

Correction apportée par l'Office fédéral des assurances sociales aux perspectives financières de l'AVS

Extrait de la version anonymisée du rapport d'enquête administrative effectuée par l'étude Bratschi, de Zurich

Version française du résumé de la version anonymisée du rapport d'enquête de l'étude Bratschi du 20.12.2024, finalisée le 28.1.25 après consultation des personnes concernées (disponible uniquement en allemand), traduite par le service linguistique du SG-DFI. Février 2025.

Les crochets [...] indiquent les passages supprimés à des fins d'anonymisation.

I. CONTEXTE

- 1 L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), qui fait partie du Département fédéral de l'intérieur (DFI)¹, établit chaque année les perspectives financières de l'assurance vieillesse et survivants (AVS). Celles-ci prévoient l'évolution future de la situation financière de l'AVS au moyen de projections à diverses échéances. Elles constituent un instrument de planification important pour la politique sociale de la Suisse.
- 2 Au printemps 2024, un domaine de l'OFAS (le domaine I) a suspecté que deux formules mathématiques (ci-après : polynômes) inscrites dans le programme de calcul des perspectives financières de l'AVS induisaient des dépenses à long terme trop élevées pour être plausibles. Ce soupçon a donné lieu à un examen interne, lors duquel le domaine I a développé et fait développer plusieurs autres modèles de calcul. Or ces modèles suggéraient que le programme de calcul en place surévaluait les dépenses de l'AVS. Exigeant quantité de temps et de ressources, l'examen s'est prolongé jusqu'à la seconde quinzaine de juillet, date à laquelle l'OFAS est parvenu à

¹ Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1), Annexe 1, ch. B.II.1.8

déterminer provisoirement l'ordre de grandeur de l'écart avec suffisamment de certitude.

- 3 Le 19 juillet 2024, l'OFAS a informé par écrit le Secrétariat général du DFI (SG-DFI) de cet état de fait et de l'ampleur approximative de l'écart. Le 5 août 2024, la cheffe de département Elisabeth Baume-Schneider a ordonné l'ouverture d'une enquête administrative. Le 6 août 2024, le public a été informé.

II. RÉSUMÉ

Pas d'« erreur de calcul »

- 4 L'enquête administrative montre que les collaborateurs de l'OFAS n'ont pas commis d'erreur de calcul dans l'établissement des perspectives financières de l'AVS, contrairement à ce qui a été présenté de manière réductrice dans les médias. Le programme de calcul, dont la structure fondamentale a été validée à deux reprises par des experts externes, n'a pas produit de fausses opérations du type : $1 + 1 = 3$. Mais il contenait deux polynômes qui « corrigeaient » à la hausse le montant des dépenses au point de donner des prévisions peu plausibles sur le long terme (à une échéance supérieure à dix ans). Si le domaine I s'est penché en 2024 sur les projections à long terme, c'est parce qu'il fallait réexaminer le code du programme de calcul, sachant que l'horizon temporel des perspectives financières de l'AVS devait être étendu au-delà d'une durée de dix ans.
- 5 Les polynômes concernés avaient été introduits en 2019 par des collaborateurs du domaine I et quelque peu modifiés en 2020. Toutes les perspectives financières de l'AVS publiées depuis lors jusqu'au printemps 2024 étaient fondées sur le programme de calcul contenant ces deux polynômes. À noter toutefois que les écarts étaient négligeables sur une durée de dix ans (voir ci-dessous, § 10).
- 6 Un mathématicien mandaté dans le cadre de l'enquête a constaté que les polynômes concernés n'étaient pas erronés en soi, mais que le processus de leur implémentation dans le modèle de calcul n'avait pas la rigueur méthodologique requise. D'après lui, aucun collaborateur de l'OFAS n'a commis d'erreur.

Pas d'information tardive

- 7 De notre [étude Bratschi, mandatée pour réaliser l'enquête administrative, NdT] point de vue, on ne peut faire le reproche à l'OFAS d'avoir agi trop lentement et d'avoir tardé à communiquer les faits en été 2024. Le processus d'analyse et de révision a demandé énormément de travail et un grand engagement du personnel de l'OFAS. En très peu de temps, celui-ci a développé plusieurs modèles indépendants. Dès que

les projections faites à l'aide de ces modèles ont semblé suffisamment solides, l'OFAS a immédiatement informé le SG-DFI et les médias.

