

**Augmentation du nombre de rentes versées
par l'assurance-invalidité:
Vue d'ensemble des facteurs conduisant à l'augmentation
du nombre de rentes et rôle joué par la Confédération**

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 19 août 2005

Table des matières

Liste des abréviations	2198
1 Contexte et objet de l'examen	2199
2 Surveillance et législation: le rôle de la Confédération et notamment de l'OFAS	2200
2.1 Lacunes dans l'exercice des compétences en matière de surveillance	2200
2.2 Accès aux données insatisfaisant	2202
2.3 Recoupements peu clairs avec la surveillance exercée par les cantons	2203
2.4 Surveillance financière peu efficace	2204
2.5 Développement du droit: le Conseil fédéral et l'OFAS ont manqué d'initiative	2204
2.6 Exploitation insuffisante des ressources pour le développement de la législation sur l'AI	2205
2.7 Facteurs favorisant l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI: bases décisionnelles lacunaires	2207
3 Champs de tension entre l'AI et l'AVS	2209
4 Situation en matière d'AI au sein de la Confédération	2210
4.1 Manque de transparence et qualité insuffisante des données	2210
4.2 Mesures de réadaptation professionnelle supplémentaires et réduction durable du taux de rentiers AI au sein du personnel de la Confédération	2212
5 Examen des effets de l'augmentation des rentes AI pour la prévoyance professionnelle	2213
6 Autres conclusions relatives à la 5^e révision de l'AI	2214
6.1 Remarques préliminaires	2214
6.2 Importance insuffisante accordée à la surveillance	2215
6.3 Répartition problématique des compétences fédérales en matière de surveillance	2215
6.4 Mesures supplémentaires d'incitation à la réadaptation professionnelle des personnes handicapées	2217
6.5 Introduction de dispositions légales supplémentaires relatives aux questions traitées dans le présent rapport	2218
7 Suite des travaux	2218
Facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité	
Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration du 6 juin 2005	2221
Evaluation du rôle de l'OFAS dans l'assurance-invalidité	
Rapport d'expertise élaboré par «Interface Institut für Politikstudien» à l'intention du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) du 1^{er} juin 2005	2277

Analyse de la situation de l'AI au sein de la Confédération
Rapport du Conseil fédéral relatif aux questions posées le 27 août 2004
par la CdG-CE sur la situation de l'AI au sein de la Confédération
du 17 août 2005

2339

Liste des abréviations

AI	Assurance-invalidité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
Commission AVS/AI	Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSSS	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFI	Département fédéral de l'intérieur
FF	Feuille fédérale
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance- vieillesse et survivants
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance profession- nelle vieillesse, survivants et invalidité
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
Org DFI	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur
RAI	Règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité
RS	Recueil systématique du droit fédéral

Rapport

1

Contexte et objet de l'examen

Depuis les années 90, les rentes versées par l'assurance-invalidité (AI) connaissent une forte augmentation. Entre 1992 et 2004, la probabilité de percevoir une rente AI est passée de 3,2 à 5,2 % de la population en âge d'activité. En janvier 2004, l'AI a versé 478 000 rentes (dont 195 000 rentes complémentaires) pour une somme totale de près de 460 millions de francs. Cette évolution inquiétante a rompu l'équilibre financier de l'AI. Fin 2004, les dettes cumulées de l'AI dépassaient 6 milliards de francs. En 2003 et 2004, l'excédent de dépenses de l'AI a atteint 1,5 milliard de francs par an, soit 4,1 millions de francs par jour. La dette de l'AI excédera vraisemblablement les 11 milliards de francs d'ici à fin 2007. La détérioration de la situation financière de l'AI (premier pilier) pèse également sur la prévoyance professionnelle (deuxième pilier). L'augmentation du nombre de rentes est non seulement responsable des charges qui grèvent les assurances sociales, mais elle est également contraire au principe de la primauté de la réadaptation sur la rente¹ et contestable du point de vue social. L'octroi d'une rente se traduit souvent par une exclusion sociale et une aggravation des atteintes à la santé.

Au vu de cette évolution, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a, en 2004, décidé de procéder à un examen de différents aspects du secteur de l'AI. Dans une première étape, la commission a voulu avoir une vue d'ensemble des facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI et a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une analyse correspondante.² Ce rapport résume les nombreuses hypothèses formulées pour expliquer les causes de l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI ainsi que les évaluations qui en sont faites dans la littérature. De plus, le CPA répertorie les mesures destinées à enrayer l'accroissement des rentes qui ont été prises dans le cadre de la 4^e révision de l'AI ou que le Conseil fédéral a proposées dans le cadre des travaux préparatoires de la 5^e révision de l'AI.

A partir de cet état des lieux des principaux facteurs à l'origine de l'augmentation du nombre de rentes et dans la perspective de l'exercice de la haute surveillance parlementaire, la CdG-E a décidé d'évaluer de manière approfondie le rôle joué par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) dans l'AI. La commission a confié un examen correspondant à l'institut Interface de Lucerne (Interface Institut für Politikstudien).³ Les experts d'Interface ont d'une part examiné comment l'OFAS a accompli, depuis 1995, les tâches qui lui incombent au titre de la surveillance sur les offices AI cantonaux ainsi que les effets de cette surveillance. D'autre part, ils se sont penchés sur la manière dont l'OFAS assume sa mission dans le domaine du développement de la législation sur l'AI, en particulier dans le cadre des 4^e et 5^e révisions de l'AI.

¹ Art. 1a de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI), RS **831.20**.

² Voir annexe 1: Facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité, rapport du Contrôle parlementaire de l'administration du 6 juin 2005.

³ Voir annexe 2: Evaluation du rôle de l'OFAS dans l'assurance-invalidité, rapport Interface du 1^{er} juin 2005.

En plus des facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI et du rôle de l'OFAS dans l'AI, la CdG-E s'est également intéressée à l'évolution du nombre de cas AI au sein de l'administration fédérale. Un rapport du Conseil fédéral fournit un certain nombre d'indications à ce sujet.⁴

La CdG-E a élaboré le présent rapport en se fondant notamment sur les trois rapports mentionnés qui ont été établis à son initiative. Etant donné qu'ils sont publiés en annexe, il est possible de renoncer à en faire le détail ici. Les chapitres suivants se limitent aux conclusions politiques tirées de l'examen effectué par la CdG-E.

2 Surveillance et législation: le rôle de la Confédération et notamment de l'OFAS

2.1 Lacunes dans l'exercice des compétences en matière de surveillance

En lui confiant la surveillance matérielle ainsi que la surveillance administrative et financière, le législateur a attribué à la Confédération une compétence étendue en matière de surveillance.⁵ Ces compétences dépassent le cadre du simple contrôle de l'exécution par les cantons. La surveillance exercée par la Confédération doit garantir une application de la législation conforme au droit et uniforme. Au besoin, la Confédération peut faire usage de moyens de répression. La Confédération exerce donc sur les offices AI cantonaux une surveillance plus stricte que celle à laquelle les autres assurances sociales sont soumises. En dernier ressort, c'est en effet la Confédération qui est responsable de l'application conforme à la loi de l'AI.⁶

L'examen a montré que, jusqu'en 2000, la surveillance matérielle exercée par l'OFAS était insuffisante. L'office se contentait de procéder tous les cinq ans à un contrôle matériel de gestion. En matière d'instruments préventifs, il ne garantissait qu'insuffisamment une exécution uniforme et conforme au droit. Les directives n'avaient pas intégré la jurisprudence et n'étaient plus à jour. En plus des lacunes observées dans l'exécution des tâches par l'OFAS, la CdG-E constate que, sur le plan politique, la conduite et la surveillance de l'OFAS par le Conseil fédéral étaient insuffisantes durant cette même période.

