the Finance Delegation. At the end of 2020, it confirmed that it had implemented the recommendation.

Supervision has not yet reached the degree of maturity sought by the SFAO in its 2018 recommendation. A risk analysis of the AHV compensation funds was carried out, but it is still insufficient to cover supplementary benefits. The external audit reports are not sufficient to detect or verify compliance and uniformity of practices on specific points. No additional audit mandate has been issued by the office regarding supplementary benefits, not even to ensure compliance with the correct implementation of the most complex aspects of the 2021 reform. Although some internal work has been carried out, there is no formalised system of indicators based on a detailed risk analysis.

The SFAO has clarified its recommendations on supervision

This situation prompted the SFAO to reformulate its recommendation on the supervision of supplementary benefits, setting a deadline for completion by the end of 2025. It also recommends that the FSIO create reliable and useful monitoring indicators to complement its instruments for assessing the degree of compliance and the differences observed in cantonal practices.

In view of the office's partial rejection of the recommendations, the SFAO sought the opinion of the Head of the Federal Department of Home Affairs. Its position, which is binding on the office, is set out separately after each recommendation.

Original text in French

⁴ "Audit of the supervision of implementation agencies for supplementary benefits" (audit mandate 16428), available on the SFAO website

Prise de position générale de l'Office fédéral des assurances sociales

Das BSV hat eine Risikoanalyse und ein Risikokonzept erstellt, wendet alle von Gesetz und Verordnung geschaffenen Aufsichtsinstrumente an und hat auch alle der FinDel dargelegten Massnahmen umgesetzt. Es beaufsichtigt auch die Umsetzung der mit der EL-Reform eingeführten und 2021 in Kraft getretenen neuen oder geänderten Regelungen. Die Revisionsstellen wurden zu den Änderungen der EL-Reform geschult. Auch die Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen wurden entsprechend angepasst. Das BSV beabsichtigt zudem, die Auswirkungen der EL-Reform zu evaluieren. Dies wird aber erst möglich sein, nachdem die EL-Reform ihre vollen Auswirkungen entfaltet hat. Für die vollständige Umsetzung aller Massnahmen sieht die EL-Reform eine Übergangsfrist von drei Jahren vor. Diese Frist ist erst am 31. Dezember 2023 abgelaufen.

Zweifellos bestehen bei den EL in manchen Bereichen kantonale Unterschiede. Diese sind jedoch keinerlei Indiz für eine gesetzeswidrige Durchführung. Die Differenzen sind vielmehr in den kantonal unterschiedlichen Verhältnissen hinsichtlich soziodemografischer Strukturen, arbeitsmarktlicher Situation, Armutsverhältnisse usw. begründet. Diese Unterschiede stellen somit weder ein finanzielles Risiko noch eine Ungleichbehandlung der EL-beziehenden Personen dar. Es trifft auch nicht zu, dass die Prüfungen der externen Revisionsstellen – die gemäss Gesetz nebst Rechnungsprüfung im Auftrag und nach den Weisungen des BSV auch aufsichtsrechtliche Prüfungen vornehmen – inadäquat seien, um die Rechtskonformität und Einheitlichkeit der Durchführung zu spezifischen Punkten zu prüfen. Die Resultate der Evaluation der EFK sind daher aus Sicht BSV sehr positiv zu werten, da keine konkreten Fehler festgestellt wurden.

Das BSV nutzt zwar auch die Möglichkeiten des EL-Registers im Zusammenspiel mit den Aufsichtsinstrumenten und wird dies in Zukunft noch verstärkt tun. Das BSV möchte jedoch auch darauf hinweisen, dass es sich dabei lediglich um eine zusätzliche Kontrolle handelt, welche die gesetzlich vorgesehenen und bewährten Aufsichtsinstrumente nicht ersetzen kann. Unter Berücksichtigung des geltenden Rechts hat die korrekte Umsetzung der EL-rechtlichen Bestimmungen auf dem Weg der Revision zu erfolgen. Jedes andere neue Aufsichtskonzept würde nicht nur eine Änderung der rechtlichen Grundlagen erfordern; es würde auch bedingen, dass der Bund dem BSV die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stellt.

Prise de position générale de la Cheffe du Département fédéral de l'intérieur

Einleitend darf ich mit Befriedigung feststellen, dass die Prüfung gezeigt hat, dass die Umsetzung der Reform der Ergänzungsleistungen in den Kantonen, trotz der kurzen Umsetzungsfrist, gelungen ist. Als Departementsvorsteherin freut es mich zu wissen, dass Sie die Bilanz der Umsetzung der EL-Reform als positiv bezeichnen und dass die Kooperation mit dem BSV gut verlaufen ist. Zweifellos bestehen bei den EL in manchen Bereichen kantonale Unterschiede. Die Differenzen reflektieren die kantonal unterschiedlichen Gegebenheiten hinsichtlich soziodemografischer Strukturen, arbeitsmarktlicher Situationen und Armutsverhältnisse. In einem föderalistischen System ist es schwierig, «egalitäre» Ergebnisse zu erzielen, insbesondere wenn es um die Bekämpfung von Armut geht. Ich teile jedoch die Auffassung, dass alle geeigneten Instrumente für eine effiziente Aufgabenerfüllung genutzt werden sollten.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Les prestations complémentaires (PC) à l'assurance-vieillesse et survivant (AVS) et à l'assurance-invalidité (AI) constituent un régime d'assurance sociale du 1^{er} pilier, introduit en 1966. Son but est d'offrir aux bénéficiaires de prestations AVS et AI résidant en Suisse un revenu minimal. Bien qu'étant des prestations liées au besoin, ces prestations reposent, contrairement à l'aide sociale, sur un véritable droit. Elles constituent une composante à part entière du 1^{er} pilier.

Un rentier AVS sur huit et un rentier AI sur deux bénéficient d'une PC en Suisse. En 2022, cela représente près de 344 000 personnes qui perçoivent au total 5,5 milliards de francs. Le montant annuel d'une PC périodique est en moyenne de 14 640 francs pour une personne seule à la maison et de 42 350 francs lorsqu'elle vit en home.⁵ Avec une hausse annuelle moyenne de 2,9 % depuis 2008.⁶ les dépenses en matière de PC connaissent une croissance marquée.

Le besoin d'une révision de la Loi sur les prestations complémentaires (LPC) était incontesté et a fait l'objet de plusieurs années de débats. L'urgence d'adapter certains paramètres (les plafonds de loyer en particulier) et le besoin de mieux cibler les bénéficiaires ont conduit finalement le Parlement à adopter une solution de compromis, entrée en vigueur le 1.1.2021. Cette révision est une des plus importantes depuis la création de cette prestation. Elle contient de nombreuses adaptations paramétriques, mais aussi des éléments très innovants, comme l'application d'un nouveau seuil d'entrée établi sur la base de la fortune et l'obligation pour les héritiers de rembourser les PC perçues. Selon les prévisions de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), la révision conduira à une réduction totale des dépenses de 400 millions de francs à l'horizon 2030.

Un régime transitoire a été prévu entre 2021 et 2023 visant à permettre aux bénéficiaires avant 2021 de continuer à obtenir des prestations selon l'ancien droit, si celui-ci leur était plus favorable. Fin 2022, 47 % des personnes bénéficiaires jouissaient encore d'un calcul de leur prestation selon l'ancien droit. Dès le 1^{er} janvier 2024, elles passeront dans le nouveau droit, qui leur sera moins favorable.

Introduit en 2018, le registre des prestations complémentaires (RPC) constitue le système central d'information sur les PC. Les organes d'exécution PC (OEPC) y annoncent mensuellement l'état des prestations et leurs paramètres de calcul très détaillés. Les règles d'annonce et de contrôle des données sont sous la responsabilité d'une commission de gestion modérée par l'OFAS qui inclut la Centrale de compensation (CdC), les OEPC et leurs fournisseurs informatiques. La mise en œuvre du RPC est assurée par la CdC. Ce registre sert notamment à établir des statistiques ainsi que le calcul de la part fédérale au financement. Il soutient également les OEPC dans leur tâche, notamment lors du contrôle d'un éventuel double octroi.

⁵ Tous les chiffres sont tirés de la « Statistique suisse des assurances sociales 2023 », OFAS et de la « Statistique des prestations complémentaires 2023 », OFAS.

⁶ Année de la dernière grande réforme de cette loi.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit conduit à apprécier la conformité générale de la mise en œuvre de la réforme de 2021 au niveau des OEPC ainsi que l'adéquation de la surveillance exercée par l'OFAS sur ces derniers. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) examine aussi les mesures prises par l'office depuis 2018, date à laquelle il avait formulé une première recommandation portant sur l'amélioration de la surveillance.⁷

Les questions auxquelles répond cet audit sont :

1. Les OEPC ont-ils mis en œuvre les principales innovations de la réforme PC 2021 de manière correcte et uniforme ?
2. La surveillance de l'OFAS est-elle suffisante pour identifier et corriger les écarts à la législation ainsi que les marges de manœuvre trop importantes des OEPC, soit si la recommandation 16428.001 a été mise en œuvre ?

1.3 Étendue de l'audit et principe

L'audit a été mené de juin à novembre 2023 par François Donini (responsable de révision), Stéphanie Locicero, Grégoire Demaurex, Robin Staehli et Nico Granitzer. Il a été conduit sous la responsabilité de Gabriela Carrapa. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à la période de l'audit.

L'examen de la conformité de la mise en œuvre de la réforme a été mené in situ dans trois organes d'exécution (la caisse de compensation du canton de Berne, l'établissement des assurances sociales du canton de Saint-Gall, ainsi que le service des PC du canton de Genève). Ces examens ont été conduits en collaboration avec les contrôles des finances cantonaux de Berne, de Saint-Gall, ainsi qu'avec le service d'audit interne du canton de Genève qui poursuivaient également des objectifs d'audit propre, faisant l'objet de rapports séparés.

