

**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 du 19 août 2005 de la Commission de gestion
du Conseil des Etats**

Avis du Conseil fédéral

du 21 décembre 2005

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE) donne au Conseil fédéral l'occasion de s'exprimer sur le rapport du 19 août 2005 de la Commission de gestion du Conseil des Etats «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». Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10), nous vous soumettons notre avis.

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

21 décembre 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Avis du Conseil fédéral

1 Contexte et objet de l'examen

Au vu de l'accroissement important du nombre de rentes dans l'assurance-invalidité (AI) et de l'évolution préoccupante des finances de l'assurance, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a décidé en 2004 de procéder à un examen de différents aspects de l'AI. La commission a voulu avoir une vue d'ensemble des différents facteurs à l'origine de l'augmentation du nombre de rentes et connaître le rôle joué par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) dans la surveillance et dans la préparation de la législation sur l'AI. Elle a aussi tenu à comparer l'évolution du nombre de cas AI au sein de l'administration fédérale et dans l'ensemble de la société. En se fondant sur les rapports concernant les trois domaines examinés, la CdG-E a rédigé le rapport «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», du 19 août 2005 (FF 2006 2195). Son rapport contient également les conclusions qu'elle a tirées sur la 5^e révision (en cours) de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), ainsi que deux motions et quinze recommandations qu'elle a adoptées.

Les deux motions et les recommandations 1 à 11 s'adressent au Conseil fédéral. La CdG-E souhaite connaître l'avis du Conseil fédéral d'ici fin décembre 2005. Le Conseil fédéral doit montrer entre autres au moyen de quelles mesures et à quelle échéance il réalisera les recommandations de la CdG-E.

Les quatre dernières recommandations (12 à 15) de la CdG-E s'adressent aux commissions de la sécurité sociale et de la santé publique des Chambres fédérales, qui sont priées de tenir compte des résultats et des conclusions du rapport dans leurs travaux concernant la 5^e révision de l'AI.

Dans le présent avis, le Conseil fédéral analyse les explications figurant dans le rapport de la CdG-E du 19 août 2005 et prend position sur les différentes motions et recommandations. Les réponses à la motion 2 et à la recommandation 10 relèvent de la compétence du Département fédéral des finances, toutes les autres de celle du Département fédéral de l'intérieur.

Par courrier du 13 octobre 2005, le préposé fédéral à la protection des données a également pris position sur le rapport et les recommandations de la CdG-E. Son courrier est joint au présent avis.

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

2.1 **Lacunes dans l'exercice des compétences en matière de 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.

Le Conseil fédéral partage le point de vue de la CdG-E. Il a par conséquent proposé, par décision du 19 octobre 2005, d'accepter cette motion. Le Conseil des Etats a adopté la motion le 6 décembre 2005.

Comme la CdG-E l'indique à juste titre dans son rapport du 19 août 2005, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) n'a renforcé ses efforts pour développer ses instruments de surveillance qu'à partir du début de 2000. Dans un premier temps, il a mis l'accent sur l'actualisation des directives et sur la création d'une offre de formation pour le personnel des offices AI. Dans un deuxième temps, il a augmenté la fréquence des contrôles matériels de gestion dans les limites des ressources disponibles. Il a également développé et introduit de nouveaux instruments de surveillance (modèle de ressources humaines, objectifs des processus, reporting trimestriel et semestriel, monitoring des nouvelles rentes¹). Durant la même période, le Conseil

¹ Lors du monitoring, le taux de nouvelles rentes AI dans chaque canton est comparé à la moyenne des taux de l'ensemble des cantons. Lorsqu'un office AI présente un taux supérieur à cette moyenne durant deux trimestres consécutifs, l'OFAS lui demande d'exposer brièvement les raisons possibles de cet écart et, si celui-ci est dû à des problèmes internes de gestion, de lui soumettre des propositions pour améliorer la situation. Si le taux de nouvelles rentes d'un office AI est nettement supérieur à la moyenne suisse (+ 20 %), l'OFAS procède d'abord à un contrôle de gestion extraordinaire auprès de cet office AI. Il s'agit là d'un contrôle «ex ante», à la différence des contrôles ordinaires que l'OFAS effectue chaque année. La Confédération examine si les décisions que l'office AI prévoit de rendre sont conformes au droit et peut, en vertu de sa compétence de surveillance matérielle sur les décisions de l'AI (art. 64, al. 1, LAI), approuver ou rejeter un projet de décision. Si le projet est rejeté, l'office AI doit mener une enquête supplémentaire. Cet instrument de surveillance permet de corriger, le cas échéant, des erreurs ou des insuffisances dans les projets de décision. D'entente avec l'autorité cantonale de surveillance, l'OFAS peut en outre examiner, avec l'office AI concerné, si la gestion interne de celui-ci peut être améliorée. La Confédération assume alors une fonction de conseil. L'organisation interne des offices AI relève de la compétence exclusive des cantons (art. 54, al. 2, let. b, LAI).

fédéral a proposé, dans son message du 21 février 2001 concernant la 4^e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (4^e révision de l'AI, FF 2001 3045), de renforcer la surveillance fédérale. Cette proposition comprenait, d'une part, la création de services médicaux régionaux, placés sous la surveillance matérielle directe de l'OFAS, et d'autre part l'introduction de contrôles annuels de la gestion des offices AI. Le Conseil fédéral a également précisé que l'accomplissement de ces nouvelles tâches exigeait la création d'au moins onze postes supplémentaires à l'OFAS.

Le rapport de la CdG-E signale à juste titre que les instruments de surveillance de l'OFAS introduits depuis 2000 sont encore trop peu coordonnés et ne permettent pas à ce jour d'exercer de manière satisfaisante une surveillance axée sur les résultats et les effets. Il y a cependant lieu de constater que les instruments de surveillance introduits déploient malgré tout certains effets auprès des organes d'exécution. Exemple: les données livrées par le monitoring de l'assurance-invalidité pour le 1^{er} semestre 2005 montrent que le nombre de nouvelles rentes a baissé de 7 % par rapport au 1^{er} semestre 2004. Si, en 2004, on avait déjà constaté une tendance à la baisse, on peut confirmer, avec le recul, qu'un virage a été pris en 2004 en matière d'octroi de nouvelles rentes. Autre effet positif du monitoring: depuis son introduction, la fourchette entre les extrêmes (taux de rente maximal et minimal) s'est continuellement rétrécie. En d'autres termes, les taux cantonaux se rapprochent de plus en plus de la moyenne suisse.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-E selon lequel il faut maintenant développer une stratégie globale de surveillance matérielle et administrative de l'exécution de l'AI. Le Conseil fédéral a fait des propositions allant dans ce sens dans son message du 22 juin 2005 concernant la 5^e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (5^e révision de l'AI, FF 2005 4215).