L'amélioration des instruments de surveillance existants et le développement de nouveaux instruments n'ont été entrepris qu'à partir de la fin des années 90. La fréquence des contrôles matériels de gestion a été augmentée et une offre de formation à l'intention du personnel des offices AI a été mise en place.

⁴ Voir annexe 3: Rapport du Conseil fédéral du 17 août 2005 relatif aux questions posées le 27 août 2004 par la CdG-E sur la situation de l'AI au sein de la Confédération.

⁵ La surveillance matérielle est exercée par voie de directives de portée générale et d'instructions dans des cas d'espèce ainsi qu'au moyen des contrôles de la gestion des offices AI. Quant à la surveillance administrative et financière, elle porte sur l'examen et l'approbation des tableaux des postes de travail ainsi que du budget et des comptes annuels des offices AI (voir art. 92 et 92^{bis} du règlement sur l'assurance-invalidité; RAI, RS 831.201).

⁶ Voir message concernant la 5^e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité du 22 juin 2005 (ci-après message concernant la 5^e révision de l'AI), FF 2005 4325.

Les investigations de la CdG-E lui ont permis de constater que, dans le domaine de l'AI, la surveillance a certes été améliorée, mais qu'on est encore loin d'une surveillance moderne exercée de manière professionnelle. Ainsi, l'OFAS ne dispose d'aucune stratégie globale de surveillance matérielle de l'exécution de l'AI. Les instruments ont été développés indépendamment les uns des autres et n'ont pratiquement aucun lien les uns avec les autres. De toute évidence, la surveillance exercée par l'OFAS n'est pas encore axée sur les résultats et les effets. A ce jour, les résultats de la surveillance ne sont pas rassemblés de façon à donner une vue générale permettant d'effectuer l'évaluation technique d'un office AI. On peut donc considérer que les effets de la surveillance exercée par l'OFAS sont faibles. Les nouveaux instruments de surveillance permettent certes d'obtenir de nombreux indicateurs, mais le fait que l'OFAS n'ait guère fixé de valeurs cibles limite le champ des comparaisons. En outre, l'absence de synthèses et de commentaires relatifs à ces indicateurs restreint également les effets de la surveillance. Telle qu'elle est actuellement exercée, la surveillance ne permet pas de déterminer quels offices AI poursuivent les stratégies d'application de la LAI les plus adéquates. A cet égard, il convient de saluer la volonté du Conseil fédéral qui a décidé, dans le cadre de la 5^e révision de l'AI, de mettre en place les conditions qui permettront de piloter et de financer les offices AI sur la base d'objectifs de résultat. L'OFAS a déjà amorcé les premiers projets correspondants. La CdG-E estime toutefois que le Conseil fédéral et l'OFAS n'ont pas épuisé toute la marge de manœuvre dont ils disposent en matière de surveillance et qu'ils auraient eu la possibilité d'introduire des instruments de conduite modernes bien plus tôt.

Des améliorations s'imposent également pour ce qui est du soutien que l'OFAS apporte aux offices AI en matière d'application de la législation. Bien que les directives soient actuellement à jour, leur densité normative est inversement proportionnelle à l'importance des domaines à réglementer. Il y a comparativement peu de directives dans des domaines importants où la marge de manœuvre est grande et les conséquences financières majeures (en particulier les rentes), alors qu'elles sont proportionnellement nombreuses dans des domaines où les conséquences financières sont moins importantes (moyens auxiliaires par exemple). Il est nécessaire d'intensifier le recours aux directives dans le domaine des rentes, tant il est vrai qu'une étude effectuée dans le cadre du Programme national de recherche 45 a montré que, jusqu'à concurrence d'un tiers, les différences intercantionales dans le taux de rentes AI ne peuvent être expliquées par des facteurs d'ordre structurel, économique, démographique, social ou politique et sont imputables au manque d'homogénéité dans l'application de la loi.⁷ La CdG-E est certes d'avis que, à elle seule, la quantité de directives ne permet pas d'assurer une application uniforme de la loi. L'examen a néanmoins révélé que les différences observées dans les domaines des rentes et de la réadaptation découlent pour une bonne part de l'absence de stratégies de référence à l'attention des offices AI cantonaux.⁸

Les insuffisances dont souffre la surveillance ont également eu des effets considérables sur la qualité du travail effectué par les offices AI. Des contrôles de gestion réalisés auprès d'un échantillon d'offices AI ont permis de constater qu'un nombre non négligeable de dossiers présentait des lacunes pour ce qui est des décisions

⁷ Voir message concernant la 5^e révision de l'AI, FF **2005** 4250.

⁸ Voir annexe 1, ch. 5.3.

relatives à l'octroi de prestations.⁹ Bien que de tels points faibles aient déjà été énumérés dans le cadre des travaux préparatoires de la 4^e révision de l'AI, force est de constater qu'un certain nombre de questions importantes en matière de surveillance n'ont toujours pas été réglées.

La CdG-E critique le fait que, malgré l'étendue des compétences de la Confédération en matière de surveillance, l'objectif de l'application uniforme des dispositions relatives à l'assurance stipulé par l'art. 64, al. 2, LAI n'a été ni réalisé, ni même poursuivi avec la rigueur qui s'impose. La CdG-E doute en outre que, à elle seule, l'amélioration de la surveillance administrative que la Confédération exerce sur les offices AI telle qu'elle est prévue dans la 5^e révision de l'AI permette d'atteindre cet objectif. Une surveillance matérielle renforcée et exercée avec professionnalisme est indispensable. Le contrôle matériel de gestion constitue un instrument de surveillance fondamental. Seul un couplage des surveillances matérielle et administrative peut permettre de mesurer la qualité du travail effectué par les offices AI. Pour la CdG-E, l'efficacité de la surveillance que la Confédération exerce sur le domaine de l'AI est cruciale. Les lacunes de la surveillance exercée par la Confédération sont à l'origine du manque d'homogénéité des décisions cantonales relatives à l'octroi de prestations et ont des incidences financières considérables pour l'assurance. Bien que l'examen de la CdG-E soit axé sur le rôle de l'OFAS, il a tout de même permis de constater que c'est le Conseil fédéral qui porte la responsabilité politique des lacunes actuelles en matière de développement et d'exercice de la surveillance.

Motion 1 Elaborer une stratégie globale de surveillance renforcée de l'exécution de l'AI

Le Conseil fédéral est chargé de formuler une stratégie globale de surveillance matérielle et administrative de l'exécution de l'AI et de la mettre en œuvre au moyen d'instruments de surveillance, de pilotage et de gestion modernes. Cette stratégie doit définir les processus et les prestations centraux de l'AI et fixer des objectifs. Le Conseil fédéral doit veiller au contrôle de la réalisation de ces objectifs dans une perspective d'ensemble qui met en évidence les effets et les lacunes de l'exécution de l'AI. Les instruments de la surveillance matérielle et administrative doivent être liés et axés sur la stratégie globale. Le Conseil fédéral doit tirer parti des compétences étendues dont la Confédération dispose en matière de surveillance afin de garantir une exécution de l'AI conforme à la législation, uniforme et de haute qualité.