Les exploitations du RPC présentées dans ce rapport ont été réalisées par l'OFAS, sur mandat du CDF.

Le CDF se prononce de manière globale sur la conformité de la mise en œuvre de la réforme PC 2021 et sur l'adéquation de la surveillance de la Confédération. Il ne formule aucun constat sur les organes d'exécution PC particuliers, vu que les contrôles des finances cantonaux s'en chargent dans leurs rapports.

⁷ Recommandation 16428.001 dans le rapport «Prüfung der Aufsicht über die Durchführungsstellen von Ergänzungsleistungen» (n° d'audit 16428, en allemand), CDF, 2018.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente. Les documents requis auprès de l'OFAS et des organes d'exécution PC ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction. Le CDF tient en particulier à remercier ces derniers qui ont réservé bon accueil aux auditeurs et auditrices, ainsi qu'offert de bonnes conditions de travail dans leurs locaux.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 22 février 2024. Les participantes et les participants étaient, du côté de l'OFAS, la cheffe du Domaine AVS, prévoyance professionnelle et PC, la cheffe du secteur Prestations AVS/APG/PC et le chef du secteur Surveillance et organisation. Du côté du CDF étaient présents la responsable de mandat et le responsable de la révision

Le CDF remercie l'attitude coopérative de l'OFAS et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Les prestations complémentaires : un revenu minimum garanti dans le 1^{er} pilier

2.1 Une compétence partagée entre Confédération et cantons

Les PC constituent un domaine de compétence partagé entre la Confédération et les cantons. Le *système de prestations* est défini par le droit fédéral, en laissant néanmoins aux cantons la possibilité de faire varier quelques paramètres. *L'organisation de l'exécution* est entièrement déléguée aux cantons, qui désignent en particulier l'organe chargé de cette tâche. Vingt-trois des vingt-six cantons ont opté pour une délégation à la caisse de compensation AVS cantonale, les autres à une administration cantonale (cantons de Bâle-Ville et Genève) ou même aux communes (canton de Zürich). La *surveillance* de l'application conforme et uniforme du droit reste du ressort de la Confédération.

Le *financement des prestations* est partagé à raison de 5/8 pour la Confédération et 3/8 pour les cantons. Cette clé de répartition ne s'applique que sur la couverture des besoins vitaux, sans inclure les dépenses liées directement à un séjour en home. Le *financement des frais administratifs* est pour sa part couvert par les cantons, avec une contribution forfaitaire de la Confédération. L'entier du financement est assuré sur la base de ressources fiscales-

La LPC prévoit également une couverture des frais maladie ou d'invalidité des bénéficiaires PC (comme les frais de dentiste, les franchises d'assurance-maladie, les moyens auxiliaires etc..). Ces dépenses sont totalement à la charge des cantons. Ce domaine est exclu de cet audit.

Le financement des prestations complémentaires est assuré par les ressources fiscales. Au total, 33 % des prestations sont financées par la Confédération et 67% par les cantons.

Appréciation

L'architecture institutionnelle mise en place par le législateur dans le domaine des prestations complémentaires est complexe. Les cantons sont entièrement responsables de la mise en œuvre. Dans la mesure où ces prestations sont définies dans le droit fédéral, il est juste que la surveillance d'une mise en œuvre conforme et uniforme soit en premier lieu aux mains de la Confédération, même si au final ces prestations sont financées principalement par les cantons.

2.2 Une réforme d'ampleur mise en œuvre dans des délais serrés

Le calcul d'une prestation complémentaire est simple en principe, mais compliqué en détail. Il met en relation les ressources d'une personne et des dépenses imputables. Si les revenus ne couvrent pas ses dépenses, une prestation est versée (voir encadré 1).

Encadré 1 : Principe du calcul d'une prestation complémentaire annuelle (système selon la réforme 2021)

Personne avec rente AI vivant seule à la maison	
Dépenses	
Montant pour les besoins vitaux	20 100 CHF
Loyer brut	11 640 CHF
Primes d'assurance-maladie	5 501 CHF
Total	37 241 CHF
Revenus	
Rente assurance-invalidité	8 400 CHF
Rente prévoyance professionnelle	3 100 CHF
Revenus de la fortune	55 CHF
Imputation de la fortune (1/15)	1 333 CHF
Total	12 888 CHF
Prestation complémentaire (dépenses - revenus)	24 353 CHF

Le schéma représente le calcul d'une PC pour une personne avec une rente AI, seule, vivant à domicile. Au chapitre des dépenses, le montant pour les besoins vitaux est un forfait fixe, défini au niveau de la loi. Le loyer brut correspond au loyer effectivement payé mais plafonné. La prime d'assurance-maladie correspond à la prime effective d'assurance-maladie ; son montant est également plafonné. Au chapitre des revenus, l'ensemble des revenus sont pris en compte. On y ajoute forfaitairement 15 % de la fortune imputable.

Aucun revenu professionnel n'est décompté dans ce calcul. L'OEPC pourrait sous certaines conditions imputer un revenu hypothétique s'il estime que la personne bénéficiaire ne mobilise pas suffisamment sa capacité de gain. Il doit procéder de manière analogue dans l'examen de la fortune : toute diminution notable de fortune précédant le droit aux PC doit être examinée sous l'angle d'un éventuel dessaisissement et, si nécessaire, faire l'objet d'un redressement.

Ce modèle fait l'objet de nombreuses variations selon les situations des ménages.

La réforme de la LPC mise en œuvre en 2021 adapte certains paramètres des dépenses tout en resserrant le ciblage du dispositif.

Les principales nouveautés de la réforme ont été les suivantes :

- Introduction d'un seuil d'entrée en fonction de la fortune. Le niveau de fortune devient un critère absolu d'ouverture du droit.
- La prise en compte dans le calcul PC de la prime effective de l'assurance-maladie obligatoire (LAMal), et non plus de la prime moyenne. De nouveaux échanges de données au niveau cantonal ont dû être créés.
- Introduction d'un nouveau plafond pour les loyers, variant en fonction de la zone de résidence des bénéficiaires.
- Un nouveau système de calcul des besoins vitaux, dégressif en fonction du rang et de l'âge des enfants dans le ménage de la personne bénéficiaire de PC.
- Une nouvelle dimension dans l'analyse d'un dessaisissement de fortune visant à n'accepter qu'un ensemble défini de motifs de consommation (« consommation excessive »).
- Un nouveau processus de récupération auprès des héritiers des prestations perçues au décès d'une personne bénéficiaire de PC. Ce processus a dû trouver sa place dans les différentes réglementations cantonales touchant les successions.

A ces points ont été ajoutées de nombreuses modifications paramétriques touchant les seuils, déductions, plafonds et facteurs d'imputations ainsi que l'introduction de nouvelles composantes spécifiques dans les dépenses. Pour les personnes déjà bénéficiaires avant le 1.1.2021, un calcul comparatif selon l'ancien et le nouveau droit a été prévu et la prestation la plus élevée a été payée pendant un délai de trois ans.

Le Conseil fédéral a décidé que la loi devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021. La mise en consultation de l'OPC a eu lieu en avril 2019 et a été adoptée par le Conseil fédéral fin janvier 2020. L'OFAS a travaillé en parallèle à l'élaboration des directives PC (DPC), essentielles notamment pour définir les algorithmes de calcul dans les OEPC. Une première version de ces directives a été discutée avec les OEPC dès le mois d'octobre 2019. Ce projet a été adapté suite à l'adoption de l'OPC par le Conseil fédéral. Une seconde version a été mise en circulation auprès des OEPC au printemps 2020 et adoptée en juin 2020. Comme certains paramètres du calcul PC (les primes LAMal notamment) ne sont connus qu'en fin d'année, la version complète des directives PC pour l'année 2021 n'a été disponible qu'en novembre 2020, soit au moment de l'envoi des nouvelles décisions de prestation.

Appréciation

La réforme 2021 est une révision de grande ampleur. Elle n'était pas seulement une réforme de paramètres, mais elle a exigé des OEPC la mise en place de procédures entièrement nouvelles dans des délais courts et dans des contextes cantonaux particuliers. Les OEPC ont en outre dû gérer deux systèmes de prestation en parallèle tout en assurant une information ciblée préparant les bénéficiaires aux conséquences liées à la fin de la période transitoire.

Cette situation représentait un défi élevé autant pour les OEPC que pour l'OFAS qui devait assurer une mise en œuvre respectant sur tous les plans les objectifs de la réforme.

3 Mise en œuvre de la réforme 2021

3.1 Une mise en œuvre globalement réussie

L'examen du calcul des prestations conduit par le CDF dans les trois OEPC (152 dossiers au total) n'a montré aucune erreur systématique en matière d'application des nouveaux paramètres de la réforme. Moins d'une dizaine de problèmes ponctuels sont apparus, associés essentiellement à des erreurs individuelles (oubli d'adapter le plafond de prime d'assurance-maladie ou du logement suite à un déménagement, oubli d'adapter aux nouvelles valeurs un forfait en matière de revenu hypothétique, erreur de report de chiffres). De telles erreurs devraient être identifiées lors d'une révision périodique et donner lieu à une correction rétroactive, si elle a un impact significatif sur le montant de la prestation.

Sur l'ensemble des OEPC, la CDF n'a en outre constaté aucun problème significatif sur les trois indicateurs de conformité modélisés à partir du RPC.⁸ Le CDF note également que les plausibilités mises en place sur le RPC visant à vérifier la cohérence du calcul des PC présentent au moment de l'audit un taux d'erreur inférieur au seuil de tolérance défini par l'office (voir chapitre 4.3).

