

# **Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral**

## **Rapport du 30 mars 2012 de la Commission de gestion du Conseil des Etats**

### **Avis du Conseil fédéral**

du 14 septembre 2012

---

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 30 mars 2012 de la Commission de gestion du Conseil des Etats concernant le pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

14 septembre 2012    Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

# Avis

## 1 Contexte

### 1.1 Evaluation du pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral prend acte avec satisfaction de la principale constatation et du rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) et du rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (CPA), qui tous deux portent une appréciation globalement positive du pilotage stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral<sup>1</sup>. L'analyse a porté sur deux législatures (1.12.2003 au 31.3.2011).

### 1.2 Branches d'assurance étudiées

Le Conseil fédéral considère que le choix des branches d'assurance étudiées est judicieux. Celles-ci font actuellement l'objet d'une attention soutenue, en raison, d'une part, des projets de révision dont elles ont été l'objet et, d'autre part, des incertitudes qui pèsent sur leur financement du fait, notamment, de l'évolution démographique.

Les scénarios retenus par la Commission fédérale AVS/AI prévoient que l'évolution démographique en Suisse affectera sérieusement dès 2020 le financement de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), une assurance fondée sur la répartition et donc particulièrement sensible aux effets d'une longévité accrue. Depuis l'entrée en vigueur de la 10<sup>e</sup> révision en 1997, les instances politiques ont connu des difficultés importantes à faire passer les réformes qui s'imposent en la matière.

L'assurance-invalidité (AI) a dû impérativement endiguer l'accroissement du nombre des rentes versées. Les mesures de détection précoce et de réinsertion sur le marché du travail, introduites par la 5<sup>e</sup> révision et la première partie de la 6<sup>e</sup> révision, ont commencé à porter leurs fruits et conforté l'option politique prise par le Conseil fédéral.

La prévoyance professionnelle (PP) connaît actuellement des turbulences liées à l'incertitude des marchés financiers. Mais cette branche est aussi affectée par les effets de la longévité et de l'adaptation des paramètres actuariels, qui ont des effets sur les prestations.

Quant à l'assurance-maladie (AMal), elle est régulièrement au centre de l'attention médiatique. Les progrès impressionnants que connaissent les techniques médicales, l'allongement de la longévité ainsi que le comportement de certains assurés causent une augmentation régulière et parfois importante des primes qui pèse lourdement sur le budget des ménages, augmentation contre laquelle la politique menée jusqu'à présent a certes eu des effets, mais qui ne dispense pas de faire des efforts supplémentaires pour maîtriser les coûts.

<sup>1</sup> Les rapports peuvent être téléchargés à l'adresse suivante:  
[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Documentation > Rapports > Rapports des commissions de contrôle > Rapports des commissions de contrôle CdG > Rapports 2012

### **1.3 Concernant la notion de pilotage stratégique**

Le Conseil fédéral a pris acte de la méthode dite de pilotage stratégique retenue par le Contrôle parlementaire de l'administration. Il est d'avis que cette méthode constitue un instrument intéressant pour préparer les réformes futures dans le domaine de la sécurité sociale.

## **2 Avis du Conseil fédéral**

### **2.1 Considérations générales**

Le Conseil fédéral prend note de l'appréciation globalement positive portée par la CdG-E sur son pilotage stratégique des assurances sociales. Il apprécie la remarque selon laquelle il s'est montré à la hauteur de ses tâches de direction et a su exploiter à bon escient sa marge de manœuvre en matière de développement de la législation.

Le Conseil fédéral apprécie en particulier que la palette d'instruments utilisés dans chaque assurance sociale pour mener l'analyse stratégique soit qualifiée d'adéquate et cohérente et qu'il ait été relevé qu'elle a été régulièrement développée et affinée. Il entend continuer de développer la palette d'instruments à sa disposition et il a aussi l'intention d'impliquer encore davantage les acteurs concernés dans l'analyse stratégique.

Le Conseil fédéral partage l'avis selon lequel une vue d'ensemble stratégique est nécessaire pour garantir une bonne évolution dans le domaine des assurances sociales. Cette vision stratégique doit cependant être concrétisée sous la forme de réformes cohérentes suivant une progression logique et pensée avec minutie.

Enfin, le Conseil fédéral note que sa politique de communication et d'information est considérée comme étant satisfaisante par la CdG-E. Pour ce qui est de la volonté des cantons d'être davantage impliqués, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a conclu des accords avec la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de la santé (CDS) dans le but d'intensifier le dialogue national sur les problèmes de politique sociale et de santé publique, et d'engager davantage les cantons dans les décisions prises dans ces domaines.