Lors de ses travaux relatifs à cette révision, le Conseil fédéral a reconnu que la surveillance administrative des offices AI et le pilotage de ces derniers présentaient des points faibles et qu'ils devaient être renforcés. Pour résoudre ces problèmes, la 5^e révision de l'AI prévoit d'attribuer à la Confédération de nouvelles compétences en matière de surveillance administrative et de pilotage des offices AI. La Confédération doit être expressément habilitée à édicter les directives dorénavant requises pour que l'application de la loi par les organes compétents soit autant que possible axée sur les effets et les prestations et, le cas échéant, à prendre des mesures correctives lorsqu'un office AI ne satisfait pas à ces exigences. Les domaines suivants doivent désormais relever de la compétence de la Confédération:

- Pour le pilotage des offices AI, la Confédération peut introduire des instruments axés sur les effets et les prestations et lier entièrement ou partiellement le financement des offices AI aux effets des prestations fournies. Elle peut à cet effet conclure des contrats de prestations avec les supports juridiques des offices AI.
- La Confédération peut émettre des directives administratives à l'intention des offices AI. Elle peut ainsi poser des conditions minimales en ce qui concerne la qualité du travail des offices AI et la qualification du personnel de l'AI.
- La Confédération doit aussi pouvoir prendre des mesures si elle constate des insuffisances de la part des offices AI.

Concrètement, cela signifie que la *surveillance matérielle* reste comme aujourd'hui de la compétence de l'OFAS. Elle doit être réglée dans un nouvel art. 64a, al. 1, LAI. L'obligation faite à l'OFAS de contrôler chaque année les offices AI (dans le sens d'un examen de la réalisation des tâches qui leur sont assignées), introduite par la 4^e révision de l'AI, est maintenue. En outre, le contrôle annuel des services médicaux régionaux effectué par l'OFAS, prévu jusqu'ici au niveau du règlement (cf. art. 50, al. 3, RAI), est désormais inscrit dans la loi. L'OFAS continue de donner aux offices AI des directives générales concernant le domaine matériel, ainsi que des directives pour le traitement de cas d'espèce. S'agissant des services médicaux régionaux, sa compétence se limite toutefois aux directives générales concernant le domaine médical, car ces services restent indépendants dans l'appréciation médicale du cas d'espèce (cf. art. 59, al. 2, LAI). La *surveillance administrative* des offices AI est désormais aussi expressément réglée dans la loi. Elle est également exercée par l'OFAS, ce qui implique notamment que l'office fédéral vérifie que les offices AI et les services médicaux régionaux appliquent la loi selon les principes d'efficacité, de qualité et d'uniformité.

En automne 2004, l'OFAS a chargé l'Institut de services publics et de tourisme de l'Université de St-Gall et la société «Egger, Dreher & Partner AG» de réaliser une étude sur la faisabilité d'un pilotage orienté résultats des offices AI. Cette étude a montré qu'il était possible de développer pour l'AI un modèle de résultats et d'indicateurs qui indique les objectifs primordiaux de l'application de l'AI et puisse être utilisé à des fins de pilotage. Au vu des résultats de cette étude, ses auteurs ont recommandé de poursuivre le renforcement et l'introduction d'un pilotage orienté résultats pour l'application de l'assurance.

En vue de l'entrée en vigueur de la 5^e révision de l'AI, l'OFAS prépare une série de mesures et d'instruments permettant d'atteindre les objectifs de cette révision. Ces mesures et ces instruments portent notamment sur les domaines thématiques suivants:

- pilotage des offices AI orienté résultats en combinaison avec des systèmes internes de management de la qualité au sein des offices AI (projets partiels «Pilotage 07» et «Management de la qualité des offices AI»);
- mesures de détection et d'intervention précoces (projet partiel «Détection et intervention précoces»);
- mesures de réinsertion (projet partiel «Mesures de réinsertion»);
- surveillance (projet partiel «Surveillance»);
- développement de l'organisation (projet partiel «Développement organisationnel»);
- informatique (projet partiel «Informatique»).

Ces mesures seront appliquées dans le cadre d'un projet global.

Pour le projet partiel «*Pilotage 07*», un concept détaillé de pilotage orienté résultats est élaboré sur la base de l'étude de faisabilité de décembre 2004; la mise en œuvre de ce pilotage devrait démarrer le 1^{er} janvier 2007. Ce pilotage sera pour l'essentiel déjà introduit même si la 5^e révision de l'AI n'est pas encore entrée en vigueur d'ici là. Il convient en outre, dans le cadre de ce projet partiel, d'adapter au futur pilotage orienté résultats la réglementation actuelle en matière de financement.

Il existe un lien étroit entre l'introduction d'un pilotage orienté résultats et le projet partiel «*Management de la qualité des offices AI*». S'agissant de l'application de l'AI, on ressent le besoin, tant du point de vue des directions des offices AI, qui est celui de l'entreprise, que sous l'angle de l'OFAS, qui est celui de la surveillance, de surveiller la fourniture des prestations par les offices AI: un management de la qualité et un système de contrôle interne dans ce domaine doivent donc être développés et mis en place pour compléter le système d'indicateurs du pilotage orienté résultats. Il ne s'agit pas seulement de garantir une application conforme à la loi, mais également de définir par exemple des normes minimales en matière de réadaptation.

Dans le cadre de ce projet partiel, un concept général sera élaboré, d'ici fin 2005, pour l'introduction des systèmes de management de la qualité et de contrôle interne dans les offices AI. Parallèlement à ce projet partiel, un groupe de projet interne à l'OFAS, mais avec la participation de représentants des offices AI, s'occupera du futur management de la qualité au sein du domaine de l'assurance-invalidité de l'office. Ces travaux n'entrent toutefois pas dans le cadre du projet global «*Mise en œuvre de la 5^e révision de l'AI*».

L'introduction du pilotage orienté résultats et la modification des tâches découlant de la 5^e révision de l'AI auront également des répercussions sur le contenu et la nature de la surveillance exercée par l'OFAS. Il s'agit de trois aspects de la surveillance:

- la surveillance matérielle (la loi est-elle appliquée correctement par les offices AI?);
- le contrôle de l'atteinte des objectifs (qui doivent être définis dans le cadre du pilotage orienté résultats);
- la surveillance de la qualité des prestations fournies par les offices AI.

Le projet partiel «*Surveillance*» doit garantir que la surveillance matérielle et administrative sera exercée de manière systématique et cohérente dans le cadre d'une stratégie globale. La surveillance future devra notamment être compatible avec le pilotage orienté résultats. Cela signifie que les instruments de surveillance doivent être choisis de manière que leurs effets d'incitation et de pilotage concordent avec les objectifs définis en matière de résultats. Ce projet partiel démarrera au 1^{er} janvier 2006. Il s'agira, dans un premier temps, d'élaborer un concept général pour la surveillance future (le concept détaillé du pilotage orienté résultats et le concept général de l'introduction des systèmes de management de la qualité et de contrôle interne dans les offices AI seront disponibles à la fin de 2005).