Afin de garantir la mise en œuvre attendue au 1.1.2021, les OEPC ont anticipé leurs travaux, certains commençant à informer leur personnel dès l'été 2019 sur la base des nouvelles dispositions légales. Ils ont dû évaluer l'ampleur des changements informatiques avant même que les premières directives ne soient connues, dans la mesure où il fallait réserver les ressources nécessaires au développement chez leur fournisseurs suffisamment tôt. Les trois OEPC ont mis en place un projet de changement visant à adapter les processus et leurs directives internes ainsi qu'à organiser la formation de leur personnel

L'adaptation des systèmes informatiques assurant le calcul des prestations et la gestion des dossiers est centrale pour les OEPC. Intégrant tous les paramètres de référence, guidant l'examen des dossiers et alertant automatiquement les gestionnaires en cas de conflits, ils constituent également leur première ligne de contrôle. Leur adaptation a été assurée de manière itérative, en suivant les spécifications définies par les experts des caisses et testée à chaque étape.

Même si la mise à disposition des DPC définitives a été jugée tardive par les OEPC, les systèmes informatiques étaient prêts à fonctionner le 1.1.2021, grâce en particulier aux versions provisoires mises à disposition par l'OFAS. Certaines erreurs de paramétrisation ont dû néanmoins être encore corrigées dans les premiers mois, découvertes notamment grâce aux annonces d'erreurs renvoyées par le registre PC. Ces imperfections initiales n'ont pas eu de conséquence matérielle sur les prestations versées aux bénéficiaires dans la mesure où elles ont fait au besoin l'objet d'une correction rétroactive des prestations. Afin d'expliquer les nouvelles directives PC, l'OFAS a organisé en automne 2020 plusieurs formations destinées aux responsables des OEPC.

⁸ 1. Conformité du traitement des cas selon ancien et nouveau droit selon la date de début de la première prestation.
2. Conformité de l'application des nouveaux seuils de fortune à l'entrée pour les cas relevant du nouveau droit. 3. Respect des nouveaux plafonds de loyer pour les cas relevant du nouveau droit.

Ces formations, prévues initialement au printemps et repoussées à cause de la pandémie, sont intervenues alors que les programmes internes de formation et d'adaptation dans les OEPC étaient déjà très avancés. Elles ont néanmoins permis de thématiser des points techniques précis comme les nouvelles procédures de calcul du dessaisissement de fortune. De manière générale, durant tout le processus de mise en œuvre de la réforme, les OEPC ont toujours pu adresser leurs questions particulières à l'OFAS. Les réponses reçues n'ont néanmoins pas été jugées dans tous les cas suffisamment rapides et précises.

Les statistiques internes des OEPC sur les années 2020–2022 montrent que, malgré un léger fléchissement durant l'année 2021, le rythme de travail des OEPC a retrouvé en 2022 le niveau de 2020. Quant aux statistiques juridiques, elles montrent que la réforme n'a pas eu d'effet significatif sur le nombre des oppositions et des recours, ainsi que sur leurs résultats.

Le CDF a finalement examiné la partie de la mise en œuvre de la réforme octroyée à l'OFAS. L'office doit fixer les trois zones de loyer à l'attention des cantons. Ces zones servent à définir à quelle commune doit être attribué quel plafond de loyer, fixé dans la loi. Il a mis en place une procédure lui permettant d'intégrer les données les plus actuelles sur la typologie des communes de l'Office fédéral de la statistique (OFS), tout en conservant le temps nécessaire à l'élaboration d'une ordonnance du Département fédéral de l'Intérieur (DFI). Cette classification est revue une fois par année. L'OFAS évite toute confusion en remettant cette liste directement aux OEPC. Les rares demandes d'adaptation des plafonds de loyer déposées par les cantons font l'objet du contrôle régulier prévu par la loi.⁹

L'OFAS a dû également prévoir un nouvel échange de donnée entre assureurs et cantons destinés à prendre en compte les primes effectives LAMal dans le calcul des PC. Il a informé dès l'automne 2018 le groupe de pilotage chargé des échanges entre assureurs et cantons en matière de subventionnement des primes¹⁰ de ce besoin. Un nouveau schéma d'échange a été défini et testé en 2020. Il est entré en vigueur afin d'établir les premières décisions selon le nouveau droit. L'OFAS et le groupe de pilotage tirent un bilan positif de cette mise en œuvre. Cet échange d'information fonctionne dans les trois cantons visités par le CDF

Appréciation

Le délai fixé par le Conseil fédéral pour préparer la réforme était particulièrement serré pour un système d'assurance aussi décentralisé et compte tenu de la pandémie. Cette contrainte a mis autant l'OFAS (élaboration des DPC) que les OEPC (adaptations informatiques et gestion du régime transitoire) sous forte pression.

Sur la base de l'examen conduit dans les trois OEPC et des indicateurs portant sur l'ensemble du système, le CDF tire un bilan positif de la mise en œuvre de la réforme 2021. Les OEPC examinés ont bien conduit les projets de changement et ont su s'adapter rapidement, notamment au niveau de leur système informatique. Les paramétrages informatiques erronés ont été rapidement identifiés et résolus. L'apparition de quelques erreurs non systématiques lors de l'examen des dossiers n'altère pas ce bilan positif.

⁹ Au cas où la demande du canton vise une baisse (au maximum de 10 %), l'office doit vérifier annuellement que ce nouveau seuil puisse couvrir le loyer effectif d'au moins 90 % des bénéficiaires PC vivant dans la commune concernée. Aucun contrôle n'est fait pas si la demande du canton vise une augmentation du plafond (au maximum de 10 %).

¹⁰ Groupe de pilotage co-présidé par la Conférence des directeurs cantonaux de la santé (CDS) et Santéuisse.

Au niveau fédéral, la procédure de fixation des zones des plafonds de loyer mise en place par l'OFAS permet d'avoir une classification des communes établie sur une base scientifique, adaptée sur une base annuelle. Les nouveaux échanges de données entre assureurs cantons destinés à la prise en compte des primes LAMal effectives dans les prestations PC étaient opérationnels à temps.

Les statistiques juridiques (nombre d'oppositions, proportion des oppositions et des recours acceptés), comme indicateurs de la qualité des décisions des OEPC, se sont maintenues dans les proportions connues avant la réforme. Dans ce domaine, une appréciation définitive ne pourra néanmoins être faite qu'après la période transitoire, une fois que toutes les personnes bénéficiaires auront été transférées dans le nouveau droit, soit à partir de 2024.

3.2 Des différences dans la mise en œuvre des nouvelles procédures

Pour mettre en place la réforme, les OEPC ont dû créer de toutes nouvelles procédures. Le CDF a relevé certaines différences susceptibles de conduire à des inégalités de traitement et à des risques financiers pour l'assurance.

L'imputation des primes tarifaires LAMal dans le calcul des PC

Les primes d'assurance maladie sont des dépenses incluses dans le calcul des PC.

Avant la réforme 2021, le montant pris en compte pour l'assurance obligatoire des soins était un forfait correspondant à la prime moyenne d'une zone de prime. De ce fait, une personne bénéficiaire avec une prime inférieure au forfait était surindemnisée. Le Parlement a souhaité que la prime effective soit prise en compte si celle-ci est inférieure au forfait. Cette décision du Parlement a entraîné de nouveaux échanges de données avec les assureurs (voir chapitre 3.1).¹¹ Le décalage entre la procédure de fixation des PC annuelles et de fixation des primes LAMal conduit à ce que ces échanges soient répétés jusqu'à trois fois pour une même année de prime.

Vu que tout fonctionne par échange de données, les OEPC ne reçoivent en principe plus les polices d'assurances individuelles. Ils ne vérifient donc pas sur cette base la conformité des annonces de primes. Ils peuvent par contre contrôler, au niveau de leur système, si les mutations dans les décisions faites sur la base des annonces digitalisées sont plausibles. La manière dont ces contrôles internes sont réalisés est variable selon les OEPC. Le CDF a constaté dans un des OEPC une lacune dans ce contrôle ayant conduit en 2023 à octroyer des PC annuelles trop élevées. L'erreur a été corrigée quelques mois plus tard, mais cela a conduit, selon l'OEPC concerné, à des pertes de plusieurs dizaines de milliers de francs pour les PC, vu que les montants versés en trop ont fait l'objet d'une remise.

¹¹ L'échange n'est en réalité pas direct, mais coordonné sur le plan cantonal par une institution qui s'occupe aussi des échanges avec les assureurs en matière de subventionnement des primes.

La récupération des prestations légalement perçues au décès

Les prestations légalement perçues doivent être restituées à la charge de la succession après le décès de la personne bénéficiaire. La restitution est seulement exigible pour la part de la succession supérieure à 40 000 francs.¹²

Le CDF constate que la mise en place de cette procédure a dû tenir compte d'un cadre législatif cantonal qui impacte de manière importante les OEPC. Elle a demandé partout plusieurs mois de tâtonnement et deux des trois OEPC visités ont finalement décidé de créer une unité interne spécialisée pour traiter ces cas.

Cette procédure est complexe car elle prévoit différentes phases qui doivent être accomplies dans un délai donné. Elle demande en effet aux OEPC d'identifier les débiteurs potentiels (bénéficiaire et ex-bénéficiaires de PC ainsi que leur conjoint) et la date de leur décès. Ensuite ils apprécient le montant de la succession et établissent les sommes à restituer, en tenant compte, si le montant disponible suffit, de l'existence éventuelle de dettes dans d'autres OEPC. Selon la loi, les prestations réclamées sont celles versées après le 1.1.2021 et la demande de restitution doit être réalisée dans le délai d'une année après « connaissance des faits »¹³.