2.2 Accès aux données insatisfaisant

La situation concernant les données relatives à l'exécution de l'AI s'est améliorée suite au renforcement des activités de surveillance à partir de 2000. Cela étant, aujourd'hui encore, l'accès de l'OFAS aux données n'est pas optimal. La Centrale de compensation tient un registre des assurés et un registre des prestations en cours.

⁹ Voir projet et rapport explicatif pour la procédure de consultation relative à la 5^e révision de l'AI, Berne, septembre 2004 (ci-après projet de 5^e révision de l'AI envoyé en consultation), p. 63; voir aussi annexe 1, ch. 6.2.

L'OFAS a accès à ces informations. Cela étant, la Centrale de compensation enregistre avant tout des données relatives aux prestations monétaires. Les offices AI lui annoncent cependant aussi leurs prestations non monétaires, comme le conseil professionnel ou le placement, et lui transmettent des données relatives aux processus (telles que le nombre de nouvelles demandes, le nombre de décisions de refus, ou la durée de la procédure) par voie électronique. Ces données ne sont cependant pas rassemblées sur un même enregistrement, raison pour laquelle l'OFAS ne peut pas les consulter de manière systématique dans le cadre de la surveillance qu'il exerce sur les offices AI. Il est essentiel que l'OFAS puisse disposer d'un système de traitement des données harmonisé et efficace capable de fournir des informations sur les prestations des offices AI dans le domaine de la réadaptation ou sur l'uniformité de l'exécution de l'AI.

Recommandation 1 Améliorer l'accès aux données

La Commission de gestion du Conseil des Etats incite le Conseil fédéral à mettre en place une base de données permettant d'enregistrer les informations dont l'OFAS a besoin pour l'exercice de la surveillance matérielle et administrative sur les prestations et les processus d'exécution de l'AI. L'OFAS doit avoir un accès direct à ce système.

2.3 Recoupements peu clairs avec la surveillance exercée par les cantons

Les compétences fédérales et cantonales en matière de surveillance de l'exécution de la LAI sont intriquées. Les problèmes de délimitation et les ambiguïtés constatés en pratique peuvent conduire à des lacunes dans le domaine de la surveillance.

Pour remplir sa mission de surveillance, l'OFAS dépend de la coopération avec les autorités cantonales de surveillance. A l'inverse, les autorités cantonales de surveillance ont besoin des connaissances spécialisées et approfondies apportées par la surveillance matérielle de l'OFAS pour assumer leurs tâches en matière de pilotage des offices AI. En pratique, les autorités cantonales de surveillance n'ont accès qu'à une partie des textes de l'OFAS produits en relation avec sa mission de surveillance. Pour des raisons juridiques, une partie des données de l'OFAS demeurent inaccessibles aux autorités cantonales de surveillance.

Les problèmes relevés montrent que les recoupements relatifs à la surveillance exercée sur l'exécution de l'AI ne sont pas réglementés de manière suffisamment détaillée. Dans le cadre de la 5^e révision de l'AI, le Conseil fédéral propose de renforcer et de concrétiser la surveillance administrative exercée par l'OFAS (voir l'art. 64a [nouveau], al. 2, et l'art. 64b [nouveau], al. 2). Il prévoit en outre de transférer à la Confédération la responsabilité de la réglementation de l'organisation des offices AI assumée jusqu'ici par les cantons.¹⁰ La CdG-E est d'avis que les recoupements avec la surveillance exercée par les cantons doivent être clarifiés dans le cadre de ce renforcement des compétences de la Confédération.

¹⁰ Voir message concernant la 5^e révision de l'AI, FF **2005** 4299.

Recommandation 2 Clarifier les recoupements avec la surveillance exercée par les cantons

La Commission de gestion du Conseil des Etats incite le Conseil fédéral à concrétiser les compétences de la Confédération en matière de surveillance et de clarifier les recoupements avec la surveillance exercée par les cantons.

2.4 Surveillance financière peu efficace

L'OFAS exerce la surveillance financière en approuvant chaque année le budget et les comptes annuels afférents à la gestion administrative des offices AI. Il se base sur une présentation détaillée des frais. L'établissement d'un budget détaillé des frais d'exploitation est peu efficace et ne répond pas aux exigences d'une gestion administrative moderne.

Recommandation 3 Introduire un budget global pour les frais administratifs des offices AI

La Commission de gestion du Conseil des Etats incite le Conseil fédéral à introduire un budget global pour les frais d'exploitation des offices AI.

2.5 Développement du droit: le Conseil fédéral et l'OFAS ont manqué d'initiative

La stratégie suivie par l'OFAS dans le domaine du développement de la législation sur l'AI n'a pas été active. L'office voit son rôle normatif dans la reprise et la concrétisation des attentes du Parlement, du département ou de groupes d'acteurs importants. Il n'estime en effet pas que, du fait de ses compétences techniques dans ce domaine, la fixation d'un calendrier et d'échéances relatives au développement de la législation sur l'AI fasse partie de ses tâches prioritaires.

La situation financière de l'AI se dégrade de façon dramatique depuis 1993 déjà. La problématique de l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI n'a cependant été abordée que plus tard. Bien que d'importants acteurs extérieurs aient très tôt attiré l'attention de l'OFAS sur certaines lacunes en la matière, des problèmes majeurs à l'origine de la croissance des rentes ont été quasiment ignorés, particulièrement en ce qui concerne la réadaptation professionnelle. Ce n'est qu'avec la 5^e révision de l'AI que la croissance des rentes versées par l'AI est devenue un thème prioritaire. Même le Conseil fédéral ne s'était pas penché sur cette problématique auparavant. La CdG-E attend de l'OFAS et du Conseil fédéral qu'ils tiennent définitivement et durablement compte de ce changement d'orientation.

L'absence de différenciation fonctionnelle, dans l'organisation de l'OFAS, entre tâches normatives et tâches liées à l'exécution et à la surveillance ne favorise pas l'exécution anticipatoire des tâches liées au développement du droit. Le Conseil fédéral estime également que l'accumulation au sein de l'OFAS de compétences en

matière d'exécution, de surveillance et de développement du droit est une faiblesse de l'organisation actuelle de l'AI. Ce cumul «comporte inévitablement le risque que les intérêts de l'office priment sur l'intérêt général en matière de législation.»¹¹ La précarité des ressources a encore accentué cette focalisation unilatérale des priorités. La CdG-E invite le Conseil fédéral à opérer une séparation organisationnelle des tâches normatives et des tâches de surveillance de l'OFAS. Des réorganisations similaires sont actuellement en cours de planification ou de réalisation dans d'autres offices fédéraux (tels que l'Office fédéral de l'aviation civile ou l'Office fédéral des transports).

Outre le rôle de l'OFAS, et comme elle l'a déjà expliqué au chiffre 2.1, la CdG-E souligne ici également la responsabilité politique du Conseil fédéral qui a le devoir d'identifier suffisamment tôt les défis importants de l'AI et de préparer des réponses anticipatoires.

Recommandation 4 Développer le droit activement

La Commission de gestion du Conseil des Etats incite le Conseil fédéral à suivre les évolutions dans le domaine de l'AI avec attention et à proposer des mesures en temps opportun. L'OFAS doit en outre assumer ses tâches dans le domaine du développement du droit de manière anticipatoire. Il doit notamment assurer la détection précoce des problèmes, le développement de scénarios et la formulation de stratégies de réponse à l'intention du Conseil fédéral. En outre, sur le plan de l'organisation de l'OFAS, les tâches normatives doivent être séparées des tâches de surveillance.