- 8 Au cours de l'enquête, nous [étude Bratschi, mandatée pour réaliser l'enquête administrative, NdT] avons constaté que tous les collaborateurs de l'OFAS impliqués dans le processus d'analyse et de révision se sont efforcés de communiquer le plus rapidement possible toute erreur éventuellement constatée dans les projections, indépendamment d'intérêts politiques de quelque bord que ce soit.

Pas d'information précipitée

- 9 À l'inverse, on ne peut pas non plus reprocher à l'OFAS d'avoir agi de manière prématurée ou précipitée en corrigeant les perspectives financières de l'AVS le 6 août 2024, date à laquelle les deux instituts externes mandatés par l'OFAS à la suite de ses analyses n'avaient pas encore élaboré leurs propres modèles.
- 10 La question se pose, du fait que, le 16 septembre 2024, l'OFAS a dû corriger une nouvelle fois les perspectives financières de l'AVS rectifiées qu'il avait publiées le 6 août. À échéance de dix ans, les écarts affichés le 16 septembre par rapport aux perspectives financières publiées à l'origine sont à notre [étude Bratschi, mandatée pour réaliser l'enquête administrative, NdT] avis négligeables. Il faut même relever que les projections publiées à l'origine se situaient dans la marge d'erreur des perspectives calculées selon les modèles des deux instituts mandatés par l'OFAS à l'été 2024. Par contre, les projections faites à plus long terme présentaient des écarts plus importants. Cela dit, les perspectives financières de l'AVS publiées ces dernières années, y compris dans le cadre de la campagne de votation du 25 septembre 2022 sur la stabilisation de l'AVS (AVS21), portaient sur une durée de dix ans. Ce n'est que depuis 2024 que l'OFAS publie des perspectives financières de l'AVS sur une durée plus longue (comme il le faisait déjà avant la pandémie de COVID-19).
- 11 Si l'OFAS s'est pressé d'apporter une correction le 6 août 2024, c'est parce que le Conseil fédéral devait décider le 14 août des grandes lignes de la mise en œuvre et du financement de la 13^e rente AVS. Il ne fallait pas que cette décision se fonde sur une base erronée ; d'où le communiqué de presse de l'OFAS du 6 août, qui parlait de « deux formules mathématiques erronées ». L'expression a donné l'impression qu'il y avait eu « erreur de calcul », comme si les collaborateurs de l'OFAS s'étaient fourvoyés dans de simples opérations mathématiques. Or aucune erreur de ce genre n'a eu lieu.
- 12 Avec le recul, il ne s'imposait pas, à notre [étude Bratschi, mandatée pour réaliser l'enquête administrative, NdT] avis, de qualifier publiquement les perspectives financières de l'AVS d'erronées le 6 août 2024. L'OFAS aurait pu attendre les résultats

des deux modèles élaborés par les instituts externes mandatés, exprimer des réserves sur les projections à long terme (durée de plus de 10 ans) utilisées dans les projets politiques en cours d'élaboration et, finalement, publier les perspectives financières de l'AVS légèrement corrigées.