Sur la base des documents examinés et des entretiens le CDF a constaté que la tenue des listes de débiteurs se fait de manière différente dans les trois OEPC. Pour identifier complètement les décès, la CdC propose un système permettant aux OEPC de paramétrer une recherche automatique sur la base du registre de l'état-civil Infostar, mais tous n'y ont pas recours. Un des OEPC s'appuie sur la source plus restreinte du registre cantonal des habitants. Concernant la somme à récupérer, les examens des dossiers montrent qu'elle est fixée en principe de manière conforme. Ils respectent la priorité donnée aux prestations co-financées par la Confédération, en les cumulant de manière rétroactive depuis la date de décès. Une différence est apparue néanmoins dans la manière de considérer les prestations versées pour les jours après le décès, lorsque les personnes sont en institution.¹⁴

Le délai d'une année est toujours respecté, mais le CDF constate que les OEPC ont une interprétation variable sur la manière dont il doit être calculé. La date initiale relative à la « connaissance des faits » est en effet interprétée soit comme la date de décès, soit comme la date d'établissement du montant officiel de la succession, qui est plus tardive.

La procédure d'échange d'information prévue en cas d'existence d'une dette imputable répartie dans plusieurs cantons n'a jamais été expérimentée. Les trois OEPC n'ont pas dû y recourir dans la mesure où, selon leur dire, les sommes disponibles n'ont pour le moment jamais suffi pour couvrir leur propre créance vis-à-vis des héritiers. Aucun autre OEPC ne s'est adressé à eux pour annoncer un décès qui pourrait les concerner. Il n'a dès lors pas été possible pour le CDF de vérifier dans quelle mesure cette procédure spéciale fonctionne.

Selon l'OFAS, 8,8 millions de francs ont été récupérés au décès en 2021, 38,5 millions en 2022 et 50,2 millions en 2023. Tous les OEPC indiquent une somme récupérée.

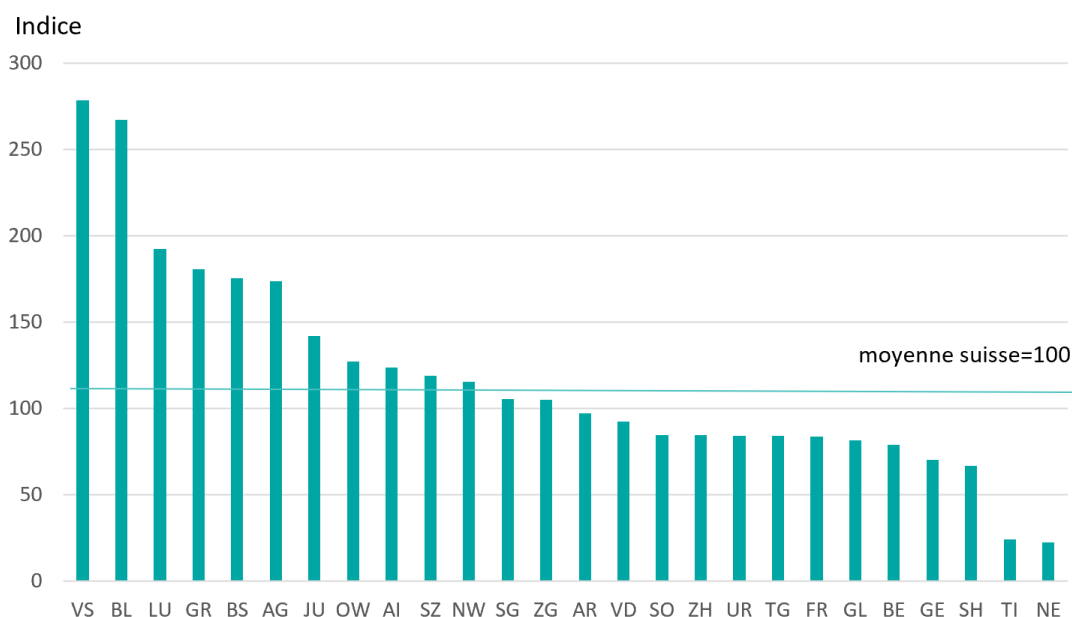
¹² Art. 16a, LPC : Etendue de la restitution.

¹³ Art. 16b, LPC : Péremption.

¹⁴ Considéré parfois comme entrant soit dans une procédure de récupération de prestation légale, soit de récupération de prestation illégale. Les critères encadrant la récupération changent selon cette classification.

Ces sommes augmentent et devraient selon les informations données par l'office lors des débats parlementaires atteindre près de 120 millions de francs par an en 2030.¹⁵

Afin de comparer plus précisément la propension des OEPC à effectuer cette récupération, le CDF a défini un indice des montants moyens récupérés au décès pour la période 2021-2022 (graphique 1). Deux OEPC (TI et NE) présentent un indice de récupération étonnamment bas. Les raisons à ces différences entre les cantons peuvent être des niveaux de prestation et/ou de fortune particulièrement bas mais également refléter des difficultés de mise en œuvre. Les résultats relatifs aux « petits » cantons (AI, AR, GL, JU, OW, NW), qui comptent moins de cas, doivent être considérés avec prudence : une situation particulière pouvant influencer ce résultat.



Graphique 1 : Indice du montant moyen par débiteur récupéré au décès par canton, période 2021/22. Source : RPC et comptabilité des OEPC.

Explication : L'indice met en rapport la somme totale réclamée en 2021 et 2022 selon la comptabilité des OEPC avec le nombre annuel moyen de personnes bénéficiaires de PC vivant seules, décédées entre 2021 et 2022 et avec une fortune supérieure à 40 000 francs selon le RPC. La moyenne suisse correspond à un indice de 100.

La mise en œuvre de cette procédure de récupération des prestations légalement perçues n'a fait l'objet d'aucun examen particulier par l'OFAS.

La commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a déposé en octobre 2023 une motion demandant de revenir sur l'obligation pour les héritiers de restituer des PC.¹⁶ Le motif avancé est la conséquence de cette mesure pour des héritiers auxquels un logement aurait été légué et qui devraient rembourser un montant important, lié par exemple à un séjour en home. Malgré la proposition du Conseil fédéral de l'adopter, cette motion a finalement été rejetée par le Conseil national lors de la session de printemps 2024.

¹⁵ <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/mm-sgk-ns-beilag-finanzielle-auswirkungen-el-reform-2018-03-21-f.pdf>. Le CDF n'a effectué aucun contrôle des estimations établies par l'OFAS.

¹⁶ CSSS-N, motion 23.4327, Obligation pour les héritiers de restituer des prestations conformément à l'article 16a LPC.

Le dessaisissement de fortune en cas de consommation excessive

Pour calculer une PC, l'OEPC prend en compte dans les revenus une imputation d'une certaine part de la fortune. Si la personne renonce à une part importante de sa fortune sans obligation légale, sans nécessité liée à des revenus trop faibles et sans preuve d'une contre-prestation adéquate (ex. : un don), cette part est prise en compte dans le revenu déterminant comme s'il n'y avait pas renoncé (LPC, Art. 11a, al. 2). Il s'agit d'un dessaisissement de fortune. L'examen d'un dessaisissement est fait sans limite temporelle.

Avec la réforme 2021, l'examen d'un dessaisissement prend en outre en compte les motifs de consommation : si une personne dispose de revenus suffisants et consomme néanmoins sa fortune au-delà d'un certain montant¹⁷ pour un motif jugé futile (p. ex. : un voyage), la consommation est alors qualifiée d'excessive et la fortune doit être redressée. Ce dispositif a été introduit par le Parlement afin de réduire le risque d'une consommation démesurée de la fortune dans les années précédant le dépôt d'une demande de PC. Il s'applique uniquement aux diminutions de fortune observées après le 1.1.2021.

Dans les différentes phases de l'examen du dessaisissement, les OEPC doivent au préalable apprécier si une diminution de fortune peut être justifiée par un revenu insuffisant pour mener une vie usuelle.

A travers les DPC 2021, l'OFAS, en plus de spécifier l'examen de la consommation excessive a également apporté des précisions concernant la manière de calculer un dessaisissement. Il a en particulier décidé d'harmoniser le niveau de revenu correspondant à un train de vie usuel dans toutes les phases du calcul du dessaisissement.¹⁸ Les trois OEPC procèdent à l'examen de la consommation excessive mais le CDF constate qu'ils continuent dans certains cas à appliquer des barèmes propres dans l'appréciation du train de vie usuel, en indiquant que la méthode fournie par l'OFAS conduit à des montants trop élevés par rapport à la situation économique réelle des personnes concernées. En pratique, deux des OEPC renoncent à reprendre complètement cette partie des nouvelles directives. Le troisième a déclaré appliquer pleinement les directives de l'OFAS, mais le CDF ne l'a pas vérifié en détail. Les autres éléments liés au calcul du dessaisissement, comme les règles d'amortissements, sont correctes au regard des cas examinés, des directives ainsi que des entretiens menés avec les spécialistes.

Selon le RPC, 9700 prestations complémentaire étaient en 2022 calculées en prenant en compte un dessaisissement de fortune. Il n'est pas possible d'isoler l'impact réel de la consommation excessive, dans la mesure où cette information n'est pas identifiable dans le RPC. Selon les experts rencontrés dans les OEPC, il est très limité du fait, d'une part, que la consommation excessive se place en fin d'examen du dessaisissement et, d'autre part, qu'elle ne concerne que les diminutions de fortune observées après le 1.1.2021.

¹⁷ Art. 11a, al. 3, LPC : Un dessaisissement de fortune est également pris en compte si, à partir de la naissance d'un droit à une rente de survivant de l'AVS ou à une rente de l'AI, plus de 10 % de la fortune est dépensée par année sans qu'un motif important ne le justifie. Si la fortune est inférieure ou égale à 100 000 francs, la limite est de 10 000 francs par année. Le Conseil fédéral règle les modalités ; il définit en particulier la notion de « motif important ».

¹⁸ Dans les différentes phases du calcul d'un dessaisissement de fortune, les OEPC doivent établir si une diminution excessive de la fortune peut être justifiée par un revenu objectivement trop faible. Les OEPC étaient libres dans cette appréciation jusqu'en 2021. Depuis 2021, l'OFAS fixe dans les directives un mode de calcul harmonisé basé sur le montant destiné à la couverture des besoins vitaux [DPC, chiffre 3533.15].