2.6 Exploitation insuffisante des ressources pour le développement de la législation sur l'AI

L'OFAS n'a pas suffisamment exploité certaines ressources lors du développement de la législation sur l'AI. Jusqu'ici, les acteurs externes (offices AI, représentants des associations de personnes handicapées, partenaires sociaux) n'ont pas été systématiquement associés à ce processus. Pour la CdG-E, le fait que la collaboration avec les offices AI n'ait pas fonctionné jusqu'à très récemment et que, partant, les compétences et l'expérience des responsables de l'exécution de l'AI n'aient pas pu être prises en compte lors de l'élaboration des projets, constitue une grave défaillance.

¹¹ Voir projet de 5^e révision de l'AI envoyé en consultation, p. 65.

Recommandation 5

Collaborer systématiquement et de manière continue avec des acteurs extérieurs

La Commission de gestion du Conseil des Etats incite le Conseil fédéral à veiller à ce que, lors du développement du droit, l'OFAS collabore systématiquement et de manière continue avec les acteurs extérieurs concernés, notamment avec les offices AI ainsi que les représentants des associations de personnes handicapées et des partenaires sociaux. Le Conseil fédéral veille à ce que les compétences et l'expérience des acteurs pertinents soient prises en compte le plus tôt possible.

L'OFAS n'a pas non plus exploité systématiquement ses ressources internes en matière de recherche en faveur du domaine de l'AI. Il n'a pas cherché à définir des thèmes de recherche pertinents afin de disposer à temps des bases scientifiques nécessaires. En outre, le Programme national de recherche 45 ne ciblait pas suffisamment les aspects stratégiques de l'AI. L'OFAS ne dispose par conséquent que de peu d'analyses de problèmes et d'impacts dans le domaine de l'AI. Certes, il indique avoir pris les premières mesures destinées à améliorer la collaboration interne et être en train de développer les thèmes d'un programme de recherche. Toutefois, la CdG-E constate que, à ce jour, l'OFAS ne dispose encore d'aucun concept de recherche définitif dans le domaine de l'AI, ce qui est très étonnant puisque la 4^e révision de l'AI est entrée en vigueur il y a un certain temps déjà et avec elle l'art. 68 LAI qui charge la Confédération d'un mandat de recherche correspondant (voir également section 2.7).

Recommandation 6

Exploiter les ressources de recherche internes de l'OFAS en faveur du développement de stratégies

La Commission de gestion du Conseil des Etats incite le Conseil fédéral à exploiter les ressources de recherche internes de l'OFAS de manière systématique afin de se procurer et d'analyser des bases scientifiques susceptibles d'être prises en compte pour le développement de l'AI. L'OFAS élabore un concept de recherche à long terme. Les prochains programmes nationaux de recherche devront également cibler les aspects stratégiques de l'AI.

L'examen de la CdG-E a également montré que, jusqu'ici, la Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (Commission AVS/AI) n'a pas joué son rôle à la manière d'un organe stratégique. Cet organe extraparlamentaire est avant tout chargé de donner son préavis au Conseil fédéral sur l'exécution et le développement ultérieur de l'AVS et de l'AI (art. 73, al. 2, LAVS¹²). Conformément aux art. 73 LAVS et 65 LAI, cette commission doit comprendre, dans une proportion équitable, des représentants des assurés, des associations économiques suisses, des institutions d'assurance, des personnes handicapées et de l'aide aux invalides, de la Confédération et des cantons. L'art. 73, al. 2, LAVS permettrait à la Commission AVS/AI de jouer un rôle plus actif que celui qui a été le sien jusqu'ici. Une scission

¹² Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS, RS 831.10).

de la commission en une commission AVS et une commission AI permettrait de tenir compte de la mission particulière de chacune de ces deux assurances sociales. Une telle réorganisation leur permettrait de mieux cibler les activités de ces commissions leur donnerait plus de poids dans le domaine stratégique.

Recommandation 7 Faire appel à la Commission AVS/AI en tant qu'organe stratégique

La Commission de gestion du Conseil des Etats incite le Conseil fédéral à examiner la question de la scission de la Commission AVS/AI en deux commissions distinctes, l'une chargée des questions liées à l'AVS et l'autre de celles liées à l'AI. Le Conseil fédéral devra faire davantage appel à ce dernier organe pour ce qui concerne le développement stratégique de l'AI.

Conclusion: La CdG-E parvient à la conclusion que l'OFAS a, jusqu'ici, exercé sa mission de développement du droit de manière peu efficace. Cela est en partie dû au manque de collaboration interne dans le domaine de la recherche, mais aussi au fait que l'OFAS n'a pas systématiquement associé, dans le processus de développement du droit, les acteurs extérieurs concernés ou l'a fait tardivement. En outre, ce processus n'a pas non plus pu suivre un cours optimal en raison du manque de coopération entre l'OFAS et les offices AI. L'examen a également permis de constater que l'OFAS avait tardé à reconnaître l'urgence du problème de l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI. De l'avis de la CdG-E, l'OFAS n'a donc pas suffisamment exploité la marge de manœuvre dont il dispose en matière de surveillance et de développement de la législation sur l'AI. Il n'a pas entrepris tout ce qui était en son pouvoir pour développer des stratégies en réponse à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI. A cet égard, l'OFAS n'a pas accompli la mission qui lui incombe en vertu de l'art. 11 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (Org DFI)¹³.

2.7 Facteurs favorisant l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI: bases décisionnelles lacunaires

Le nombre de rentiers AI augmente constamment depuis de nombreuses années. Cette évolution et ses causes possibles alimentent le débat public depuis un certain temps déjà. A ce jour, il n'a pas encore été possible d'expliquer toutes les causes de manière concluante. L'examen de la CdG-E a également montré que de nombreux facteurs de l'augmentation du nombre de rentes n'ont pas été suffisamment analysés. Les conclusions relatives à l'exploitation insuffisante des ressources en matière de recherche ont déjà été tirées au chiffre 2.6. La CdG-E est d'avis que même la 5^e révision en cours ne répond pas à certains phénomènes importants. On peut notamment penser aux facteurs d'augmentation du nombre de rentes suivants:

¹³ Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (Org DFI, RS 172.212.1).

- *Maladie et troubles psychiques en particulier: cause d'invalidité de plus en plus fréquente*

Près de 80 % des rentes AI versées actuellement le sont pour cause de maladie. La forte croissance du nombre de rentes allouées en raison d'atteintes psychiques et de maladies des os et des organes locomoteurs est frappante. En comparaison internationale, la Suisse connaît des taux d'augmentation records. Il n'y a que peu de données pertinentes relatives aux causes possibles de cette augmentation, en particulier en ce qui concerne les maladies psychiques. Il est à noter que le tiers de toutes les maladies à l'origine d'une invalidité sont des maladies psychiques. Du point de vue des rentes, la situation est aggravée du fait que les atteintes psychiques touchent des personnes relativement jeunes et que les perspectives de guérison et de réadaptation professionnelle de cette catégorie de patients sont moins bonnes que celle des patients atteints d'autres affections. Les études scientifiques réalisées en vertu de l'art. 68 LAI doivent mieux cibler cette cause d'invalidité et comparer la situation en Suisse avec celle à l'étranger.