Pas de manquement au devoir de diligence

- 13 De notre [étude Bratschi, mandatée pour réaliser l'enquête administrative, NdT] point de vue, il n'y a pas eu de manquement au devoir de diligence. Cela vaut tout d'abord pour le responsable du domaine I, qui a mené l'analyse et la révision de l'été 2024 et qui a tenu à ce que l'OFAS publie une information. Il avait de bonnes raisons de penser que les projections étaient trop élevées pour être plausibles, compte tenu de l'augmentation constante des dépenses de l'AVS à long terme. À la même date, comme d'autres collaborateurs, il ne pouvait plus comprendre le programme de calcul sur le plan méthodologique.
- 14 Le programme de calcul n'était plus compréhensible pour des raisons techniques et documentaires [...]. Il faut mentionner en particulier la documentation lacunaire du programme ainsi que des processus mal établis au niveau institutionnel [...], rendant le contrôle de la qualité et le transfert de connaissance difficiles, voire impossibles. Ces éléments étaient connus de l'OFAS depuis un certain temps, et leur existence s'explique par un manque de ressources en personnel. Cette pénurie a également été à l'origine d'absences pour cause de maladie. [...] était si accaparé par l'agenda politique que les travaux de fond pourtant inévitables restaient sur la touche. Le modèle de calcul élaboré durant l'été 2024 et désormais utilisé par l'OFAS est aujourd'hui documenté dans les règles de l'art (son code est également publié). L'OFAS a ainsi fait des progrès considérables en matière de stabilité méthodologique pour ce qui concerne les perspectives financières de l'AVS.
- 15 L'état des connaissances au moment des faits – et non celui d'aujourd'hui – est déterminant pour juger d'une éventuelle violation du devoir de diligence. Aux prises avec les problèmes techniques et documentaires mentionnés, le responsable du domaine I n'a cessé, du printemps à l'été 2024, de perdre confiance dans le programme de calcul. Se sont ajoutés au processus d'analyse et de révision mené durant l'été 2024 des différends d'ordre professionnel et personnel entre le responsable du domaine I et un collaborateur (ci-après le collaborateur 1) [...]. Ces deux personnes avaient déjà eu par le passé des divergences d'opinions à propos du programme de calcul. Le collaborateur 1 a toujours tenu à ce que les projections des perspectives financières de l'AVS soient cohérentes avec les versions déjà publiées, ce qui nécessitait des corrections ou des ajustements. Le responsable du domaine I

quant à lui jugeait cette focalisation sur la cohérence des résultats méthodologiquement fausse.

16 La découverte des polynômes litigieux a confirmé le responsable du domaine I dans son approche, ce qui n'a fait qu'aviver encore le conflit. Durant l'été 2024, ce responsable s'est beaucoup investi personnellement pour que des perspectives financières solides sur le plan méthodologique soient disponibles le plus rapidement possible. Bien qu'elle n'ait, après coup, pas été jugée nécessaire, la dynamique du processus d'analyse et de révision a aussi été alimentée par le conflit interpersonnel avec le collaborateur 1. Cependant, vu la situation dans laquelle se trouvait le responsable du domaine I cet été-là, il était justifié d'aboutir à une révision et à une communication aussi vite que possible.

17 Ensuite, vu le manque de personnel, on ne peut pas reprocher au collaborateur 1 une violation du devoir de diligence par rapport aux défauts techniques et documentaires mentionnés. On ne peut pas reprocher non plus une violation du devoir de diligence à d'autres collaborateurs. Et cela vaut en particulier pour le directeur de l'OFAS.

Propositions d'amélioration

18 Indépendamment des raisons techniques et documentaires relevées, nous [étude Bratschi, mandatée pour réaliser l'enquête administrative, NdT] constatons qu'il existe au sein de l'OFAS (encore aujourd'hui) des divergences d'ordre personnel et professionnel qui rendent la collaboration et la communication difficiles ; la collaboration entre le domaine I (soit [...]) et un autre domaine de l'OFAS (le domaine II) reste, à nos yeux, entravée. C'est pourquoi nos [étude Bratschi, mandatée pour réaliser l'enquête administrative, NdT] propositions pour la suite se concentrent, d'une part, sur l'amélioration à apporter aux références méthodologiques (déroulements des processus, documentation, contrôle de qualité, etc.) et, d'autre part, sur des aspects institutionnels.

Fonction d'alerte des perspectives financières de l'AVS

19 Enfin, il faut souligner ceci : les perspectives financières de l'AVS sont des projections pour l'avenir qui sont, par définition, grevées d'incertitude. On ne sait jamais d'avance quel modèle de calcul cerne au plus près les chiffres réels de l'avenir. Il appartient à l'OFAS de faire comprendre cette incertitude de la manière la plus appropriée. À l'inverse, les milieux politiques et la population doivent comprendre que les perspectives financières de l'AVS ne constituent ni plus ni moins qu'un système d'alerte indiquant la tendance que prend l'AVS sur le plan financier. Ces dernières années, cette tendance correspond, tout bien considéré, à l'information fournie par les perspectives financières de l'AVS publiées par l'OFAS. Les dépenses de cette

assurance vont augmenter et son résultat de répartition sera, dans un avenir proche, dans le rouge.