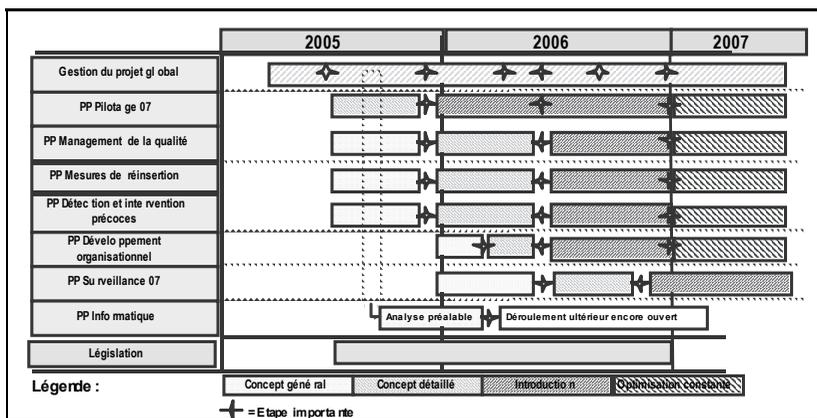
Les nouveaux objectifs et la nouvelle conception des tâches préconisés par la 5^e révision de l'AI (réadaptation plutôt que rente, détection et l'intervention précoces, mesures de réinsertion, placement) exigent un changement de culture fondamental dans les offices AI et à l'OFAS: pour atteindre les objectifs de la 5^e révision, la culture des offices AI qui était axée jusqu'ici en priorité sur le traitement correct des dossiers doit évoluer, de façon à mettre davantage l'accent sur la réussite de l'insertion dans le marché du travail. La culture au sein de l'OFAS doit elle aussi être réformée. A la place de la conception actuelle des tâches, axée sur le contrôle des ressources opérationnelles et les prescriptions sur les prestations, il s'agira pour l'OFAS d'établir une culture qui permettra aux offices AI d'être pilotés principalement par la définition d'objectifs stratégiques en matière de résultats et par le

contrôle desdits objectifs. Les offices doivent de plus être soutenus dans leur rôle de fournisseurs centraux de prestations (en mettant à leur disposition une information pertinente sur les modes de direction des offices, une évaluation des bonnes pratiques, etc.). Le changement de culture dans les offices AI et à l'OFAS peut certes être encouragé par des systèmes de direction modifiés tels qu'un pilotage orienté résultats. Mais il faut en outre un développement ciblé de l'organisation dans les différents offices AI et à l'OFAS. Tous les collaborateurs chargés de l'exécution des tâches doivent autant que possible être impliqués dans ce développement organisationnel.

Pour ces raisons, il s'agira d'élaborer à partir du 1^{er} janvier 2006, dans le cadre du projet partiel «*Développement organisationnel*», un concept général pour la mise en œuvre de ces mesures de développement à l'OFAS et dans les offices AI.

Enfin, l'informatique ne peut pas être négligée dans le cadre de l'application de l'assurance. Les offices AI utilisent actuellement des systèmes d'information différents. Il s'agit, pour la plupart d'entre eux, d'un système de gestion intégrée des documents et d'un système de gestion des processus de travail. Comme la plupart des changements fondamentaux dans l'exécution de tâches, les changements à venir dans le domaine de l'AI auront également des répercussions sur ces systèmes d'information. Pour le projet partiel «*Informatique*», il s'agit d'abord, dans le cadre d'une analyse préalable, d'examiner les possibilités qui s'offrent au niveau de l'informatique et d'émettre une recommandation pour la suite des travaux. Ce projet partiel démarrera en janvier 2006.

Voici le calendrier du projet global:



Le Conseil fédéral est d'avis qu'avec la stratégie décrite et les travaux de mise en œuvre déjà entrepris, il a pris en compte les exigences de la CdG-E et, partant, commencé à prendre les mesures nécessaires pour que les dispositions relatives à l'assurance soient appliquées partout de la même manière. Il est convaincu que les mesures prises permettront de garantir que le but de l'assurance (art. 1a LAI) sera atteint de manière optimale par les offices AI et que les instruments de contrôle existants seront utilisés aussi efficacement que possible, sans perdre de vue les exigences de qualité.

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.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-E selon lequel un accès uniforme et global de l'OFAS aux données de l'AI est capital. La situation en matière de données (saisie et accès) s'est d'ailleurs constamment améliorée pour l'OFAS ces dernières années. Dans le cadre du reporting, l'OFAS et donc aussi les offices AI disposent maintenant de nombreuses données statistiques de qualité sur les activités des offices AI (nouvelles demandes, demandes en suspens, octroi de prestations, etc.). L'accès aux données saisies par la Centrale de compensation (CdC) est aussi devenu plus facile.

S'agissant de la mise en place d'une banque de données unique, le Conseil fédéral souhaite relever que la déclaration de la CdG-E, selon laquelle la CdC enregistrerait avant tout des données relatives aux prestations monétaires tandis que les données concernant les prestations non monétaires ne seraient pas réunies dans le même enregistrement, n'est pas exacte. La situation est la suivante: l'AI connaît trois systèmes de saisie des données différents. Le premier concerne les prestations en espèces (rentes, allocations pour impotent et indemnités journalières), qui sont octroyées par les offices AI et versées par les caisses de compensation de l'AVS. Dans ce système, l'AI profite de synergies avec l'AVS et le régime des APG. Le deuxième système concerne les mesures de réadaptation individuelles (mesures médicales, mesures d'ordre professionnel, mesures de formation scolaire spéciale et moyens auxiliaires) et les mesures d'instruction des demandes, qui sont accordées par les offices AI et remboursées par la CdC. Le troisième système comprend les prestations collectives (subventions pour la construction et l'exploitation, subventions destinées aux organisations), qui sont octroyées par l'OFAS et versées par la CdC. Ces trois systèmes sont définis au niveau de la loi, ce qui limite les possibilités de créer une banque de données unique. Etant donné la complexité du système de prestations, la connexion des différentes sources de données, telle qu'elle existe déjà dans de larges secteurs, est une solution plus adéquate que la création d'une banque de données unique.

Un rapport d'experts mandaté par l'OFAS² montre que les trois pools informatiques dont dispose l'AI constituent des solutions appropriées et efficaces, qui sont même préférables à une solution unique pour toute la Suisse, pour des raisons de politique de la concurrence. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime à ce jour que la création d'un système unique, qui sera coûteux, n'est pas nécessaire.

² APP Unternehmensberatung SA, «Analyse der Informatik der IV-Stellen», novembre 2002.

La manière dont la surveillance sera effectuée à l'avenir, le pilotage orienté résultats et le management de la qualité de l'AI poseront des défis supplémentaires à la saisie, à la conservation et à l'exploitation des données de l'assurance. Les données requises doivent être saisies et livrées sous la même forme par les trois pools informatiques pour qu'une exploitation centralisée des données soit possible. Un projet partiel sera consacré à ces problèmes (cf. projet partiel «Informatique», ch. 2.1). Les examens qui ont été menés ont montré que les nouvelles exigences pourront être satisfaites au moyen des outils techniques existants et qu'il ne sera vraisemblablement pas nécessaire de créer une nouvelle base de données à cet effet.

2.3 Recoupements peu clairs avec la surveillance exercée par les cantons

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 à clarifier les recoupements avec la surveillance exercée par les cantons.