- *Augmentation du chômage*

Diverses expertises effectuées en Suisse et à l'étranger voient un rapport entre le taux de chômage et le taux de rentiers AI. Les employeurs sont soupçonnés d'abuser de l'AI en tant qu'instrument de régulation de l'emploi; ils se séparent des collaborateurs peu productifs par la voie médicale, évitant ainsi les charges habituellement liées à une réduction du personnel ou à des mises à la retraite anticipée. Il est indispensable, en procédant à des études scientifiques au sens de l'art. 68 LAI, d'examiner de manière détaillée le rapport qui existe entre le chômage et les restructurations d'entreprise d'une part et l'octroi de rentes AI d'autre part.

- *Migration*

Selon les indices, il semblerait que les immigrés présentent un risque d'invalidité élevé. L'OFAS ne dispose toutefois pas d'informations suffisantes sur ce phénomène.

- *Risque d'abus*

Selon la littérature spécialisée, le risque d'abus de prestations AI est plutôt faible. Le risque d'abus en cas d'infirmité découlant de critères psychiques, la cause d'invalidité la plus fréquente, est considéré comme plus important que pour les autres handicaps étant donné que le diagnostic établissant une maladie mentale est difficile à vérifier de manière objective. Dans la discussion politique, d'aucuns accordent une place importante au risque d'abus. Les informations et les bases scientifiques adéquates font défaut dans ce domaine également.

- *Caractère durable des rentes*

Les offices AI doivent en règle générale réexaminer les rentes tous les trois ans, mais au plus tard après cinq ans. Ces révisions ne donnent cependant lieu à des réductions de rente que dans de très rares cas. Cet état de fait est contraire à la perspective d'une amélioration possible de l'état de santé des personnes concernées. Ce phénomène doit être expliqué avec soin.

Recommandation 8

Analyser certains facteurs à l'origine de rentes de manière approfondie

La Commission de gestion du Conseil des Etats incite le Conseil fédéral à faire appel à ses compétences en matière de recherche – qui lui incombent en vertu de l'art. 68 LAI – ou en matière de surveillance de l'exécution de l'AI pour analyser de manière approfondie les facteurs à l'origine de rentes qui n'ont jusqu'ici que très peu fait l'objet de recherches. Des dispositions doivent être prises pour éviter de devoir, à l'avenir encore, se baser uniquement sur des hypothèses et des présomptions. Le Conseil fédéral doit prendre des mesures complémentaires (telles que la mise en œuvre de modèles d'intervention qui ont fait leurs preuves à l'étranger ou l'édiction de directives à l'attention des acteurs responsables de l'exécution de l'AI) en se basant sur les résultats des travaux scientifiques correspondants.

3

Champs de tension entre l'AI et l'AVS

Avec la 3^e révision de l'AI, la Confédération a opté pour une exécution décentralisée de l'AI par des offices AI autonomes dont la création a été confiée aux cantons.¹⁴ En même temps, l'intention du législateur était de réorganiser l'AVS et l'AI de façon à bien les séparer et à donner à l'AI une structure plus autonome.

Lors de la création des offices AI, certains cantons ont développés des modèles qui réunissent la caisse de compensation cantonale et l'office AI en un seul établissement disposant d'une personnalité juridique propre. De tels modèles vont à l'encontre de l'intention du législateur dont la volonté était de désenchevêtrer ces deux assurances sociales. Quant au modèle de l'union personnelle de l'AVS et de l'AI au niveau de la direction, il pose certains problèmes liés à l'exercice de la fonction de surveillance par la Confédération tant il est vrai que les tâches d'exécution des deux assurances sont très différentes. Cette imbrication peut conduire à des tensions dans le domaine de la surveillance, du fait qu'une même organisation est soumise à deux types de surveillance différents, tant en termes de nature que d'étendue. La CdG-E constate que le Conseil fédéral ne tient pas compte de cette problématique dans son message concernant la 5^e révision de l'AI. Il part en effet du principe que le lien organisationnel étroit qui existe actuellement, dans certains cantons, entre l'office AI cantonal et la caisse de compensation AVS cantonale doit pouvoir être maintenu à l'avenir.¹⁵ Le Conseil fédéral doit utiliser ses compétences en matière d'organisation afin de tenir compte des motifs indiqués ci-dessus. Il doit réaliser la volonté des Chambres fédérales et réorganiser l'AVS et l'AI de façon à bien les séparer.

¹⁴ Voir art. 54, al. 1, LAI.

¹⁵ Voir message concernant la 5^e révision de l'AI, FF **2005** 4325.

Recommandation 9

Garantir l'indépendance juridique et structurelle
des offices AI cantonaux

La Commission de gestion du Conseil des Etats incite le Conseil fédéral à faire usage de ses compétences en matière d'organisation afin de garantir l'indépendance juridique et structurelle des offices AI cantonaux.

4 Situation en matière d'AI au sein de la Confédération

4.1 Manque de transparence et qualité insuffisante des données

Etant d'avis que, en tant qu'employeur, la Confédération se doit de donner l'exemple, la CdG-E a décidé de comparer l'exécution de l'AI à l'échelon national avec la situation au sein de l'administration fédérale.

Une étude réalisée pour le compte de l'OFAS a en outre attiré l'attention de la commission.¹⁶ A partir des nouveaux cas de rente AI en 2003, cette étude, qui n'a toujours pas été publiée, a analysé le risque d'invalidité selon la branche professionnelle dans sept cantons. L'un des résultats intéressants de cette analyse est que le risque d'invalidité de l'administration publique est supérieur à la moyenne. Seule la branche du bâtiment et du génie civil, pour laquelle la probabilité de devenir invalide – exprimée en pour-cent de la population active totale de la branche – atteint 1 %, présente un risque d'invalidité plus élevé que celui de l'administration publique qui est de 0,83 %. La moyenne de toutes les branches est de 0,56 %.

Le rapport du 18 novembre 1999 intitulé «Pratique de la Confédération en matière de retraites anticipées découlant de modifications structurelles et pour raison médicale» de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a déjà tenté d'éclairer la situation du personnel fédéral. La commission n'était pas parvenue à trouver suffisamment de données à ce sujet. Le rapport a cependant clairement montré que la Confédération avait procédé à des restructurations en faisant supporter les coûts liés aux réductions de personnel à la caisse de pension.

Devant l'impossibilité d'obtenir une vue d'ensemble de la situation, la CdG-N avait invité le Conseil fédéral à clarifier la situation et à approfondir un certain nombre d'aspects de la mise au bénéfice des prestations de l'assurance-invalidité (causes, financement, définition de la notion d'invalidité, réinsertion professionnelle, etc.).

Dans ce contexte, la CdG-E a été surprise, en prenant connaissance du rapport du Conseil fédéral,¹⁷ de constater que la transparence et la qualité des données n'avaient pas été améliorées au sein de l'administration fédérale. La CdG-E souligne également le temps qu'il aura fallu au Conseil fédéral pour répondre à la demande que la commission lui avait présentée fin août 2004 déjà. Il aura en effet eu besoin d'un an pour présenter quelques développements et répondre de manière sommaire aux questions de la CdG-E, en émettant qui plus est d'importantes réserves. La

¹⁶ Voir message concernant la 5^e révision de l'AI, FF **2005** 4241.