### **2.2 Analyse stratégique**

#### *Recommandation 1*

La CdG-E invite le Conseil fédéral à poursuivre et à renforcer de manière ciblée les démarches visant à améliorer et à systématiser l'analyse stratégique. Sur la base d'une vision générale des instruments, de l'organisation et des ressources de l'analyse stratégique dans le domaine des assurances sociales, le Conseil fédéral améliore les bases de données et la recherche, recourt plus fréquemment à l'analyse des effets et implique plus étroitement les acteurs importants dans la conception de l'analyse stratégique.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-E selon laquelle les bases de données et la recherche pourraient être améliorées. Il est en effet exact que les sources statistiques principales dans le domaine de la protection sociale sont en général générées par système et se présentent ainsi de manière fragmentée. La mise en place récente du monitoring SHIVALV – système statistique permettant l'analyse des flux de personnes «passant» entre l'AI, l'aide sociale et l'assurance-chômage – montre cependant que le Conseil fédéral est conscient de ce problème et qu'il développe des stratégies ciblées pour y remédier. Pour ce qui est de la recherche, il est habituel de recourir à cette dernière pour préparer des modifications législatives. Pour le domaine de l'AI, il convient en particulier de citer les programmes pluriannuels de recherche PR-AI (invalidité et handicap) et PR-AI 2 (mise en œuvre de la LAI). Dans le domaine de l'AVS, des programmes ont également été menés, notamment sur les mécanismes de pilotage de l'assurance, les conséquences du «baby-boom» et la mortalité différentielle en Suisse. Le Conseil fédéral est conscient de l'importance de mener une recherche à plus long terme, afin d'obtenir des résultats significatifs.

Quant à l'association encore plus étroite et plus systématique des acteurs importants à la conception de l'analyse stratégique, le Conseil fédéral peut recourir, en plus des canaux prévus par la loi dans le cadre de la procédure de consultation, aux commissions consultatives telles que la Commission fédérale de l'AVS/AI et la Commission fédérale LPP, auxquelles il soumet non seulement ses projet avant l'ouverture de la procédure de consultation, mais aussi les projets de dispositions d'application. Par ailleurs, l'OFAS est en contact étroit avec les organes d'exécution par le biais de différentes commissions techniques pour assurer la meilleure application possible dans la pratique. Par conséquent, le Conseil fédéral est d'avis qu'il a déjà pris des mesures très importantes qui vont dans le sens des recommandations de la CdG-E.

Le Conseil fédéral réfute la remarque selon laquelle il n'existe pas de vision générale et systématique de l'exécution de l'analyse stratégique pour l'ensemble des assurances sociales. Au contraire, les principes qui doivent guider l'action des autorités fédérales, comme l'équilibre financier, l'adaptation aux nouvelles réalités sociales ou la préservation d'un marché du travail dynamique et intégrateur, pour les travailleurs âgés (loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, LPP<sup>2</sup>), les personnes atteintes dans leur santé (AI et AA), les parents (financement des crèches), sont régulièrement rappelés et mis en œuvre par le Conseil fédéral, tant dans les propositions qu'il soumet au Parlement que par son activité réglementaire. Le Conseil fédéral établit une planification et une stratégie pour l'ensemble des assurances sociales. Le cadre de cette stratégie est le programme de la législature, qui présente les objectifs à moyen et à long terme. Ces derniers sont ensuite concrétisés et au besoin adaptés selon l'évolution de la situation, sur le plan économique notamment.

Le Conseil fédéral rappelle qu'il recourt régulièrement à l'analyse prospective des effets. Ses messages comprennent un chapitre standardisé qui présente l'impact de la réglementation concernée. Le Conseil fédéral est prêt à être à l'avenir plus explicite dans l'analyse qu'il fait de cet aspect. Au cours des procédures de révision législatives, il a également été amené à élaborer bon nombre de rapports à l'attention des commissions parlementaires, sur demande ou à l'appui de certains projets.

Pour établir une planification stratégique, certaines données de base manquent actuellement. Au plan général, il manque ainsi une base statistique détaillée sur le revenu et la fortune des ménages. Au niveau des systèmes, il existe des lacunes ponctuelles comme par exemple les données individuelles relatives aux rentes et indemnités en capital de la prévoyance professionnelle, les statistiques sur les indemnités journalières en cas de maladie ou les informations sur les carrières complètes de revenu des assurés au premier pilier. Le Conseil fédéral travaille à la résolution de ce problème mais se heurte aux difficultés liées à la collecte de ces données (protection des données, résistances des organes d'exécution et des employeurs en raison du surcroît de tâches administratives) ainsi qu'à des problèmes de qualité et de divergences méthodologiques. Il arrive ainsi que des travaux d'analyse portant sur des problématiques analogues (comme la pauvreté) conduisent à des résultats divergents, soit parce qu'ils ne se basent pas sur les mêmes données, soit parce qu'ils recourent à des concepts différents. Il convient également de souligner que des bases statistiques, aussi bonnes soient-elles, ne peuvent remplacer des décisions politiques.