L'organisation actuelle de l'application de l'AI a été introduite par la 3^e révision de l'AI, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992. Dans le projet de 5^e révision de l'AI mis en consultation, le Conseil fédéral avait proposé de remplacer les offices AI cantonaux par des offices régionaux. Mais la majorité des participants à la procédure, et surtout les cantons, se sont opposés à une régionalisation. La procédure de consultation a ainsi clairement montré que l'application de l'AI par les cantons et, partant, le partage de la surveillance sur les offices AI doivent être maintenus. Le Conseil fédéral a tenu compte de cette demande politique dans son message concernant la 5^e révision de l'AI. Il propose cependant, conformément à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), que la création d'offices AI cantonaux relève à l'avenir de la responsabilité de la Confédération, mais que leur mise en place effective continue d'être une tâche cantonale.

Il ressort d'une analyse approfondie du Conseil fédéral que c'est moins la surveillance matérielle (qui est déjà de la compétence exclusive de la Confédération) que plutôt la surveillance administrative des offices AI (qui relève actuellement en partie de la compétence des cantons) qui présente des lacunes.

La surveillance administrative et financière exercée par la Confédération comprend actuellement l'examen et l'approbation des tableaux des postes de travail ainsi que des budgets et des comptes annuels des offices AI (cf. art. 92 et 92^{bis} RAI). Les offices AI cantonaux sont cependant entièrement libres quant à leur organisation interne et leur politique du personnel. Ces domaines sont réglés par le droit cantonal. Cependant, les possibilités qu'ont les cantons d'intervenir dans la gestion des offices AI sont très limitées car la LAI prévoit l'indépendance des offices AI (cf. art. 54, al. 1, LAI; art. 54, al. 2, projet LAI selon la 5^e révision).

Pour éliminer les points faibles de la surveillance administrative, le Conseil fédéral propose logiquement, dans son message concernant la 5^e révision de l'AI, d'attribuer de nouvelles compétences à la Confédération, avant tout dans le domaine de la surveillance administrative des offices AI et dans celui de leur pilotage (cf. explications relatives aux projets partiels «Pilotage 07» et «Management de la qualité des offices AI» au ch. 2.1). Par la précision apportée à l'art. 54 LAI (offices AI cantonaux) et l'introduction des nouveaux art. 64a LAI (surveillance exercée par l'office fédéral) et 64b (commission de surveillance), les compétences fédérales en matière de surveillance sont définies de manière beaucoup plus claire qu'à l'heure actuelle.

Le Conseil fédéral considère que les modifications de loi proposées, mais aussi les travaux déjà mis en route pour un pilotage orienté résultats, assorti de prescriptions qualitatives, permettront de clarifier considérablement le rôle de la Confédération dans la surveillance des offices AI. Il est convaincu que, grâce à cette nouvelle surveillance fédérale, renforcée et concrétisée au niveau de la loi, les rapports avec la surveillance cantonale seront plus clairs. Il va cependant de soi que les questions concrètes de délimitation devront être abordées dans les projets partiels évoqués au ch. 2.1 et, si des imprécisions subsistent, résolues au niveau du règlement.

2.4 Surveillance financière peu efficace

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.

L'OFAS vise à introduire un pilotage des offices AI orienté résultats. Cet objectif concorde avec le renforcement de la surveillance fédérale, proposé par le Conseil fédéral dans la 5^e révision de l'AI. Les travaux de l'OFAS sont effectués dans le cadre du projet partiel «*Pilotage 07*», qui s'inscrit dans le projet global «*Mise en œuvre de la 5^e révision de l'AI*» (cf. ch. 2.1).

Le projet partiel poursuit les objectifs suivants:

- élaborer un concept détaillé et mettre en œuvre un pilotage orienté résultats; développer, sur la base des résultats d'une étude de faisabilité de décembre 2004, un modèle réalisable de résultats et d'indicateurs, qui fera vraisemblablement l'objet de conventions de prestations à conclure avec les offices AI;
- adapter la réglementation financière (ressources humaines et financières des offices AI) au pilotage orienté résultats; revoir le modèle de financement actuel, axé sur les ressources, et, le cas échéant, l'optimiser de manière ponctuelle ou le remanier complètement.

Le système de financement doit en effet être adapté aux réalités actuelles. Du point de vue matériel, il est cependant étroitement lié à l'introduction du pilotage des offices AI orienté résultats et doit donc être harmonisé avec celui-ci. Concrètement, le système de financement doit être adapté à ce nouveau pilotage pour qu'il y ait concordance entre l'élargissement de la responsabilité des offices AI (par rapport

aux résultats obtenus) et l'extension de leur compétence (marge de manœuvre plus grande en termes d'économie d'entreprise et flexibilité financière accrue). L'introduction d'un budget global pour les frais de gestion des offices AI constitue un nouveau modèle de financement tout à fait envisageable. Dans le cadre du projet partiel «Pilotage 07», il faudra cependant examiner d'autres possibilités de financement des offices AI et les analyser sous l'angle de leur adéquation.

Les nouveautés mentionnées ne s'appliquent pas à l'office AI pour les assurés résidant à l'étranger: cet office constitue en effet une division de la Centrale de compensation (CdC), qui fait elle-même partie de l'Administration fédérale des finances. La CdC, avec ses propres unités, est ce qu'on appelle un office GMEB (GMEB: Gestion par mandats de prestation et enveloppes budgétaires).

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

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.

Le Conseil fédéral pense avec la CdG-E que la détection précoce des problèmes, le développement de scénarios et la formulation de stratégies de réponse sont des tâches cruciales que l'administration et le Conseil fédéral doivent assumer de manière anticipatoire. Il reconnaît que cette approche prospective n'a pas reçu jusqu'à présent toute l'attention qu'elle mérite et qu'il faudra lui accorder davantage d'importance à l'avenir.

Quoi qu'il en soit, le Conseil fédéral entend signaler ici, en dépit des critiques, un certain nombre de circonstances qu'il convient d'avoir en mémoire. Il lui semble en effet important de tenir compte de ce qui suit pour interpréter et juger convenablement ce qui s'est passé, en particulier dans le domaine de la législation AI. Avant de se livrer à cet exercice, il tient néanmoins à préciser qu'en fournissant ces explications, il ne cherche ni à se justifier ni à éluder sa responsabilité.

En premier lieu, il ne faut pas oublier que le législateur assume lui aussi une grande responsabilité politique en matière de développement de la sécurité sociale. Si son rôle n'est pas aussi important que celui de l'administration et du Conseil fédéral dans l'identification prospective des domaines juridiques où un développement de la législation s'impose, il a néanmoins pour tâche d'identifier dans la mesure du possible et de cerner les tendances concrètes à l'œuvre au sein de la société, en particulier celles qui sont préoccupantes, puis de signaler à l'exécutif les réformes à réaliser plus ou moins rapidement.

Relevons par ailleurs que tant le contenu que le «destin politique» des projets de réforme législative sont fortement tributaires du contexte politique dominant. Autrement dit, «l'ambiance politique» détermine dans une large mesure les projets législatifs (objectifs et mesures), le choix des priorités et, du même coup, la rapidité de l'avancement des travaux. L'accueil réservé aux propositions de l'administration et du Conseil fédéral par les Chambres fédérales (et aussi par le peuple) varie très fortement en fonction du climat politique et social.