¹⁷ Voir annexe 3.

commission est revenue à la charge à plusieurs reprises, mais, en raison de problèmes liés à la collecte de données et d'un ordre de priorités de toute évidence différent du Département fédéral des finances chargé du dossier, elle a chaque fois dû se résoudre à accorder une prolongation de délai. Plusieurs fois annoncé, il a chaque fois été reporté. Ce n'est qu'après avoir vivement insisté sur le retard inacceptable que la CdG-E prenait dans ses travaux et en attirant l'attention du Conseil fédéral sur l'entrave que ce retard constituait du point de vue de la haute surveillance parlementaire que la commission a finalement obtenu, le 24 juin 2005, un projet de rapport que le Conseil fédéral devait encore approuver le 29 juin 2005. Ce dernier a toutefois renvoyé le projet aux départements afin d'éliminer des divergences relatives aux conclusions. Le Conseil fédéral n'a approuvé le rapport définitif sur la situation en matière d'AI au sein de la Confédération que le 17 août 2005.

Au-delà de ces conclusions formelles relatives à la procédure, la CdG-E estime que du point de vue matériel, le rapport du Conseil fédéral ne répond pas clairement à ses questions et ne lui permet pas de tirer des conclusions constantes quant à l'exécution de l'AI au sein de l'administration fédérale. Comme le Conseil fédéral le reconnaît lui-même plusieurs fois dans son rapport, les données disponibles ne permettent pas de se faire une idée concluante de la situation et de son évolution au sein de la Confédération, ni de faire des comparaisons avec la situation et son évolution à l'échelon national. Eu égard aux nombreuses réserves que le Conseil fédéral a émises dans son rapport au sujet des données et de leur interprétation, la CdG-E estime que les conclusions qu'il tire sur l'exécution de l'AI au sein de l'administration fédérale en comparaison avec la moyenne nationale tiennent plus de la spéculation que de l'argumentation objectivement fondée.

La CdG-E est d'avis qu'il n'est plus possible de tolérer un tel manque de transparence plus longtemps. Il faut ancrer une disposition analogue à celle de l'art. 68 LAI dans la loi sur le personnel de la Confédération prescrivant, un suivi au moyen d'enquêtes scientifiques de toutes les prestations de l'AI octroyées au personnel fédéral. Comme la CdG-N l'avait déjà exigé en 1999, le Conseil fédéral doit suivre de très près l'évolution de la mise au bénéfice des prestations de l'AI au sein du personnel de la Confédération. La situation actuelle en matière de données ne lui permet pas d'assurer un tel suivi.

Motion 2 Faire la lumière sur l'évolution des cas AI au sein du personnel de la Confédération

Le Conseil fédéral est chargé de suivre de près l'évolution des cas AI au sein du personnel de la Confédération et de se pencher sur les questions qui y sont liées. Il devra assurer un suivi au moyen d'enquêtes scientifiques permettant de comparer les résultats de l'exécution de la LAI par la Confédération en sa qualité d'employeur avec ceux obtenus à l'échelon national. La transparence est indispensable à la conduite du personnel de la Confédération par le Conseil fédéral.

4.2

Mesures de réadaptation professionnelle supplémentaires et réduction durable du taux de rentiers AI au sein du personnel de la Confédération

Les conclusions que le Conseil fédéral tire de son analyse du 17 août 2005 sont plus que maigres. Elles se limitent à des considérations générales sur la structure d'un système de gestion de la santé et, en guise de mesures, se bornent à mentionner un projet pilote portant sur l'engagement de personnes incapables d'exercer une activité lucrative normale et une politique du personnel facilitant l'intégration des collaborateurs dans les procédures de travail. La CdG-E estime que de telles propositions sont une évidence dans un environnement de gestion moderne.

Toute idée de stratégie globale permettant de contrôler l'évolution des cas AI au sein du personnel de la Confédération est absente des propositions du Conseil fédéral. La CdG-E parvient à la conclusion que, dans ce domaine, le Conseil fédéral n'assume pas et ne semble pas vouloir assumer ses responsabilités en matière de conduite.

Le Conseil fédéral estime que l'administration fédérale donne l'exemple en matière de réinsertion professionnelle des personnes handicapées grâce au crédit de réinsertion en faveur des handicapés. En 2003, ce crédit a permis de fournir à 215 personnes handicapées un emploi adapté à leurs besoins.

La CdG-E est d'avis que ce résultat ne suffit pas à démontrer que la Confédération donne l'exemple en la matière. L'administration fédérale ne tient en effet pas encore de statistiques sur le succès des mesures de réinsertion des personnes handicapées. De plus, selon les indications fournies par le Service de consultation sociale pour le personnel fédéral, l'administration fédérale devrait pouvoir aménager encore environ 550 à 950 postes de travail pour des personnes handicapées.

Le Conseil fédéral estime que, dans l'ensemble, les chiffres relatifs à l'invalidité au sein de l'administration fédérale ne sont pas alarmants. Il ne peut cependant pas exclure que les programmes d'allégement budgétaire et le programme d'abandon de tâches entraînent une prochaine recrudescence des cas d'invalidité. De tels liens se sont déjà manifestés par le passé. En 1999, dans son rapport précédemment mentionné, la CdG-N a en effet constaté que des réductions de personnel ont été opérées aux frais de l'AI et de la caisse de pensions. Dans les circonstances actuelles, il faut s'attendre à des développements semblables. Le risque est encore aggravé du fait que, leurs réserves étant en train de fondre, les caisses de pensions ont de plus en plus de peine à financer des retraites anticipées. En outre, l'administration publique subit la pression des mesures d'économies et n'a guère intérêt à employer des collaborateurs fragiles ou âgés. Le Conseil fédéral donne l'impression de vouloir renoncer à relever ces défis. Il semble se résigner à accepter une brusque augmentation du nombre de cas d'invalidité au sein de l'administration fédérale lors de restructurations. Pour la CdG-E, une telle passivité du Conseil fédéral est incompréhensible et intolérable.

A la lumière de ces considérations, la CdG-E estime que le Conseil fédéral doit donc prendre des mesures spécifiques qui dépassent le cadre de la 5^e révision de l'AI afin de maintenir durablement le taux de rentiers AI au sein du personnel de la Confédération à un bas niveau.

Recommandation 10

Stratégie globale et mesures destinées à éviter des mises au bénéfice des prestations de l'assurance-invalidité au sein du personnel de la Confédération

La Commission de gestion du Conseil des Etats incite le Conseil fédéral à mettre en œuvre une stratégie globale visant à réduire à long terme le taux de rentiers AI au sein du personnel de la Confédération. Le Conseil fédéral devra également prendre des mesures supplémentaires afin de maintenir durablement ce taux à un bas niveau. Le Conseil fédéral devra notamment tenir une statistique des réadaptations réussies.

5 Examen des effets de l'augmentation des rentes AI pour la prévoyance professionnelle

L'augmentation du volume des rentes versées par l'AI a un impact négatif sur les institutions de prévoyance professionnelle. Le versement de prestations d'invalidité du 2^e pilier est subordonné au versement d'une rente AI. Le droit à des prestations d'invalidité de la prévoyance professionnelle est lié au degré d'invalidité au sens de l'AI (art. 23 et 24 LPP).¹⁸ Les dispositions de la LAI s'appliquent par analogie pour déterminer le début du droit à une rente d'invalidité (art. 29 LAI en relation avec art. 26, al. 1, LPP). Lorsque l'invalidité est due à une maladie, la caisse de pensions doit verser à l'assuré la différence entre la rente d'invalidité – relativement modeste – et les 90 % du salaire annuel assuré. Les caisses de pensions répercutent la hausse des frais d'invalidité directement sur les employés et les employeurs en augmentant les primes de risque. L'augmentation du nombre de rentes d'invalidité agit par conséquent directement sur les charges salariales.