Dans le domaine de l'assurance-maladie, une majorité d'analyses peuvent être basées directement sur les données de l'OFSP et de l'OFS. Pour certaines analyses plus approfondies, il faut aujourd'hui se référer aux bases de données de l'association faîtière des assureurs. Malheureusement, celles-ci présentent toutefois des lacunes suite au départ de certains membres. En outre, il ne règne pas encore une transparence suffisante dans tous les domaines de prestations quant à la rentabilité et à la qualité de ces dernières. Dans le cadre de la révision de la LAMal dans le domaine du financement des hôpitaux, les Chambres fédérales ont donc décidé d'étendre l'obligation de livraison des données à l'ensemble des fournisseurs de prestations. L'OFS a par ailleurs reçu le mandat d'établir une statistique du domaine ambulatoire. Avec de meilleures bases de données, il sera possible de mener des projets de recherche ciblés et de produire des statistiques plus détaillées. L'élargissement de la collecte des données par l'OFSP et l'OFS pourrait toutefois requérir des ressources supplémentaires. C'est pourquoi un élargissement des bases de données doit se faire de manière ciblée et adaptée aux besoins particuliers de chaque assurance sociale, en tenant compte du rapport coûts-bénéfices.

## 2.3 Planification stratégique

### *Recommandation 2*

La CdG-E invite le Conseil fédéral à définir, dans tous les domaines des assurances sociales, les objectifs qui doivent être poursuivis à long terme pour atteindre la situation visée ainsi qu'une stratégie explicite et actualisée, qui tienne également compte des aspects financiers. Cela suppose notamment que le Conseil fédéral précise les objectifs stratégiques et en établisse les priorités, en particulier dans le programme de législation. Le Conseil fédéral doit de plus tenir compte explicitement des dispositions d'exécution dans la planification stratégique.

La CdG-E retient que les objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral correspondaient aux difficultés rencontrées et qu'ils étaient cohérents entre eux. Néanmoins les objectifs étaient formulés de façon trop générale et ne fixaient pas les priorités.

Le Conseil fédéral rappelle que sa politique en matière d'assurances sociales se fonde sur des programmes qui portent sur plusieurs années. Il est donc conscient de la nécessité d'intégrer les assurances sociales dans une perspective à long terme, objectif qu'il poursuit notamment dans la réforme de la prévoyance vieillesse et de la prévention de la pauvreté.

Les révisions que le Conseil fédéral a menées dans un passé récent ont suivi une stratégie clairement déterminée et leur mise en œuvre a été effectuée dans un ordre de priorité bien précis. On peut citer comme exemples les révisions visant l'assainissement des bases financières de l'AI et, dans le domaine de la prévoyance professionnelle, l'amélioration de la gouvernance des caisses de pension.

Le Conseil fédéral ne considère pas qu'il ait eu une attitude passive, se bornant à réagir à la pression politique du Parlement. Il estime au contraire qu'il résiste aux pressions et trouve des solutions politiques susceptibles d'obtenir une majorité devant le Parlement et le peuple en tenant compte de l'évolution de la situation, notamment au niveau économique.

## 2.4 Information sur l'analyse et la planification stratégique

### *Recommandation 3*

La CdG-E invite le Conseil fédéral à communiquer périodiquement tous les résultats de l'analyse stratégique et la planification stratégique correspondante afin de permettre une vue d'ensemble de la situation.

Le Conseil fédéral partage en partie l'avis de la CdG-E selon lequel il n'existe pas de document stratégique de base, accessible au Parlement et au public. Conscient de ce fait, il a commencé à y remédier en publiant des documents, accessibles à tous, sur certaines questions stratégiques. Dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins par exemple, il s'agit concrètement du message du 26 mai 2004 concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (Stratégie et thèmes urgents)<sup>3</sup>. Les priorités publiées le 22 juin 2011 par le Conseil fédéral poursuivent le développement impulsé, mais en l'étendant à l'ensemble du domaine de la santé<sup>4</sup>. Le Conseil fédéral souhaite d'une part améliorer encore le système de santé, déjà d'excellente qualité, et d'autre part poursuivre l'optimisation de la qualité et de la transparence et accroître l'efficacité du système. Il faut aussi mentionner le renforcement de la surveillance des assureurs-maladie qui gèrent l'assurance obligatoire des soins. Le

<sup>3</sup> FF 2004 4019

<sup>4</sup> L'aperçu des priorités en matière de politique sanitaire peut être téléchargé à l'adresse suivante:  
[www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Thèmes > Assurance-maladie > Révisions de l'assurance-maladie > Priorités de la politique de la santé

Conseil fédéral est conscient de l'importance que revêt une information exhaustive et, à cet effet, il se déclare disposé à œuvrer en faveur d'une amélioration de l'information. Une stratégie d'information devra être développée pour l'ensemble des branches des assurances sociales en collaboration avec les organismes spécialisés. Dans l'immédiat, le Conseil fédéral est prêt à inclure un chapitre sur la planification stratégique dans le rapport annuel sur la partie générale des assurances sociales (LPGA)<sup>5</sup>.