Dans le contexte politique dans lequel s'inscrivaient tant la 1^{re} partie de la 4^e révision de l'AI que l'ensemble du paquet, la consolidation financière de l'AI passait exclusivement par l'obtention de recettes supplémentaires (seules des mesures limitées d'économie pouvaient être envisagées). Rappelons la votation populaire de 1999, où la première partie de la 4^e révision de l'AI échoua devant le peuple principalement à cause de l'opposition à la suppression du quart de rente. Le Conseil fédéral avait bien présenté en détail la situation financière alarmante de l'AI dans ses deux messages concernant la 4^e révision de l'AI, mais il mettait trop l'accent – à l'instar de la grande majorité des responsables politiques – sur les recettes supplémentaires. Ce n'est qu'après les délibérations parlementaires sur la 4^e révision de l'AI qu'une nouvelle idée a fait son chemin dans le monde politique et dans l'administration: l'assainissement de l'AI ne doit plus se faire uniquement par une hausse des recettes, mais également, et dans une mesure au moins aussi importante, par des économies.

Ne surestimons par ailleurs pas le rôle joué par l'administration dans le développement de la législation. Il lui revient en premier lieu d'assumer la responsabilité technique des domaines juridiques qui lui sont confiés. Sa mission consiste à suivre l'évolution, à identifier les domaines où une réforme s'impose et à élaborer des scénarios pour l'avenir. Dans ces travaux, l'administration dépend toutefois fortement du département responsable, du Conseil fédéral et, de plus en plus, des membres des Chambres fédérales.

Finalement, en ce qui concerne le souci de la CdG-E de séparer, du point de vue de l'organisation, les tâches normatives des tâches de surveillance réalisées par l'OFAS, précisons que le domaine AI de l'OFAS a reconnu l'importance d'une séparation plus systématique des tâches normatives et de la surveillance. Bien que des projets législatifs de la portée de la 4^e et de la 5^e révision de l'AI doivent être confiés à une organisation de projet où les collaborateurs de différents domaines apportent leurs connaissances spécifiques, il convient de concentrer davantage la responsabilité et les compétences essentielles en matière législative dans un secteur ad hoc. Le domaine AI a déjà réagi à cette demande et prévu d'appliquer, dès le début du mois de décembre 2005, des mesures permettant de séparer nettement, sur le plan de l'organisation, tâches normatives et surveillance, dans les limites des ressources en personnel à sa disposition.

2.6

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

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 les 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.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-E, selon lequel il est très important d'associer activement et systématiquement au développement de la législation les acteurs extérieurs, soit les offices AI (responsables de l'exécution de l'AI), les représentants des associations de personnes handicapées et les partenaires sociaux. Toutefois, le problème se pose avant tout et le plus nettement pour les offices AI. Alors que les organisations de personnes handicapées et les partenaires sociaux sont représentés au sein de la Commission fédérale AVS/AI – qui est un organe consultatif du Conseil fédéral – ainsi que dans la sous-commission pour les questions de l'AI (cf. art. 65 LAI et art. 73 LAVS), les offices AI, jusqu'au début de l'année 2005, n'y avaient qu'un statut d'observateur et n'avaient pas le droit de vote. Depuis fin février 2005, la Conférence des Offices AI (COAI), de même que la Conférence des caisses cantonales de compensation (CCC) et l'Association suisse des caisses de compensation professionnelles (ACCP), sont représentées par un membre commun (avec droit de vote) au sein de la Commission fédérale AVS/AI. L'avis de la Commission fédérale AVS/AI doit être davantage pris en compte à l'avenir, comme cela était le cas dans le passé; elle doit être consultée lorsque se posent des questions importantes concernant le développement stratégique de l'AI (cf. ci-dessous la prise de position sur la recommandation 7).

Les expériences faites avec la 4^e révision de l'AI ont bien montré que le succès d'un projet législatif est aussi largement tributaire de l'implication des acteurs concernés dans les travaux préparatoires et de la prise en compte de leurs avis. C'est pourquoi l'administration et le Conseil fédéral ont tenu, lors de la préparation de la 5^e révision de l'AI, à associer plus étroitement les acteurs de l'AI aux travaux législatifs. Toutefois, la forte pression politique a contraint l'administration à travailler avec des délais extrêmement serrés. Il a donc fallu planifier soigneusement et de manière ciblée l'association des différents acteurs au processus. Après la consultation, l'OFAS a ainsi confié l'élaboration des concepts des principaux domaines de révision à des groupes de travail comprenant des membres externes (offices AI, associations de personnes handicapées, assurances indemnités journalières, partenaires sociaux, etc.). Lors de la 5^e révision de l'AI, il s'est particulièrement soucié d'associer les offices AI à la démarche. Ceux-ci lui ont fourni, pendant et après la consultation, des idées importantes et des propositions concrètes qui ont eu une influence non négligeable sur les aspects conceptuels et juridiques des mesures adoptées lors de la révision.

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.

Jusqu'à présent, l'OFAS n'a pas réalisé un grand nombre de travaux de recherche et d'évaluation dans le domaine de l'AI, surtout en raison de ressources en personnel limitées, mais aussi parce que ces travaux ne pouvaient, faute de base légale, pas être financés avant l'entrée en vigueur de la 4^e révision de l'AI. Il n'en reste pas moins que l'OFAS a mandaté et financé depuis 2000 sept projets de recherche (évaluations comprises) publiés, ainsi que quelques études préliminaires non publiées sur des sujets en lien avec l'AI. La recherche permet d'élaborer des bases scientifiques relatives aux conditions cadres, aux besoins, à l'exécution des dispositions légales et aux effets des instruments de politique sociale. Ces connaissances sont très importantes pour la conception des assurances sociales, elles servent de base aux instances politiques pour prendre des décisions en matière de politique sociale et à l'OFAS pour réaliser ses travaux. Conformément aux tâches prioritaires de l'OFAS, sa recherche comprend les quatre domaines suivants: «vieillesse/prévoyance vieillesse», «handicap/invalidité», «assurance maladie/analyse des effets de la LAMal» (rattaché à l'OFSP depuis le 1.1.2004) et «politique sociale, questions familiales et économie publique».

Achevé à la fin 2004, le programme national de recherche 45 «Problèmes de l'Etat social» (PNR 45) a lui aussi fourni d'importantes bases scientifiques dont une partie a pu être mise à profit pour le développement de l'AI. Le PNR 45 avait pour but de fournir des informations et des données manquantes dans le domaine de la politique sociale, et de stimuler la recherche interdisciplinaire. Il comprenait 35 projets regroupés en quatre modules thématiques: marché du travail/chômage, santé publique, politique sociale/sécurité sociale et handicap/invalidité. Ce dernier module devait examiner si et dans quelle mesure la législation suisse satisfaisait aux besoins des personnes handicapées. Divers projets ont étudié la stigmatisation dont sont victimes les personnes handicapées, leur façon de surmonter les difficultés de la vie quotidienne et leur intégration dans le monde du travail.

Jusqu'ici, le développement de la législation a tenu compte en partie des recherches scientifiques. Si le message concernant la 4^e révision de l'AI ne mentionnait qu'en passant des études scientifiques, des résultats de plusieurs études ont par contre été pris en compte lors des travaux préparatoires de la 5^e révision.