Selon la statistique des caisses de pensions de l'Office fédéral de la statistique (OFS), les institutions de prévoyance professionnelle ont, en 2002, versé 117 835 rentes d'invalidité pour un montant total de 1,99 milliard de francs, ce qui correspond à un taux d'augmentation de 9,3 % par rapport à 1992.¹⁹ En 2002, la part des rentes d'invalidité des institutions de prévoyance professionnelle représentait tout de même 11 % de la totalité des rentes qu'elles ont versées.

Pour obtenir la transparence des coûts dans l'assurance-invalidité, il est donc indispensable de prendre en compte les incidences financières occasionnées par les cas d'invalidité auprès des caisses de pensions qui assument la prévoyance professionnelle. Cela étant, les statistiques actuelles ne permettent que très difficilement de se faire une idée de la charge financière que l'augmentation des rentes versées par l'AI fera peser à long terme sur les caisses de pensions.

La CdG-E estime qu'il est indispensable d'approfondir l'analyse de l'impact des mises au bénéfice des prestations de l'assurance-invalidité sur la prévoyance professionnelle. La transparence de la charge financière occasionnée à l'échelon des institutions de prévoyance professionnelle par les décisions relatives aux rentes rendues

¹⁸ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS **831.40**).

¹⁹ OFS, 2004: Statistique des caisses de pensions 1992–2002. La prévoyance professionnelle en Suisse, Neuchâtel, p. 12.

par l'AI doit être entière. Les incitations perverses doivent être supprimées, aussi bien à l'échelon des règlements des caisses de pensions qu'à celui de l'AI. Au-delà de l'AI, la tendance à octroyer des rentes doit être enrayerée au moyen de mesures correspondantes à l'échelon des caisses de pensions également. Il est indispensable d'améliorer la coopération entre ces deux assurances pour pouvoir atteindre les objectifs en matière de réadaptation professionnelle précoce.

Donnant suite à diverses interventions parlementaires déposées en 2003, le Conseil fédéral a chargé l'OFAS d'analyser les besoins en matière de réglementation dans le domaine de l'invalidité ainsi que l'augmentation pour la prévoyance professionnelle des coûts liés à l'invalidité.²⁰ Aucun résultat n'est encore disponible alors même que les travaux ont été entamés en automne 2003 déjà. La CdG-E estime qu'il est de première urgence de rendre transparentes les interactions entre l'AI et la LPP et, le cas échéant, de prendre rapidement les mesures qui s'imposent.

Recommandation 11

Rendre transparents les effets de l'augmentation des prestations AI pour la prévoyance professionnelle; introduire des mesures permettant de lutter contre l'augmentation des prestations d'invalidité de la prévoyance professionnelle

La Commission de gestion du Conseil des Etats incite le Conseil fédéral à effectuer un relevé des coûts induits par l'augmentation des prestations d'invalidité en tenant compte de manière transparente des coûts liés aux prestations d'invalidité de la prévoyance professionnelle. Au-delà de l'AI, le Conseil fédéral devra prendre des mesures qui permettront d'enrayer l'augmentation du nombre de rentes à l'échelon de la prévoyance professionnelle également.

6 Autres conclusions relatives à la 5^e révision de l'AI

6.1 Remarques préliminaires

L'examen auquel la CdG-E a procédé fournit avant tout d'importantes indications sur l'exécution et la surveillance de l'AI. Les résultats obtenus lui permettent cependant aussi de formuler quelques remarques sur la 5^e révision de l'AI actuellement en cours. Les commentaires ci-après se limitent aux constatations que la CdG-E a faites dans le cadre de son examen, raison pour laquelle ils concernent essentiellement les dispositions légales relatives à la surveillance exercée sur l'exécution de l'AI. Ils ne constituent pas une évaluation politique, celle-ci relevant en premier lieu des commissions législatives concernées. Il est à noter que ce chapitre s'adresse en premier lieu aux commissions de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) des Chambres fédérales. La CSSS du Conseil national commencera l'examen préalable du projet de 5^e révision de l'AI en septembre 2005.

²⁰ Voir message concernant la 5^e révision de l'AI, FF **2005** 4253.

6.2

Importance insuffisante accordée à la surveillance

La 4^e révision de l'AI n'avait accordé que peu d'importance à la surveillance. Le projet de 5^e révision de l'AI envoyé en procédure de consultation accordait en revanche une bonne place aux mesures d'optimisation de la surveillance et de la conduite.²¹ Ce projet mettait le doigt sur les lacunes de l'exercice de la surveillance exercée jusqu'ici sur l'AI et de l'organisation actuelle de l'AI. En revanche, le message du Conseil fédéral concernant la 5^e révision de l'AI accorde nettement moins d'attention à l'exercice de la surveillance et aux mesures d'harmonisation de la pratique qu'il n'aborde que beaucoup plus brièvement. L'examen effectué par la CdG-E montre toutefois qu'il est indispensable d'accorder une priorité importante à ce sujet (voir ch. 2.1 à 2.4).

Les réformes prévues concernent essentiellement le renforcement de la surveillance administrative des offices AI exercée par la Confédération. La surveillance matérielle exercée par l'OFAS n'est pas suffisamment prise en compte. Le message du Conseil fédéral ne propose aucune mesure visant à réunir surveillance administrative et surveillance matérielle dans une stratégie globale. Outre la surveillance administrative, il est indispensable de renforcer et de moderniser le contrôle matériel de gestion, soit le principal instrument de surveillance de l'OFAS, pour pouvoir être en mesure de garantir une application uniforme de la loi au sens de l'art. 64 LAI. Les différents instruments de la surveillance matérielle et administrative doivent être reliés entre eux dans le cadre d'une stratégie globale et d'un concept de conduite axés sur une application uniforme de la loi (voir également ch. 2.1).

Recommandation 12

Accorder plus d'attention à la surveillance exercée par l'OFAS et la renforcer

La Commission de gestion du Conseil des Etats recommande aux commissions de la sécurité sociale et de la santé de discuter de manière approfondie la problématique de la surveillance exercée sur l'exécution de l'AI. Outre la surveillance administrative, il faut également renforcer la surveillance matérielle exercée par l'OFAS. Les divers instruments de la surveillance matérielle et administrative doivent être concrétisés et réunis dans une stratégie globale.

6.3

Répartition problématique des compétences fédérales en matière de surveillance

Sur la base des résultats de son examen, la CdG-E est d'avis qu'il faut renoncer à la création d'une commission de surveillance proposée par le Conseil fédéral. L'AI est exécutée sur le mode fédéraliste et les activités de la Confédération se recoupent en de nombreux points avec celles des cantons. L'exécution de l'AI est également liée à celle de l'AVS, c'est-à-dire aux organes d'exécution de l'AVS ou, plus exactement, aux caisses de compensation qui assument un certain nombre de tâches d'exécution

²¹ Voir paragraphe 1.6.4 «Harmonisation de la pratique» du projet de 5^e révision de l'AI envoyé en procédure de consultation, p. 60.

de l'AI.²² La création d'une commission de surveillance telle qu'elle est prévue par l'art. 64b (nouveau) LAI augmenterait la complexité de la surveillance et affaiblirait les compétences de l'OFAS en la matière. Les problèmes de délimitation entre les compétences de la commission de surveillance et les tâches de surveillance de l'OFAS sont bien plus que probables. Bien que, de l'avis même du Conseil fédéral, l'instauration d'une commission de surveillance pose un certain nombre de problèmes, il tient à cette solution car elle permet d'inclure les partenaires sociaux dans la surveillance.²³

La CdG-E estime que la mise en place d'une commission de surveillance n'améliorerait en rien l'efficacité de la surveillance exercée sur l'AI. La responsabilité de la surveillance s'en trouverait partagée et le risque de lacunes de surveillance augmenté. *L'objectif légitime de vouloir mieux associer les représentants des employeurs et des salariés au domaine de l'AI doit être réalisé sans pour autant entrer en conflit avec la clarté de la répartition des compétences en matière de surveillance. Cela est possible en donnant une dimension plus stratégique aux tâches confiées à la commission AI telle qu'elle a été esquissée à la recommandation 7.* Ainsi, les employeurs pourraient notamment aussi assumer le rôle important qui leur incombe dans le cadre de la détection précoce et de la réinsertion professionnelle des assurés handicapés. En tout état de cause, le projet de 5^e révision de l'AI reste trop en retrait en la matière.