Appréciation

Les principaux défis qu'ont dû relever les OEPC dans la mise en œuvre de la réforme sont, d'une part, la mise en œuvre de deux procédures entièrement nouvelles (imputation de la prime tarifaire et récupération des montants légaux au décès) et, d'autre part, une nouvelle dimension dans l'appréciation du dessaisissement de fortune. Dans certains cas, ils ont rencontré des difficultés d'implémentation. Ces nouveaux éléments n'ont fait l'objet d'aucun contrôle spécifique de l'OFAS.

Même s'il considère la mise en œuvre de la réforme 2021 comme globalement réussie, il est indispensable que l'OFAS obtienne l'assurance que les procédures de contrôle de l'imputation des primes dans le calcul des PC, ainsi que celles de récupération des prestations au décès mises en place soient correctement implémentées dans les OEPC. Il ne s'agit pas ici de juger en détail l'organisation des OEPC, mais d'apprécier si celle-ci permet d'atteindre pleinement les nouveaux objectifs fixés dans la loi. Quant au calcul du dessaisissement, le CDF ne se prononce pas sur les nouvelles normes que l'office a souhaité inscrire dans ses directives 2021. Il est par contre nécessaire que l'office vérifie le degré d'adhésion des OEPC à ces nouvelles dispositions afin de garantir l'uniformité de leur application. C'est seulement sur la base de ces informations qu'il sera en mesure de réagir, soit en cherchant le dialogue avec les OEPC, soit en formulant de nouvelles consignes.

Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFAS de s'assurer que les trois nouvelles procédures implémentées par les organes d'exécution dans le cadre de la réforme des prestations complémentaires 2021, soit le contrôle de l'imputation des primes LAMal, la récupération des prestations légalement perçues au décès et l'appréciation de la consommation excessive, permettent une application uniforme et égalitaire des nouvelles dispositions légales.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFAS

Das BSV lehnt diese Empfehlung ab. Zunächst ist festzuhalten, dass die Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen in diesen drei Bereichen keinerlei Interpretationsspielraum bieten, und dass die Zuständigkeit für die Umsetzung der EL-Reform von Gesetzes wegen bei den Kantonen liegt.

Die Anwendung der neuen Bestimmungen zu diesen drei Bereichen werden durch die EL-Stellen – wie alle anderen Bestimmungen des ELG auch – seit deren Inkrafttreten vom BSV mit allen ihm zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln beaufsichtigt. Eine spezielle Prüfung in diesen drei Bereichen ist deshalb nicht angezeigt.

Im Bereich der Krankenversicherungsprämien – an deren Finanzierung sich der Bund im Rahmen der EL nicht beteiligt – können die Kantone den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Datenmeldungen dementsprechend selber bestimmen. Die Einführung der neuen Meldeprozesse wurde jedoch eingehend getestet, und der Datenaustausch funktioniert nachgewiesenermassen gut. Den erwähnten Fehler betreffend die Höhe der Krankenversicherungsprämien in einem Kanton hat die betroffene EL-Stelle selber festgestellt und der zuständigen Revisionsstelle mitgeteilt. Die notwendigen Massnahmen sind getroffen worden. Von den Bestimmungen zum übermässigen Vermögensverbrauch sind aktuell nur sehr wenige Fälle betroffen.

Zum einen liegt dies daran, dass lediglich Sachverhalte ab dem 1. Januar 2021 betroffen sind. Zum anderen gehen die Bestimmungen zum Vermögensverzicht durch Veräusserung denjenigen zum übermässigen Vermögensverbrauch vor.

Bei den beiden EL-Stellen, bei denen die EFK festgestellt hat, dass Weisungen des BSV nicht eingehalten wurden, hat das BSV bereits interveniert.

Bezüglich der kantonalen Abläufe bei der Rückforderung rechtmässig bezogener EL aus dem Nachlass hat das BSV keine Kompetenz zum Erlass von Vorschriften an die Kantone. Unterschiedliche Werte zwischen den Kantonen hinsichtlich der Rückforderungssumme sind normal, da die Verhältnisse je nach Kanton stark voneinander abweichen können. So haben insbesondere die kantonal unterschiedlichen Anteile der EL-Beziehenden im Heim oder mit Wohneigentum sowie die grossen Unterschiede bei den Liegenschaftswerten einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der Rückforderungssumme. Die Möglichkeit, rechtmässig bezogene EL bei den Erben zurückzufordern, betrifft zu einem kleinen Teil EL-beziehende Personen mit Wohneigentum im Heim. Ein einziger solcher Fall in einem Kanton kann bereits die Rückforderung eines namhaften Betrages ermöglichen, während ein anderer Kanton zwar unter Umständen mehr Fälle hat, bei denen die Höhe des Nachlasses jedoch nur eine kleine Rückforderung zulässt. Der von der EFK berechnete Index, der die durchschnittlichen Rückerstattungsbeträge pro Todesfall nach Kantonen wiedergibt, ist daher nicht aussagekräftig. Weil nur die Rückforderungssummen, nicht jedoch die Anzahl Fälle bekannt sind, sagt er nichts über den Anteil der Fälle aus, in denen EL zurückgefordert werden. Folglich liefert der Index auch keinen Hinweis auf allfällige kantonale Unterschiede bei der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zur Rückforderung. Sämtliche Kantone weisen spätestens ab dem Jahr 2022 Rückforderungen aus. Die Verfahren funktionieren also in allen Kantonen, auch wenn die Beträge unterschiedlich sind. Diese Unterschiede sind normal und sind dementsprechend auch kein Indiz für eine nicht gesetzeskonforme Anwendung durch die EL-Stellen. Daher stellen sie auch kein Risiko dar.

Prise de position supplémentaire de la Cheffe du Département fédéral de l'intérieur

Die Empfehlung 1 betreffend die Anwendung der drei neuen Revisionsmassnahmen zur EL-Reform (Krankenkassenprämie, Rückforderung bei den Erben und übermässiger Vermögensverbrauch) wird akzeptiert. Die gesetzlichen Grundlagen sind klar und lassen kaum Ermessensspielraum. Die geforderten Kontrollen können allerdings nicht mit den bestehenden Revisionsstellen durchgeführt werden. Für diese speziellen, zusätzlichen Prüfungen braucht es weitere Prüfer und Prüferinnen, welche gezielt in sämtlichen 26 EL-Stellen Vergleichsprüfungen vornehmen und jeweils eine hinreichende Anzahl Dossiers untersuchen. Die Ausführung dieser zusätzlichen Revisionsmassnahmen wird daher erhebliche Kosten zur Folge haben. Eine Schätzung des BSV beziffert diese auf 1,6 Millionen Franken (plus MWST). Es stellt sich die Frage, wer diese Kosten tragen soll. Das könnte der Bund alleine sein – wofür es einen entsprechenden Nachkredit bräuchte – oder die Kantone, die damit wahrscheinlich nicht einverstanden sein werden. Ohne entsprechende Finanzierung wird das BSV kaum in der Lage sein, diese zusätzliche Prüfung durchzuführen.

4 La surveillance fédérale sur les prestations complémentaires

4.1 Des outils de surveillance nombreux et variés sont disponibles

L'objectif de la surveillance est de vérifier la conformité légale et l'uniformité de la pratique des prestations complémentaires dont l'exécution est cantonale. Afin de permettre à l'OFAS d'exercer au mieux sa surveillance, le législateur a prévu depuis de nombreuses années des outils orientés autant sur la prévention que sur le contrôle. Y figurent notamment le droit d'émettre des directives afin d'encadrer la pratique des OEPC et la possibilité d'effectuer ou d'ordonner une révision complémentaire aux révisions annuelles. L'office a par ailleurs en tout temps le droit de demander et d'obtenir des renseignements aux OEPC.

Cette batterie d'instruments a été étendue grâce aux nouvelles dispositions de modernisation de la surveillance des assurances du 1^{er} pilier dont l'entrée en vigueur est prévue en 2024. Elles prévoient l'élargissement des révisions aux systèmes d'information ainsi que le droit de donner des instructions ou de fixer des objectifs aux OEPC dans des cas particuliers. Elles fixent également le droit de l'office d'utiliser les données comptables ou du RPC pour la surveillance et de relever des chiffres-clés directement auprès des OEPC si ces sources déjà ne suffisent pas. Elles modifient finalement le dispositif d'agrément des réviseurs des caisses de compensation AVS et augmentent les exigences à leur égard. Plusieurs de ces dispositions en matière de surveillance ne sont pas nouvelles en pratique : elles ont été reprises au niveau de la LAVS dans un souci de clarté juridique.

La réforme de la LPC de 2021 a finalement introduit une possibilité de sanction à travers la réduction de la part fédérale aux frais administratifs en cas d'infraction « grave et répétée » aux dispositions de l'office.¹⁹ Cette disposition n'a pour l'heure pas été appliquée.

Appréciation

L'OFAS dispose d'une panoplie très complète d'instruments de surveillance sur les PC. Pouvoir agir autant de manière préventive que pouvoir effectuer des contrôles de conformité et d'uniformité des pratiques est approprié, particulièrement dans un contexte laissant une grande marge de manœuvre aux cantons. L'office peut ainsi développer un système de surveillance articulant prévention, contrôle et intervention en fonction des risques identifiés.

L'existence d'une possibilité de sanction, même symbolique, est positive. L'office peut l'utiliser dans les cas de violation grave de ses consignes, s'il n'arrive pas à trouver de solutions satisfaisantes en dialogue avec les OEPC.

¹⁹ Au maximum de 30 % selon l'art. 42^e OPC.