## 2.5 Ediction des dispositions d'exécution

### *Recommandation 4*

La CdG-E invite le Conseil fédéral à faire un usage actif, systématique et aussi complet que possible de la marge de manœuvre dont il jouit pour édicter des dispositions d'exécution.

Le Conseil fédéral utilise de manière adéquate sa marge de manœuvre en matière d'ordonnances dans le domaine du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>e</sup> pilier. Si les commissions parlementaires le souhaitent, les projets d'ordonnance seront mis en consultation, comme cela a été le cas dans le cadre des dispositions d'exécution de la LPP et de l'ordonnance liée à la révision 6a de l'AI.

En ce qui concerne l'assurance-maladie, le Conseil fédéral continue d'utiliser le potentiel restant pour réduire la hausse des coûts de façon ciblée. C'est notamment le cas dans les domaines où la Confédération définit elle-même les tarifs et les prix, par exemple pour les médicaments. En fait également partie la compétence subsidiaire supplémentaire permettant de procéder à des ajustements dans les structures tarifaires lorsque celles-ci ne sont plus appropriées et que les partenaires tarifaires ne peuvent eux-mêmes s'accorder sur de tels ajustements.

## 2.6 Rôle collégial du Conseil fédéral

### *Recommandation 5*

La CdG-E demande au Conseil fédéral de lui faire savoir de quelle manière il s'investit aujourd'hui en tant qu'autorité collégiale dans le pilotage stratégique des assurances sociales et comment il entend s'y investir à l'avenir. La CdG-E prie le Conseil fédéral de lui expliquer comment il entend assumer sa responsabilité d'autorité directoriale suprême de la Confédération dans ce domaine essentiel de la politique fédérale.

<sup>5</sup> Le rapport annuel sur les assurances sociales peut être téléchargé à l'adresse suivante: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Thèmes > Aperçu > Données de base > Informations complémentaires

Après avoir adopté son programme de législature, le Conseil fédéral est contraint de le réexaminer périodiquement, ce qui le mène à modifier parfois ses priorités, voire à abandonner certaines tâches. Dès lors, il détermine en premier lieu les tâches qu'il entend mener dans le cadre des dossiers jugés prioritaires. Depuis deux législatures, le Conseil fédéral a inscrit la consolidation des assurances sociales comme faisant partie des objectifs prioritaires de son action.

Lorsqu'il s'agit de questions fondamentales comme l'est celle des assurances sociales, le Conseil fédéral mène des discussions sur la base de documents établis par le département concerné. Il appartient donc au chef du département de l'intérieur de lui présenter la situation et les points à discuter. Lorsqu'il prépare un projet de loi ou de modification législative, le Conseil fédéral commence par organiser une large consultation des différents milieux intéressés. Il a recours à des analyses de questions spécifiques, avec le concours de spécialistes, d'experts, d'auteurs reconnus et des partenaires sociaux. Les conclusions et propositions qui en résultent sont discutées au sein du collège, sur la base de documents de travail devant mener à l'élaboration du message. En fonction des besoins ponctuels et de l'évolution de la situation, le Conseil fédéral procède à des analyses et à des discussions afin d'adapter, voire de modifier les perspectives de politique sociale, en impliquant dans le processus les milieux intéressés.

### **3 Conclusions**

En conclusion, le Conseil fédéral note avec satisfaction que son pilotage des assurances sociales, en particulier de celles qui sont le plus exposées, n'est pas fondamentalement remis en cause par la CdG-E. Il retient aussi que les faiblesses constatées portent sur des aspects plutôt secondaires et qu'il les a, pour certaines, déjà identifiées et qu'il s'efforce d'y remédier.

Compte tenu de ce qui a été exposé ci-dessus, le Conseil fédéral veillera à donner suite dans les meilleurs délais aux recommandations émises par la CdG-E. A cet égard, si certaines mesures sont réalisables immédiatement ou à court terme (dans le domaine de l'information notamment), d'autres ne pourront être mises en œuvre qu'à moyen, voire long terme (en ce qui concerne les bases statistiques stratégiques, par exemple).