La CdG-E estime en outre que les fonctions même de la surveillance exercée par la Confédération rendent problématique leur répartition entre une commission de surveillance et l'OFAS. La surveillance de la Confédération est une surveillance directe de l'exécution de l'AI par les offices AI. L'exercice d'une telle surveillance demeure l'apanage d'un organe supérieur de l'Etat. Si les partenaires sociaux peuvent, sans problème, être associés au traitement de questions de portée stratégique, l'exercice de la surveillance doit s'en tenir strictement aux objectifs légaux formulés dans le cadre d'une stratégie globale. Il n'est pas négociable.

La CdG-E n'est pas seule à être sceptique quant à l'instauration d'une commission de surveillance. Les problèmes qu'une répartition des compétences en matière de surveillance entre l'OFAS et une telle commission pourraient poser ont été relevés à plusieurs reprises à l'occasion de la procédure de consultation.²⁴

²² Les caisses de compensation versent les rentes, les allocations pour impotents adultes et les indemnités journalières octroyées par les offices AI. Le remboursement des mesures de réadaptation et d'instruction ainsi que le versement des allocations pour impotents mineurs sont effectués par la Centrale de compensation. La caisse cantonale de compensation tient également la comptabilité des frais de gestion de l'AI pour l'office AI de son canton.

²³ Voir message concernant la 5^e révision de l'AI, FF **2005** 4301.

²⁴ Rapport sur les résultats de la procédure de consultation concernant les projets de 5^e révision de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité, de financement additionnel de l'AI et de procédure dans l'AI, Berne, juin 2005.

Recommandation 13 Renoncer à créer une commission de surveillance

La Commission de gestion du Conseil des Etats recommande aux commissions de la sécurité sociale et de la santé de renoncer à un partage supplémentaire des tâches dans le domaine de la surveillance exercée sur l'AI et, partant, de renoncer à créer une nouvelle commission de surveillance. Pour des raisons d'efficacité, l'OFAS doit rester responsable de l'ensemble de la surveillance exercée sur l'AI.

6.4 Mesures supplémentaires d'incitation à la réadaptation professionnelle des personnes handicapées

L'étude du CPA a montré que, en comparaison internationale, les entreprises suisses n'emploient que peu de personnes handicapées. Le système suisse manque d'incitations monétaires et non monétaires à l'embauche et au maintien en emploi de personnes handicapées.²⁵

A cet égard, il convient de mentionner que les prestations d'appui dans le domaine de la réadaptation professionnelle sont insuffisamment connues des personnes handicapées et des employeurs. Seule une minorité des entreprises ayant participé à un sondage connaissaient les instruments d'incitation à l'embauche et au maintien en emploi de personnes handicapées. Le mandat d'information générale à l'échelle nationale sur les prestations de l'assurance stipulé à l'art. 68^{ter}, al. 1, LAI ne semble pas produire des effets suffisants.

Recommandation 14 Examiner l'introduction de mesures de réadaptation professionnelle supplémentaires

La Commission de gestion du Conseil des Etats recommande aux commissions de la sécurité sociale et de la santé d'examiner l'opportunité de l'introduction, à l'occasion de la 5^e révision de l'AI, d'incitations supplémentaires à l'emploi des personnes handicapées (systèmes bonus/malus, avantages fiscaux, allègements dans le domaine de la prévoyance professionnelle, etc.). Elle les prie d'analyser les mesures prises par les pays qui, au cours de ces dernières années, sont parvenus à stabiliser, voire à inverser le taux d'augmentation du nombre de bénéficiaires de rentes d'invalidité (Canada, Pays-Bas, etc.).

²⁵ Voir annexe 1, ch. 5.2.

Introduction de dispositions légales supplémentaires relatives aux questions traitées dans le présent rapport

Aux chapitres précédents, la CdG-E a formulé à l'attention du Conseil fédéral un certain nombre de conclusions et de recommandations relatives à la surveillance et au développement du droit dans le domaine de l'AI. La question se pose toutefois de savoir s'il ne conviendrait pas de mettre certaines recommandations en œuvre à l'échelon de la loi. Ainsi, les recommandations 4 (développer le droit activement), 7 (faire appel à une commission AI, à instaurer, en tant qu'organe stratégique) et 9 (garantir l'indépendance juridique et structurelle des offices AI cantonaux) pourraient être ancrées dans la loi ou y être précisées.

La CdG-E recommande aux commissions concernées d'examiner ces questions à la lumière du présent rapport. Si les Chambres fédérales devaient renoncer à édicter les dispositions légales correspondantes, le Conseil fédéral devrait alors, comme il a été invité à le faire, prendre des mesures à son échelon afin de mettre en œuvre les recommandations de la CdG-E.

Recommandation 15

Examiner l'introduction de dispositions légales supplémentaires

La Commission de gestion du Conseil des Etats recommande aux commissions de la sécurité sociale et de la santé d'examiner dans quelle mesure, et le cas échéant comment il convient de tenir compte dans le cadre de la 5^e révision de l'AI des recommandations 4 (Développer le droit activement), 7 (Faire appel à la Commission AVS/AI en tant qu'organe stratégique) et 9 (Garantir l'indépendance juridique et structurelle des offices AI cantonaux) contenues dans le présent rapport.

Suite des travaux

La Commission de gestion du Conseil des Etats transmet au Conseil fédéral le présent rapport et les recommandations 1 à 11 en le priant de donner son avis d'ici à fin décembre 2005. Elle invite également le Conseil fédéral à indiquer les mesures qu'il entend prendre ainsi que le délai de mise en œuvre de ces recommandations.

La procédure relative aux deux motions déposées par la commission est régie par les articles 120 à 122 de la loi sur le Parlement.²⁶

²⁶ Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl, RS 171.10).

La CdG-E transmet en outre le présent rapport et les recommandations 12 à 15 ainsi que les annexes aux commissions de la sécurité sociale et de la santé des Chambres fédérales. La CdG-E les prie de bien vouloir tenir compte des résultats et des conclusions qui en découlent dans le cadre de leurs travaux relatifs à la 5^e révision de l'AI.

19 août 2005

Au nom de la
Commission de gestion du Conseil des Etats:

Le président de la commission,
Hans Hofmann, député au Conseil des Etats

Le président de la sous-commission DFI/DETEC,
Hansruedi Stadler, député au Conseil des Etats

Le secrétaire suppléant des commissions de gestion,
Martin Albrecht