4.2 Une surveillance proactive nécessaire qui tarde à être mise en place

Dans son rapport sur la surveillance des organes d'exécution des prestations complémentaires²⁰, le CDF a établi une recommandation de priorité 1 :

Encadré 2 : «Bessere Koordination der Aufsichtsinstrumente und aktivere Rolle des BSV»

«Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), eine Risikoanalyse für die Aufsicht zu erarbeiten. Trotz der organisatorischen Autonomie der EL-Durchführungsstellen hat das BSV die Aufsichtsinstrumente gezielt zu optimieren, punktuell weiterzuentwickeln und aktiver einzusetzen.» (recommandation 16428.001)

Les principaux éléments de l'appréciation du CDF ayant conduit à cette recommandation d'amélioration étaient l'absence d'analyse de risques de l'office sur les prestations complémentaires, ainsi que le manque d'instruments permettant d'identifier d'éventuels problèmes d'application dans les organes d'exécution. Le CDF relevait en particulier l'inadéquation des rapports de révision pour remplir ce rôle et l'absence d'un système d'indicateurs de surveillance établis sur la base de la statistique PC.²¹ A travers cette recommandation, le CDF critiquait une position trop passive en matière de surveillance et un usage insuffisant des instruments prévus par la loi. L'office a accepté cette recommandation en indiquant qu'il entendait la suivre en conduisant une analyse de risque.

Suite à la publication de l'audit du CDF, l'OFAS a été prié de fournir un rapport pour la Délégation des finances (DélFin) qu'il a présenté lors de la Commission du 27/28 mai 2019. Il a pris position sur les points soulevés par le CDF et expliqué plus en détail ses intentions pour améliorer sa surveillance. Il indiquait notamment vouloir élaborer *une analyse de risques* et l'actualiser annuellement, *attribuer des mandats de révision plus ciblés aux réviseurs* ainsi que *constituer un système d'indicateurs de surveillance sur la base du nouveau registre PC*. L'office a rappelé également que de nouveaux instruments de surveillance et de sanctions figuraient dans les projets de révision de la LAVS et de la LPC, alors en cours d'élaboration (voir chapitre 4.1). La réponse de l'OFAS allait pleinement dans la direction recommandée par le CDF. Fin juillet 2020, l'OFAS a annoncé au CDF que la recommandation avait été mise en œuvre.

L'examen de la surveillance en 2023 et sa comparaison avec la situation constatée dans le rapport de 2018 permet de vérifier dans quelle mesure la recommandation a été mise en œuvre. Le CDF intègre également dans cet examen les intentions annoncées par l'OFAS à la DélFin.

L'OFAS a conduit en 2019 une analyse de risque globale des caisses de compensation (cantonales et professionnelles), ceci afin d'ajuster la surveillance sur ces organes. Dans la mesure où les caisses cantonales sont chargées dans la plupart des cantons de l'exécution des PC, cette analyse couvre également ce domaine de prestation. Cette analyse a été conduite en intégrant l'appréciation des caisses de compensation et de leurs organes de révision.

²⁰ «Prüfung der Aufsicht über die Durchführungsstellen von Ergänzungsleistungen» (n° d'audit 16428), CDF, 2018.

²¹ Le système d'information précédente le registre sur les prestations complémentaires, introduit en 2018.

Les risques matériels dans l'établissement des prestations sont traités par assurance sociale, mais à un niveau trop peu détaillé pour identifier avec précision les points sur lesquels les risques apparaissent les plus élevés.

Sur le plan des indicateurs de surveillance des PC, l'office a conduit des travaux internes, notamment sur la durée de traitement des dossiers, mais il ne dispose d'aucun système d'indicateur adossé à une analyse précise et formalisée des risques. Il a indiqué au CDF avoir un projet dans ce sens. L'office n'a mandaté ces dernières années aucune révision spécifique complémentaire sur les PC, même après l'entrée en vigueur de la réforme 2021

L'office conçoit sa surveillance en 2023, comme en 2018, en investissant l'essentiel de ses ressources dans l'évolution de ses directives en s'appuyant sur l'examen des décisions judiciaires et des rapports de révision. La densité des DPC a fortement augmenté durant cette période. Selon les OEPC, les DPC constituent un véritable instrument d'harmonisation, même si elles sont jugées parfois insuffisamment claires. Elles ne permettent néanmoins pas de garantir toujours une pratique uniforme, en particulier parce qu'elles laissent des marges de manœuvres importantes et que la jurisprudence cantonale influence les décisions.²²

A travers les directives sur la révision des caisses de compensation (DRCC), l'OFAS définit les thèmes sur lesquels les réviseurs doivent se pencher « en particulier » ainsi que certains critères de présentation des rapports. Cette liste a été complétée avec certaines nouveautés liées à la réforme. Les réviseurs conservent cependant une large marge d'appréciation dans leur approche d'audit.

Le contrôle des pratiques des OEPC se fait à l'OFAS essentiellement à travers l'analyse de des rapports de révision. L'examen des rapports 2022 dans les trois OEPC montre, comme en 2018, une grande hétérogénéité dans la manière de présenter les constats : certains rapports sont détaillés, d'autres plus concis. Dans les cas où les PC sont une tâche déléguée à une caisse de compensation cantonale, les réviseurs vérifient l'ensemble du périmètre d'activité de la caisse. Ni les ressources affectées à la seule révision des PC, ni le nombre des dossiers examinés ne sont clairement indiqués.²³ Les frontières effectives et la profondeur de l'audit en matière de PC ne sont pas claires. Il est ainsi impossible d'estimer l'ampleur des contrôles et de faire une appréciation comparative sur des points précis.

Si des manquements portant sur des questions matérielles sont néanmoins relevés par les réviseurs, l'office demande selon les cas des informations complémentaires aux OEPC.

Appréciation

Depuis la date du dernier audit de surveillance du CDF, l'OFAS a conduit une analyse approfondie des risques portant sur les caisses de compensation AVS. Celle-ci permet de mieux cadrer la surveillance globale des caisses de compensation, mais elle reste insuffisante pour identifier précisément les éléments à risque dans l'établissement des prestations PC.

²² Très peu de différents amenés devant les tribunaux cantonaux conduisent à des décisions de principe prises par le Tribunal fédéral des assurances (TFA).

²³ Dans un des rapports, il est indiqué qu'un examen de 10 dossiers (sur 50 000) a été conduit.

L'office exerce sa surveillance sur les PC, en 2023 comme en 2018, par le biais de l'analyse de la jurisprudence ainsi que des rapports de révision, à partir de laquelle il élabore des directives. Ces examens sont nécessaires, mais insuffisants aux yeux du CDF : les décisions judiciaires, consécutives à des plaintes de personnes assurées, présentent un biais alors que les rapports de révision ne permettent pas de faire des constats factuels précis.

Le CDF déplore en particulier l'absence d'un système formalisé d'indicateurs de surveillance élaboré sur une analyse détaillée des risques sur les PC, ainsi qu'une faible utilisation de plusieurs instruments de surveillance prévus par la loi. Le CDF note néanmoins l'intention de l'office de progresser sur ce plan.

Compte tenu de ce qui précède et vu les développements des prestations complémentaires depuis le dernier audit, le CDF considère nécessaire de clore la recommandation 16428.001 qui n'a été que partiellement mise en œuvre et d'en ouvrir une nouvelle, actualisée, dont il fixe le délai de réalisation à la fin de l'année 2025. Les mesures prises en matière de surveillance doivent contribuer à mieux garantir l'uniformité de la mise en œuvre des prestations complémentaires au niveau fédéral.

Les aides mises à disposition ces dernières années par l'Administration fédérale des finances et le CDF au niveau des contrôles de subventions (notamment en lien avec l'art. 25 Loi sur les subventions et le document Conseil en matière de gestion des subventions²⁴) peuvent constituer une source d'inspiration utile pour l'office en vue de faire évoluer sa surveillance.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFAS de compléter son analyse des risques sur les prestations complémentaires et de mettre en place un concept et les outils de surveillance nécessaires visant à mieux vérifier la conformité et l'uniformité de la mise en œuvre des prestations complémentaires dans les cantons, en intégrant toutes les compétences que lui octroie la loi.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFAS

Das BSV nimmt diese Empfehlung an.

Es wird seine Risikoanalyse und sein Aufsichtskonzept für die EL ergänzen. Zudem wird es von den Revisionsstellen eine ausführlichere Berichterstattung für die EL-Prüfung verlangen. Angesichts der bestehenden faktischen Unterschiede und der kantonalen Zuständigkeiten in der Gesetzgebung und der Durchführung der EL wird dieses Vorgehen allerdings die Vielfältigkeit der kantonalen Situationen nicht reduzieren. Dass eine unterschiedliche Ausgangslage zu unterschiedlichen Resultaten führt, hat auch nichts mit einer Ungleichbehandlung zu tun. Die in den Raum gestellte Ungleichbehandlung von Fällen mit einer gleichen Ausgangslage findet aus Sicht BSV nicht statt und konnte durch die EFK auch nicht belegt werden.

Das BSV hat bereits eine ausführliche Risikoanalyse vorgenommen, die auch die EL umfasst, und es nutzt sämtliche Aufsichtsinstrumente und Kompetenzen, die Gesetz und Verordnungen ihm geben. Das BSV kennt die Risiken bei der Durchführung der EL – diese liegen in erster Linie im Ausfall von IT-Systemen und Schlüsselpersonal – und hat seine Aufsichtstätigkeiten darauf ausgerichtet. Es verfügt auch über ein Aufsichtskonzept.

²⁴ Conseils en matière de gestion des subventions_v1.1-juin 2023.pdf (admin.ch)

Die verschiedenen Aufsichtsinstrumente ergänzen einander gegenseitig. Dass die Berichte der Revisionsstellen unterschiedlich detailliert und unterschiedlich lang sind, ist kein Indiz für ungenügende Prüfungen oder Qualitätsunterschiede.

Prise de position supplémentaire de la Cheffe du Département fédéral de l'intérieur

Das BSV hat die Empfehlungen 2 (Risikoanalyse) und 3 (Indikatorensystem) bereits angenommen. Die Umsetzung dieser Massnahmen wird von den verfügbaren Ressourcen im BSV abhängen, da sie mit einem Mehraufwand verbunden sind.