En 2005, l'OFAS a mis en chantier la création d'un programme de recherche sur l'AI. Un poste à 90 % a été pourvu en septembre 2005 pour assurer la gestion du programme. Les priorités du programme seront les causes de l'augmentation du nombre de rentes, le fonctionnement du système et les mesures de la révision/des révisions de l'AI (problèmes des recoupements avec d'autres systèmes partiels de la sécurité sociale, efficacité des nouvelles mesures et instruments, etc.), ainsi que les

handicaps psychiques. Prévu pour plusieurs années, trois ans probablement, ce programme sera soumis en 2006 au préavis de la Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (Commission AVS/AI) pour être approuvé ensuite par le Département fédéral de l'intérieur, conformément à l'art. 96 RAI. Il portera tant sur des domaines «ouverts» (cadre de recherche) que sur des domaines «fermés» (questions très délimitées, comme les évaluations). Outre les rapports des différents projets de recherche, l'OFAS rédigera un rapport de synthèse comprenant les principales conclusions.

Le Conseil fédéral lance les programmes nationaux de recherche (PNR) sur recommandation du Fonds national suisse de la recherche scientifique ou du Conseil national de la recherche. Il associe les offices fédéraux tant à la présentation de propositions qu'à l'examen des propositions reçues. L'OFAS tirera à nouveau parti de cette possibilité pour mettre en évidence l'importance des thèmes liés à l'AI. L'administration peut exercer une influence sur les recherches de l'administration publique fédérale, mais pas vraiment sur les PNR. Il n'en reste pas moins que les programmes de recherche favorisent le développement de compétences en matière de recherche chez les fournisseurs publics et privés. L'administration peut alors accorder à ces derniers des mandats pour étudier des cas concrets, comme cela était déjà le cas pour le PNR 45 par exemple.

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.

Comme le fait remarquer la CdG-E à juste titre, la Commission AVS/AI n'a guère été associée aux travaux relatifs au développement stratégique de l'AVS et de l'AI, bien que les bases légales lui permettent d'être plus active sur ce terrain. Le Conseil fédéral pense avec la CdG-E qu'il serait souhaitable de donner à l'activité de cette commission une orientation plus stratégique. Des initiatives positives peuvent déjà être constatées dans le domaine du développement de l'AVS. Ainsi, ces derniers mois, la Commission AVS/AI a étudié dans le détail différents scénarios concernant l'âge de la retraite, examiné sous un angle critique les contenus possibles de la deuxième mouture de la 11^e révision de l'AVS et obtenu des changements. Le Conseil fédéral se félicite que la Commission AVS/AI s'attelle à des tâches stratégiques, portant sur l'avenir des assurances.

Le Conseil fédéral rejette par contre la proposition de la CdG-E d'examiner la possibilité de scinder la Commission AVS/AI en une commission AVS et en une commission AI, parce qu'il juge qu'il n'est pas nécessaire de créer deux commissions. On voit mal notamment en quoi une telle réorganisation permettrait de réaliser des gains d'efficacité. Aux niveaux de la législation, de l'application pratique et de la politique sociale, les deux assurances du 1^{er} pilier que sont l'AVS et l'AI sont étroitement liées (p.ex. uniformité des systèmes de cotisation, du montant des rentes, du rythme d'adaptation du montant des rentes, et du mode de calcul et de versement des

rentes; organes d'exécution communs, etc.). Si deux commissions étaient créées, il y aurait des recouvrements et les membres des commissions perdraient la vue d'ensemble qu'ils peuvent avoir aujourd'hui en participant aux travaux de la Commission AVS/AI.

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

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'édition de directives à l'attention des acteurs responsables de l'exécution de l'AI) en se basant sur les résultats des travaux scientifiques correspondants.

L'augmentation du nombre de rentes d'invalidité n'est pas propre à la Suisse. La même tendance est en effet repérable dans la majorité des pays de l'OCDE. Des programmes de recherche ont été lancés à l'échelle mondiale pour analyser de façon approfondie les causes du phénomène, mais aucun résultat vraiment neuf n'est encore à signaler. A côté de facteurs exogènes, qui influencent la mise à l'invalidité dans tous les pays développés (vieillesse démographique, notion dynamique de la maladie, augmentation des troubles psychiques et somatoformes à l'origine de l'invalidité, hausse du chômage, diminution de l'intérêt des entreprises pour la réinsertion, etc.), il existe des facteurs endogènes (régime de l'assurance-invalidité [prestations, procédure, organisation], mécanismes d'incitation à l'attention des différents acteurs, etc.) qui varient fortement d'un pays à l'autre.

Le programme de recherche sur l'AI mentionné au ch. 2.6 doit permettre d'une part d'obtenir des connaissances fondamentales et des informations sur certaines normes légales, mesures ou instruments précis et, d'autre part, d'avancer des propositions concrètes en vue du développement futur de l'AI. Dans ce programme de recherche sur l'AI, l'OFAS entend accorder beaucoup d'importance à l'analyse des causes de l'augmentation du nombre de rentes. Ainsi, un module prévoit d'étudier les raisons de cette augmentation, un autre le fonctionnement du système (recouvrements avec d'autres assurances sociales et l'aide sociale, «parcours» institutionnel des personnes invalides, etc.) et un troisième les questions liées aux maladies psychiques. Les programmes aborderont vraisemblablement les questions suivantes:

- l’influence de facteurs exogènes et endogènes sur l’augmentation du nombre de rentes;
- l’analyse et l’évaluation de l’importance des effets de «tourniquet», c’est-à-dire du transfert d’autres assurances sociales vers l’AI et vice-versa;
- les liens existant entre les migrations et l’octroi de nouvelles rentes AI;
- l’importance et les effets des abus et des mesures visant à les empêcher;
- l’analyse d’expériences internationales.

3 Champs de tension entre l’AI et l’AVS

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.

L’objectif primordial du Conseil fédéral lors de la 3^e révision de l’AI était de simplifier l’organisation de l’AI et de la rendre plus accessible à l’assuré et en même temps plus transparente. Pour parvenir à ce but, il s’agissait de détacher les secrétariats AI de l’AVS et de les unir aux commissions AI et aux offices régionaux afin de créer les offices AI, *seuls* interlocuteurs des assurés. Ces offices nouvellement créés devaient être dotés des compétences décisionnelles concernant toutes les prestations de l’AI. Après avoir examiné différents modèles d’organisation, le Conseil fédéral opta pour la création d’offices AI cantonaux, estimant que ce modèle s’insérerait plus aisément dans le système de sécurité sociale en place et répondait aux vœux exprimés par les cantons. A son avis, ce modèle permettait en même temps d’atteindre les buts fondamentaux visés par la réorganisation (simplification des organes d’exécution, amélioration des procédures, accès plus facile à l’assurance, harmonisation de la pratique). Il était expressément prévu qu’il appartiendrait aux cantons de se prononcer sur l’organisation et sur le statut du personnel des offices AI (cf. le message du 25 mai 1988 relatif au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ch. 432 et 433, FF 1988 II 1293).