4.3 Le registre des prestations complémentaires : un outil d'information précieux encore trop peu utilisé

Prévu dans la loi sur les prestations complémentaires depuis 2012, le RPC est entré en fonction le 1.1.2018.

Les OEPC sont tenus d'annoncer mensuellement au registre toutes les PC annuelles octroyées (nouvelles ou en cours) selon un schéma défini. Ce schéma prévoit une présentation détaillée des paramètres à la base du calcul de chaque prestation (revenu, fortune et dépenses), ainsi que les dates importantes associées aux prestations. Les demandes refusées et les motifs des refus sont également inclus dans le RPC. Dans la mesure où chaque OEPC dispose d'un système de calcul des PC développé de manière autonome (plusieurs ayant choisi de développer leur solution en commun), le défi pour le RPC est de veiller à ce que chaque OEPC rapporte de manière uniforme les informations demandées. Les contrôles de qualité des données mis en place sont nombreux. Ils visent à s'assurer que les livraisons mensuelles soient faites de manière complètes et à vérifier la cohérence interne des annonces faites par les OEPC. Toutes les annonces échouant aux contrôles sont renvoyées aux OEPC. Il est attendu qu'ils les vérifient et, si nécessaire, les corrigent dans le cadre d'une prochaine livraison.²⁵ Le critère de qualité défini au niveau de registre fixe que les OEPC ne dépassent pas la limite des 2 % d'erreur sur un sous-ensemble bien défini de plausibilités. Selon le monitoring des erreurs de l'OFAS, le taux moyen était de 1,9 % en août 2023, et les OEPC qui dépassaient ce seuil en étaient proches. Les trois offices PC relèvent que le RPC leur a permis de corriger des erreurs systématiques de leur système suite à l'entrée en vigueur de la réforme, dans la mesure où le schéma de donnée du RPC ainsi que les contrôles ont été adaptés aux nouveautés de la réforme 2021.

Si le RPC peut aider les OEPC dans leur tâche, son utilité se manifeste avant tout au niveau fédéral. En pratique, l'OFAS l'utilise pour réaliser des statistiques, calculer des projections financières et établir la part de la Confédération aux dépenses des PC annuelles. L'office l'utilise ponctuellement pour faire certaines vérifications des pratiques des OEPC, sans néanmoins que cela ait un caractère systématique.

Avec l'appui de l'OFAS, le CDF a procédé à plusieurs analyses statistiques visant à vérifier de manière étendue la possibilité de créer dans différents domaines des indicateurs de surveillance pertinents permettant d'apprécier la conformité de la mise en œuvre de la nouvelle réforme ainsi que le degré d'uniformité effectif des pratiques des OEPC. La plupart des indicateurs ont donné des résultats méthodologiquement satisfaisants, quelques limites sont néanmoins apparues qui peuvent les impacter (état RPC décembre 2022) :

²⁵ Sans modification, ces cas peuvent se retrouver plusieurs mois sur les listes d'erreurs reçues par les OEPC.

- Le revenu professionnel n'est pas toujours annoncé en distinguant revenu effectif et hypothétique.
- La moitié des OEPC n'annonce pas de manière attendue la composante des dépenses liées à la nouvelle prise en charge des frais de garde extra-familiale.
- La structure adaptée après la réforme du registre ne permet pas d'établir de manière fiable si une consommation excessive a été intégrée dans un dessaisissement de fortune.
- La conception d'indicateurs pertinents portant sur les délais de la gestion des dossiers dont les règles sont définies dans l'OPC (durée de 90 jours de traitement des nouvelles demandes et délai de révision du dossier tous les quatre ans) est difficile, voire impossible²⁶

L'absence de contrôles précis portant sur les paramètres retenus pour le calcul de ces indicateurs de surveillance explique cette situation.

Selon les dispositions de l'OPC, le RPC constitue la source prioritaire d'informations quantitatives sur laquelle l'OFAS doit s'appuyer. Ces dispositions prévoient également que l'office puisse récolter certaines données directement auprès des OEPC. L'audit conduit dans les trois OEPC montre qu'ils disposent tous d'informations détaillées en matière de gestion des dossiers, en particulier sur les délais de traitement dans leurs systèmes de gestion interne.

Appréciation

Le RPC représente un instrument essentiel garantissant la transparence sur le système de prestation. Au regard des informations disponibles sur le plan fédéral avant 2018, le RPC constitue un progrès important dans la transparence des prestations.

La gouvernance mise en place assure dans une large mesure la cohérence des informations transmises par les OEPC. Un tel instrument constitue une base solide pour établir des indicateurs de surveillance à intégrer dans une appréciation globale de l'office de la conformité et l'uniformité des pratiques. La mise en place d'un système d'indicateurs de surveillance ne peut néanmoins être réalisé qu'après une vérification ciblée de la qualité des informations dans le RPC. Une fois les indicateurs définis, leur plausibilité restera à vérifier.

Pour les indicateurs considérés comme importants par l'office, notamment en matière de gestion des dossiers, qui ne peuvent pas tous être établis sur la base du RPC avec une fiabilité suffisante, il peut envisager une récolte d'information directement auprès des OEPC. La comparabilité des informations doit également être prévue dans ce cas.

²⁶ Soit les informations ne sont pas communiquées, soit elles nécessitent une interprétation qui doit tenir compte de certaines particularités dans l'organisation des OEPC.

Les mesures visant à améliorer les indicateurs font partie intégrante de la recommandation générale portant sur l'amélioration de la surveillance (cf. recommandation 2, chiffre 4.2).

Recommandation 3 (priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFAS de concevoir un système d'indicateurs fiables et pertinents sur la base du registre sur les prestations complémentaires ainsi que, si nécessaire, avec des informations relevées directement auprès des organes d'exécution.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFAS

Das BSV nimmt diese Empfehlung teilweise in folgendem Sinne an:

Es überprüft regelmässig aufgrund des Registers, ob die kant. EL-Stellen die Bearbeitungsdauer gemäss Art. 21 ELV einhalten und interveniert gegebenenfalls bei diesen. Eine möglichst kurze Bearbeitungsdauer ist sehr wichtig für die Personen, die EL-Anträge stellen.

Ein unterjähriges Suivi ist daher angezeigt. In diesem Punkt bringt das EL-Register auch einen Mehrwert gegenüber den gesetzlichen Aufsichtsmitteln.

Gemäss ELG dient das EL-Register zur Bearbeitung von Daten im Bereich der EL, insbesondere um Transparenz über bezogene Leistungen herzustellen und die EL-Stellen beim Vollzug dieses Gesetzes zu unterstützen. Das EL-Register stellt somit kein gesetzliches Aufsichtsinstrument dar. Nichtsdestotrotz nutzt das BSV die Daten aus dem Register schon seit dessen Inkraftsetzung, um die Datenqualität zu kontrollieren und die Übereinstimmung mit den materiellen Bestimmungen zu überprüfen. Auffällige Befunde aus dem Register werden analysiert und in Zusammenarbeit mit den EL-Durchführungsstellen bzw. mit der Betriebsgruppe EL-Register verifiziert. Jeden Monat wird eine grosse Menge an Daten ans EL-Register gemeldet und kontrolliert. Diese monatliche Prüfung umfasst insbesondere die Anzahl der ans EL-Register gemeldeten Fälle und der Plausibilitätsverletzungen nach Kantonen eine einfache, aber effiziente Steuerung. Damit lassen sich Veränderungen auf kantonaler Ebene sowie Unstimmigkeiten in Einzelfällen rasch feststellen. Handelt es sich um Fehler oder um Unterschiede, die objektiv nicht erklärbar sind, dann geht das BSV diesen mit seinen Aufsichtsinstrumenten nach. Auffällige Befunde aus anderen Informationsquellen werden – sofern möglich – ebenfalls mithilfe des Registers überprüft.

Die Erhebung von noch mehr Daten brächte keine zusätzliche Sicherheit, sondern würde lediglich die Arbeit der Durchführungsstellen und der ZAS erschweren. Das BSV hat jedoch gewisse kantonale Daten verglichen, namentlich die Bearbeitungsdauer von EL-Anmeldungen. Bei Kantonen, die Rückstände aufwiesen, hat das BSV interveniert. Die Unterschiede, welche die EFK bei der Bearbeitungsdauer in den Kantonen festgestellt hat, sind vor allem auf die unterschiedliche Organisation (z. B. Gemeindegliederungen), auf die Umstellung der Informatik oder auf Engpässe bei den personellen Ressourcen zurückzuführen. Diese Erkenntnis stimmt mit den Risiken überein, die das BSV in diesem Bereich definiert hat, und denen auch weiterhin ein grosser Stellenwert bei der Revision eingeräumt werden muss. Das BSV wird auch in Zukunft die relevanten Daten vergleichen und gegebenenfalls auf der Basis der ihm zur Verfügung stehenden Instrumente angemessene Massnahmen ergreifen. Wie schon erwähnt existiert bereits eine Analyse der Risiken bei der Durchführung der EL durch die kantonalen EL-Stellen, und die Aufsichtstätigkeiten des BSV sind darauf ausgerichtet. Unterschiedliche Werte je nach Kanton stellen kein Risiko dar, sondern erklären sich durch unterschiedliche Verhältnisse in den Kantonen.

Prise de position supplémentaire de la Cheffe du Département fédéral de l'intérieur

Das BSV hat die Empfehlungen 2 (Risikoanalyse) und 3 (Indikatorensystem) bereits angenommen. Die Umsetzung dieser Massnahmen wird von den verfügbaren Ressourcen im BSV abhängen, da sie mit einem Mehraufwand verbunden sind.