Comme l’explique le Conseil fédéral dans son message concernant la 5^e révision de l’AI, l’organisation interne des offices AI restera du ressort des cantons à l’avenir. Il estime que l’indépendance des offices AI est suffisamment garantie par le nouvel art. 54, al. 2, LAI, qui prescrit que les offices AI doivent être institués sous forme d’établissements cantonaux de droit public dotés de la personnalité juridique. Dans la pratique, des modèles d’organisation tels qu’un institut des assurances sociales ou une gestion de l’AVS et de l’AI en union personnelle ne causent pas davantage de problèmes d’application ou de surveillance que d’autres modèles d’organisation qui séparent clairement l’AI et l’AVS. Dans sa réponse à l’interpellation Wehrli (04.3165), le Conseil fédéral a affirmé qu’il voulait s’en tenir en principe à la conception en vigueur. Les établissements d’assurances sociales constituent une

adaptation logique des structures organisationnelles aux tâches qui ont été transférées aux caisses de compensation cantonales depuis l'introduction de l'AVS. L'expérience ayant montré que la forme d'organisation n'a d'influence systématique ni sur les frais d'administration, ni sur la qualité des prestations, le Conseil fédéral ne privilégie aucun modèle organisationnel particulier. La seule chose qui importe est que les organes d'exécution travaillent conformément à la loi et efficacement. La possibilité pour les cantons de choisir la forme d'organisation qui leur convient garantit que celle qu'ils choisissent est la mieux adaptée à leur situation. Pour cette raison, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de séparer de façon stricte l'organisation de l'AI et celle de l'AVS, comme le souhaiterait la CdG-E.

Il accorde en effet plus d'importance à une application correcte, efficace et uniforme de l'assurance, le renforcement de la surveillance exercée par la Confédération étant prioritaire. L'amélioration des instruments de surveillance doit permettre de surveiller de façon optimale et systématique l'application de la loi, la réalisation des objectifs prescrits dans le cadre du pilotage axé sur les effets et la qualité des prestations fournies par les offices AI (cf. ch. 2.1).

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

4.1 Manque de transparence et qualité insuffisante des données

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.

Le Conseil fédéral n'est pas défavorable à un examen approfondi de l'évolution du nombre de cas AI au sein de l'administration fédérale et ne s'oppose donc pas à l'acceptation de la motion. Il voit toutefois dans le problème des cas d'invalidité un ensemble complexe de causes qu'il s'agit en premier lieu d'analyser avec l'objectif d'éviter que la santé d'un employé ne se dégrade jusqu'au stade de l'invalidité (voir l'avis concernant la recommandation 10, ch. 4.2). Un prélèvement exhaustif des données relatives aux cas d'invalidité au sein de l'administration doit se fonder sur les bases légales correspondantes. Or les bases légales existantes ne semblent pas suffisantes pour permettre le recueil des données requises; c'est pourquoi il convient également de se pencher sur ce problème.

4.2

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

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.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-E, selon lequel il est nécessaire de mettre en œuvre une stratégie globale visant à réduire à long terme le taux de rentiers AI au sein du personnel de la Confédération. Depuis le début du printemps 2005, un groupe de travail interdépartemental traite des questions de gestion de la santé à la place de travail. Sur la base de ces réflexions et donnant suite au mandat du Conseil fédéral du 17 août 2005, le DFF présentera au cours du premier trimestre 2006 une stratégie générale de management de la santé traitant aussi la problématique de la gestion des absences, le suivi des cas et la réadaptation (cf. ch. 4.1). Ces mesures devraient permettre à moyen et long termes de maintenir le taux de rentiers AI à un bas niveau. La CdG-E estime qu'il s'agira d'appuyer ces efforts en prenant des mesures supplémentaires, par exemple en amont dans le domaine organisationnel et en aval dans le domaine le comportement personnel en matière de santé. Pourtant, pour avoir un effet global, il sera indispensable de non seulement se concentrer sur la problématique des rentiers AI et de la réadaptation de personnes menacées d'invalidité mais aussi sur les problèmes de santé du personnel de l'administration fédérale.

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

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.

Les institutions de la prévoyance professionnelle doivent dorénavant jouer elles-mêmes un rôle plus actif dans la prévention des cas d'invalidité parmi leurs assurés et, partant, pouvoir influencer sur leurs coûts dans ce domaine. A cet effet, la collaboration entre les institutions de prévoyance et les organes de l'AI doit être intensifiée. La 5^e révision de l'AI propose une disposition autorisant les institutions de prévoyance, dans le cadre de la détection précoce des cas, à prendre elles-mêmes contact avec l'office AI compétent et à lui communiquer les données nécessaires. Une série de mesures de la 5^e révision de l'AI visant à freiner l'augmentation du nombre de nouvelles rentes n'ont d'ailleurs pas seulement un effet sur le nombre de bénéficiaires de rentes de l'AI, mais entraînent aussi une limitation des coûts dans le domaine de la LPP parce que l'accent est davantage mis sur la réadaptation professionnelle rapide.

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. Les travaux liés au mandat de recherche concernant le relevé des données, attribué à Hewitt Associates, ont commencé fin 2003. Durant l'année 2004, on a cherché à obtenir des chiffres utilisables. A la suite d'un rapport intermédiaire de mars 2005 sur la faisabilité du mandat de recherche et sur les données statistiques obtenues jusque-là, le mandat a dû être remis en question, notamment parce que les données comparables ne couvraient qu'une période récente. Même après une nouvelle séance réunissant l'OFAS et Hewitt Associates, il n'a pas été possible de procéder à des extrapolations à partir des données toujours insuffisantes et non représentatives pour formuler des recommandations.

L'OFAS est maintenant en train d'étudier par quel autre moyen il serait possible de remplir le mandat consistant à examiner le besoin de réglementation et l'augmentation des coûts liés à l'invalidité dans la prévoyance professionnelle.

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

6.1 Remarque préliminaire

Bien que les recommandations suivantes (12 à 15) de la CdG-E s'adressent aux commissions de la sécurité sociale et de la santé publique des Chambres fédérales dans le cadre de leurs travaux sur la 5^e révision de l'AI, le Conseil fédéral se permet de donner lui aussi brièvement son avis sur ces points.

6.2 Importance insuffisante accordée à la surveillance

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 publique 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.

Le Conseil fédéral signale que les projets partiels (cf. explications au ch. 2.1) déjà lancés ou prévus à l'OFAS s'inscrivent dans une stratégie globale de surveillance matérielle et administrative exercée par l'OFAS. Pour l'instant, il s'agit en priorité de mettre en place un pilotage orienté résultats et, parallèlement, d'introduire les systèmes de management de la qualité et de contrôle interne dans les offices AI. En utilisant ces deux nouveaux instruments liés à l'application de l'AI, il faudra ensuite, dans le cadre du projet partiel «Surveillance», garantir la compatibilité de la future surveillance matérielle avec le pilotage orienté résultats. Cela signifie que les instruments de surveillance tant matérielle qu'administrative doivent être choisis de manière à ce que leurs effets d'incitation et de pilotage concordent avec les objectifs définis en matière de résultats. Ces travaux tiendront également compte des expériences faites dans le domaine des contrôles de gestion matériels des offices AI, qui se sont considérablement intensifiés ces dernières années. En définitive, il convient de garantir que la surveillance matérielle et administrative sera exercée de manière systématique et cohérente dans le cadre d'une stratégie globale.