4.4 Variabilité toujours élevée dans l'imputation des revenus professionnels

Le CDF avait en 2018 examiné l'adéquation de la surveillance de l'office entre autres sur les différences d'imputation du revenu hypothétique dans les cantons. Il avait jugé alors la variabilité observée pour le moins étonnante.

La contribution à la réduction du dommage est un principe de base lors du calcul d'une PC. Les bénéficiaires et leurs conjoints, dont les dépenses sont intégrées dans la PC, doivent en principe apporter une contribution aux revenus à travers une activité professionnelle.

S'ils ne le font pas, ou pas suffisamment, et qu'il n'existe pas de justification suffisante, l'OEPC doit appliquer un revenu hypothétique. Les règles en la matière sont définies au niveau de l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC) et des DPC. Elles sont plus détaillées pour les personnes bénéficiaires elles-mêmes que pour leurs conjoints. Dans tous les cas, elles laissent une marge de manœuvre importante aux OEPC.

La décision de décompter un revenu hypothétique de plusieurs dizaines de milliers de francs par année a un impact décisif sur le droit ou sur le montant des prestations. Il s'agit du domaine dans lequel les tribunaux cantonaux ont à se prononcer le plus fréquemment en matière de PC.

Le CDF a réexaminé pour 2022 la part dans les cantons des bénéficiaires PC (ou de leurs conjoints) qui ne bénéficiaient d'aucune imputation de revenu (tableau 1). Pour des raisons de comparabilité, les petits cantons sont exclus de l'analyse. Les effectifs examinés sont par ailleurs ciblés sur les personnes pour lesquelles l'imputation d'un revenu hypothétique est prévue dans la loi, soit les personnes de moins de 60 ans. Pour les rentiers AI, s'ajoute le critère d'un degré d'invalidité inférieur à 70 % et pour les personnes veuves, l'absence d'enfants mineurs.

Les différences cantonales observées dans la fréquence à laquelle un revenu professionnel (effectif ou/et hypothétique) est imputé dans le calcul, sont considérables : elles varient selon un rapport de 1 à 3.

	Part des bénéficiaires PC sans imputation de revenu professionnel		Nombre total de personnes en CH
	Canton minimum	Canton maximum	
Rentiers AI avec PC	21 %	65 %	15 600 personnes
Conjoints de rentiers AI avec PC	26 %	60 %	7400 personnes
Bénéficiaires de rentes de veuvage avec PC	25 %	71 %	1900 personnes

Tableau 1: Part des bénéficiaires sans imputation d'un revenu professionnel effectif ou/et hypothétique (décembre 2022).
Source : RPC

Explication : Parmi les conjoints de rentiers AI avec PC, les cantons imputent au minimum un revenu dans 26 % des cas, au maximum dans 60 % des cas. Ces écarts reflètent les différences structurelles des cantons (marché de l'emploi en particulier) mais également les appréciations faites par les OEPC en matière de revenu hypothétique.

Comme l'OFAS l'avait déjà également établi dans son rapport à la DélFin, le CDF constate que les OEPC prennent leur décision en respectant la régulation qui leur laisse des marges d'appréciation importantes. Ils élaborent ainsi des schémas pratiques de décisions différents.

L'OFAS indique par exemple dans les DPC de mener une appréciation du revenu du conjoint sur la base de l'Enquête suisse sur les salaires. Les OEPC examinés se basent en effet sur cette enquête, mais se réfèrent à des tables de référence différentes, qui peuvent être modulées selon l'âge de la personne, de ses enfants, sa nationalité et sa région. Les montants peuvent en outre être adaptés au renchérissement ou extrapolés à une semaine de 42 heures. Les motifs justifiant l'absence d'imputation d'un revenu hypothétique sont les mêmes (recherche d'emploi, motifs personnels en particulier, comme le prévoit les DPC) mais ils peuvent être opérationnalisés de manière diverse.

Le CDF relève que les OEPC disposent en général de règles internes bien documentées sur l'imputation des revenus. Deux des trois OEPC visités ont indiqué avoir récemment centralisé les décisions dans ce domaine afin de réduire la variabilité liée aux appréciations de leurs gestionnaires de dossier qu'ils jugeaient beaucoup trop importantes. Ces pratiques ne s'harmonisent pas entre les OEPC sur la base des échanges réguliers qu'ils entretiennent.

Suite à la recommandation du CDF de 2018, l'OFAS a décidé de préciser les règles de l'imputation du revenu hypothétique dans les DPC 2024. Le CDF ne se prononce pas sur le contenu de ces nouvelles directives dont il n'a été informé qu'après la fin de l'audit.

Appréciation

L'imputation du revenu hypothétique constitue un des éléments les plus importants du manque d'uniformité dans l'exécution des PC. Le CDF avait déjà indiqué dans son rapport de 2018 que les différences importantes constatées en matière de revenu hypothétique devraient constituer un thème de la surveillance.

L'examen selon le critère de légalité des décisions prises par les OEPC ne suffit pas pour faire une appréciation suffisante, car la régulation laisse aux OEPC une marge de manœuvre considérable dans ce domaine. Pour juger l'uniformité de l'application, il est impératif de connaître de manière plus détaillée les critères mis en place par chacun des OEPC et les effets qu'ils provoquent. Les écarts dans les taux d'imputation des revenus tels qu'ils ressortent des analyses du RPC restent trop importants.

Le CDF salue la décision de l'office d'intervenir au niveau des DPC 2024 afin de préciser les règles d'imputation des revenus. Les discussions menées avec l'office et le Département de l'Intérieur ont montré qu'aucune autre mesure supplémentaire n'est selon eux envisageable pour le moment, raison pour laquelle le CDF a décidé de renoncer à émettre une recommandation sur ce plan. Vu le rôle joué par la jurisprudence cantonale, il sera néanmoins nécessaire que l'office suive l'impact réel de ses nouvelles dispositions sur les pratiques des OEPC.

Annexe 1 : Aperçu de l’audit conduit par le CDF

Le CDF a analysé la conformité à la nouvelle réforme des décisions de PC à travers l’examen des décisions de 152 prestations en cours, réparties dans trois OEPC. Ces dossiers ont été tirés par le CDF au hasard, à partir de onze échantillons thématiques, ciblés sur les principales nouveautés de la réforme (voir tableau). Pour chacune de ces catégories de dossiers, plusieurs points de contrôles directement liés à la réforme ont été définis.

A côté de l’analyse des dossiers, le CDF a examiné les documents des caisses liés à la préparation de la réforme, les règlements internes définissant les procédures d’examen des prestations et les statistiques internes de gestion. Il a également mené plusieurs entretiens avec les experts des caisses ainsi qu’avec les responsables de l’adaptation des systèmes informatiques. Les trois OEPC ont remis les documents comme souhaité par le CDF. Ils ont connu néanmoins une difficulté à identifier les dossiers incluant de la consommation excessive dans la mesure où ce critère n’est généralement pas identifiable au niveau de leur système central d’information : les différentes étapes d’un calcul de désaisissement de fortune (y compris l’étape de la consommation excessive) ne sont en principe pas conduites dans le système central de calcul des prestations, mais sur des feuilles de calcul séparées : seul le résultat final est reporté. Pour apprécier cette dimension précise de la mise en œuvre de la réforme, l’examen des feuilles de calcul, des procédures et les entretiens menés avec les experts a été déterminante.

1 Conformité de traitement des nouveaux et des anciens cas.

2 Conformité de l'application des nouveaux seuils de fortune à l'entrée des PC.

3 Conformité des nouvelles règles de plafonnement des loyers en fonction du domicile.

4 Conformité des nouvelles règles d'imputation des primes d'assurance-maladie.

5 Conformité du nouveau calcul comparatif prévu par la loi en cas de PC minimales.

6 Conformité du nouveau calcul du minimum vital dans les cas PC.

7 Conformité de l'application de la consommation excessive dans les désaisissements de fortune.

8 Conformité de la nouvelle imputation des dépenses liées à la prise en charge des enfants de moins de 11 ans.

9 Conformité de l'imputation du revenu professionnel et hypothétique.

10 Conformité de la procédure de récupération des prestations légales aux décès.

11 Conformité des nouveaux décomptes de prestation dans les homes.

Le CDF a aussi défini trois indicateurs de conformité sur la base du RPC qui permettent de généraliser certains constats à l’ensemble des OEPC. Il s’agit de la part des bénéficiaires avec un premier du droit *après le 1.1.2021* et auxquels seraient appliqué l’ancien droit (1), la part des cas calculés selon le nouveau droit dont la fortune imputable dépasserait les nouveaux seuils d’entrée définis au niveau de la fortune (2) et la part des cas calculés selon le nouveau droit qui auraient des loyers imputés supérieurs aux nouveaux plafonds, définis selon la commune de domicile (3).

Annexe 2 : Bases légales et interventions parlementaires

Textes législatifs

Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités du 5 octobre 1990, RS 616.1

Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 31 octobre 1946, RS 831.10

Loi fédérale sur les prestations complémentaires du 6 octobre 2006, RS 831.30

Ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité, RS 831.301

Interventions parlementaires

23.4327 – Obligation pour les héritiers de restituer les prestations, motion de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique, 27.10.2023

Messages

16.065 – Message relatif à la modification de la loi sur les prestations complémentaires du 16.9.2016, FF 2016 7249

19.080 – Message concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20.11.2019, FF 2020 I

Annexe 3 : Abréviations

AI	Assurance-invalidité
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CdC	Centrale de compensation
CDF	Contrôle fédéral des finances
DélFin	Délégation des finances du Parlement
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DPC	Directives sur les prestations complémentaires
DRCC	Directives sur la révision des caisses de compensation
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie obligatoire
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants
LPC	Loi fédérale sur les prestations complémentaires
OEPC	Organe d'exécution des prestations complémentaires
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
OPC	Ordonnance sur les prestations complémentaires
RPC	Registre des prestations complémentaires
TFA	Tribunal fédéral des assurances

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).