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 publique 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.

Dans son message concernant la 5^e révision de l'AI, le Conseil fédéral a exposé en détail les motifs justifiant la création d'une commission de surveillance. Ce nouvel organe de surveillance permet d'associer activement à la surveillance de l'exécution les partenaires sociaux, qui contribuent de manière déterminante au financement de l'AI. A la différence de la Commission fédérale AVS/AI, qui constitue un organe consultatif du Conseil fédéral pour les questions d'application et de développement (notamment au plan de la législation) de ces assurances, la nouvelle commission de surveillance doit exercer des tâches concrètes liées à l'application de l'AI. Ces tâches englobent en particulier la conclusion de conventions avec les cantons relatives à l'institution d'offices AI, l'approbation du budget et des comptes annuels des offices AI et la conclusion de conventions avec les offices AI concernant les prestations à fournir et les résultats à obtenir ainsi que le système de management de la qualité à utiliser.

Une grande majorité des participants à la procédure de consultation sur la 5^e révision de l'AI ont soutenu l'introduction d'une commission de surveillance qui permettrait d'associer les partenaires sociaux à la surveillance de l'application l'AI. Ils n'ont toutefois pas toujours été unanimes pour ce qui était des compétences de cette commission, notamment pour la délimitation de ses tâches de surveillance par rapport à celles de l'OFAS, mais aussi pour sa composition concrète.

La CdG-E craint également qu'il y ait des problèmes de délimitation entre les compétences de surveillance de cette commission et celles de l'OFAS. Le Conseil fédéral est conscient du fait que la répartition et la limitation des compétences des deux instances de surveillance doivent encore être concrétisées. Cette question sera clarifiée dans le cadre du projet global «Mise en œuvre de la 5^e révision de l'AI», esquissé au ch. 2.1. Dans le projet partiel «Surveillance», notamment, il convient d'être particulièrement attentif aux questions de délimitation évoquées et de veiller à ce qu'il n'y ait ni recouvrements ni lacunes dans la surveillance.

A la différence de la CdG-E, le Conseil fédéral estime que l'objectif reconnu comme important, à savoir l'association des partenaires sociaux à la surveillance de l'application de l'assurance, ne peut pas être atteint par la création d'une commission AI spéciale ayant un profil stratégique plus marqué (cf. ch. 2.6, recommandation 7). Même une commission AI spéciale devrait, malgré son orientation plus stratégique, se contenter d'exercer une fonction de conseil et elle n'aurait pas les mêmes possibilités que la nouvelle commission de surveillance d'avoir une influence directe sur l'application de l'AI, p.ex. sur les frais de gestion des offices AI. Les mêmes réflexions peuvent être faites à propos de la Commission AVS/AI, dont le Conseil fédéral ne veut pas modifier la composition.

6.4

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

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 publique 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.).

Les employeurs doivent impérativement être associés aux efforts de réadaptation des personnes atteintes dans leur santé. En effet, s'il n'y a pas d'emploi sur le marché du travail primaire pour les personnes qui sont moins performantes pour des raisons de santé, toutes les mesures prévues par les systèmes sociaux sont vouées à l'échec. Cette question est donc primordiale dans l'AI également: *quelle forme* peut prendre cette implication des employeurs?

Lors du débat d'entrée en matière de la CSSS-N sur la 5^e révision de l'AI, début septembre 2005, l'OFAS a été chargé d'élaborer un rapport sur les questions évoquées dans cette recommandation 14. Ce rapport devait notamment décrire les différentes formes possibles d'implication des employeurs au processus d'insertion professionnelle des personnes atteintes dans leur santé (en tenant également compte de la réglementation d'autres Etats) et indiquer aussi quelles solutions peuvent être considérées comme efficaces et dans quelle mesure l'AI et le message concernant la 5^e révision de l'AI actuellement en discussion tiennent compte de ces possibilités.

L'OFAS a rempli ce mandat en analysant de manière approfondie la thématique des «instruments incitant à employer des salariés atteints dans leur santé» et en présentant les résultats dans un rapport très complet à l'intention de la CSSS-N. Ce rapport indique quels modèles permettant d'impliquer les employeurs (au moyen d'incitations laissant toute liberté aux employeurs ou, au contraire, d'obligations) sont en principe envisageables. Il évalue aussi, d'une part, l'efficacité de ces modèles et, d'autre part, leur applicabilité concrète dans le cadre du système suisse de sécurité sociale. Les affirmations contenues dans le rapport adressé à la CSSS-N se fondent sur les résultats de quatre rapports et d'une étude élaborés sur le sujet depuis 1999. Une comparaison est aussi effectuée avec les approches adoptées dans d'autres pays confrontés à des problèmes semblables. Le rapport soumis à la CSSS-N montre enfin que les propositions et les conclusions des rapports doivent être suivies. Il apparaît aussi que les résultats indiqués et les propositions faites sont pris en compte dans les travaux des 4^e et 5^e révisions de l'AI, qui visent en particulier:

- à mieux informer, à un stade plus précoce, les employeurs,

- à offrir des aides financières lors de la réadaptation (allocations d’initiation au travail) et
- à envisager la prise en charge de certains risques ou coûts (indemnités journalières en cas de maladie, prévoyance professionnelle).

Le rapport explique aussi que l’approche qui prévoit des mesures à plusieurs niveaux est en phase avec les propositions des spécialistes du domaine et avec l’évolution à l’étranger.

D’une manière générale, le rapport adressé à la CSSS-N souligne que, s’agissant de l’implication accrue des employeurs, il est indispensable de considérer non seulement l’AI, mais aussi le système suisse de sécurité sociale dans son ensemble. En raison du système des trois piliers, des incitations existent bel et bien pour le risque d’invalidité, dans les domaines des indemnités journalières en cas de maladie, des accidents et de la prévoyance professionnelle (système de bonus/malus), même si l’AI ne connaît pas les incitations évoquées.

La CSSS-N a pris connaissance du rapport le 21 octobre 2005. Elle a confié un nouveau mandat à l’administration, lui demandant d’exposer les expériences faites avec la mise en œuvre de l’art. 68^{quater} LAI (projets pilotes pour l’engagement d’assurés invalides) introduit par la 4^e révision de l’AI.

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

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 publique 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.

A ce sujet, le Conseil fédéral renvoie à ses explications sur les recommandations correspondantes (cf. ch. 2.5, 2.6 et 3).

Concernant la recommandation 4, le Conseil fédéral est d’avis qu’une réglementation au niveau de la loi n’est pas nécessaire. En revanche, la mise en œuvre de la recommandation 7 prévoyant une scission de la Commission AVS/AI en deux commissions séparées, recommandation à laquelle le Conseil fédéral n’est pas favorable pour les raisons indiquées ci-dessus, nécessiterait une adaptation des bases légales. Quant à la réalisation de la recommandation 9, que le Conseil fédéral rejette également, l’adaptation des bases légales devrait être examinée de plus près.