

CH_VB 2005-2334 2277 vom 1. Juni 2005

Bundesverwaltung, 2005-06-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2005-2334_2277_

FR: CH_VB 2005-2334 2277 du 1 juin 2005

IT: CH_VB 2005-2334 2277 del 1 giugno 2005

Erwägungen

E. 1

Les entretiens ont permis d'entendre le directeur de l'OFAS, des responsables du domaine Assurance-invalidité et du secteur Recherche et développement de l'OFAS, les responsables de huit OAI cantonaux, le président de la COAI, des représentants d'associations de personnes handicapées, deux représentants de la Direction du travail du Seco et un expert en assurances sociales.

2279 La tâche confiée à l'autorité cantonale de surveillance s'étend également au choix des responsables de l'OAI et le règlement de l'organisation interne. En matière de surveillance, les compétences de la Confédération et celles des cantons sont intriquées et se complètent. Pour la mise en œuvre de la surveillance, l'OFAS est tributaire de la coopération avec les autorités cantonales de surveillance. En même temps, celles-ci ont besoin des connaissances spécialisées et approfondies apportées par la surveillance matérielle de l'OFAS pour influencer sur la gestion et l'organisation des OAI. Un certain nombre de problèmes se posent en pratique. D'une part, les organes de surveillance des cantons n'ont pas accès à toutes les données nécessaires à la surveillance, par ailleurs disponibles. D'autre part, la délimitation entre la surveillance matérielle (de la compétence de la Confédération) et la surveillance exercée sur l'organisation (de la compétence des cantons) manque souvent de netteté, ce qui conduit parfois à des lacunes dans le domaine de la surveillance. Que penser de la mise en œuvre de la surveillance par l'OFAS? Jusqu'en 2000, l'OFAS n'exerçait qu'une surveillance matérielle limitée sur l'exécution de l'AI. En matière d'instruments rétrospectifs, il disposait uniquement du rapport du contrôle matériel de gestion, qui n'était établi que tous les cinq ans. En outre, cet instrument était connu pour ses lacunes.² Quant aux instruments préventifs, ils ne garantissaient qu'insuffisamment une exécution uniforme et conforme au droit. Les directives n'étaient plus à jour. L'offre de formations à l'intention du personnel des OAI n'a été développée qu'à la fin des années 90. Divers facteurs ont concouru à cette situation insatisfaisante en matière de surveillance. Premièrement, la surveillance était répartie entre au moins cinq sections de l'OFAS. Deuxièmement, le fait que les OAI exploitent de nombreux systèmes informatiques différents non compatibles entre eux rendait difficile l'examen de leur gestion. Troisièmement, les efforts consacrés par l'OFAS au développement de nouveaux instruments de surveillance se sont heurtés à la méfiance, voire à des résistances au sein des OAI qui y voyaient des attaques contre le système fédéraliste d'exécution de l'AI. Depuis 2000, l'OFAS a renforcé sa fonction de surveillance matérielle en introduisant de nouveaux instruments et en améliorant les anciens. Quelques instruments sont encore lacunaires, ce qui limite leur pertinence. Actuellement, le problème crucial réside dans le fait que les instruments ne sont pas reliés entre eux dans le cadre d'une stratégie globale de surveillance matérielle. Les résultats de la surveillance ne sont donc pas rassemblés de façon à donner une vue générale permettant

d'effectuer l'évaluation technique d'un OAI. Dans le cadre de la surveillance administrative, l'OFAS a introduit à la fin des années 90 un modèle de calcul pour les ressources en personnel des OAI. S'agissant de la répartition des ressources humaines destinées à l'exécution de l'AI, ce modèle de répartition crée des conditions uniformes pour l'ensemble du territoire suisse. Il constitue incontestablement une bonne base pour une répartition proportionnelle des ressources en personnel entre les OAI cantonaux.

E. 2

Ernst & Young 2000.

2280 L'OFAS exerce sa fonction de surveillance financière en approuvant chaque année le budget et les comptes annuels afférents à la gestion administrative. L'obligation de présenter à cet effet un budget détaillé est peu efficient et ne répond pas aux besoins d'une gestion administrative moderne. Que penser des effets de la surveillance exercée par l'OFAS? La présente enquête a cherché à savoir si la surveillance a permis d'uniformiser l'exécution de l'AI et de garantir la conformité à la loi des décisions d'octroi de prestations. Jusqu'en 2000, l'OFAS a peu exercé sa fonction de surveillance sur l'exécution de l'AI; par conséquent, on peut considérer que les effets étaient minimes durant la seconde moitié des années 90. Bien que les informations issues de la surveillance soient plus nombreuses à partir de 2000, force est toutefois de constater que la surveillance exercée par l'OFAS n'est toujours pas optimale. Les OAI utilisent certes ces données pour le pilotage interne ainsi que dans le but d'améliorer la qualité de l'exécution de l'AI. Les données issues de la surveillance aujourd'hui disponibles et la comparaison transversale des OAI effectuée par l'OFAS ne permettent qu'une comparaison horizontale et en fonction de la moyenne suisse. Les objectifs de résultat quantifiés font défaut.³ La surveillance exercée par l'OFAS ne répond donc pas aux objectifs d'une gestion administrative axée sur l'efficacité. Avec l'offre de formations, bien étoffée et utilisée, mise en place, l'OFAS remplit sa mission en matière de formation des collaborateurs de l'AI. L'effet ainsi atteint dans le domaine préventif est bon. L'offre de formations contribue à une pratique en matière de décision conforme au droit et uniforme. Les directives sont à jour et sont utilisées dans la procédure de décision d'octroi de prestations de l'AI. Comment l'OFAS utilise-t-il sa marge de manœuvre lors des révisions de la législation sur l'AI? L'OFAS a avant tout réagi aux sujets proposés par des milieux extérieurs à l'administration ou par le département. Lors de la 4e révision de l'AI, l'OFAS a principalement repris et développé les exigences formulées par les organisations de personnes handicapées. Quant à la 5e révision de l'AI, elle a été mise sur le métier à l'initiative du chef du département. Dans l'ensemble, la manière dont l'OFAS a préparé les révisions de la législation sur l'AI doit être qualifiée de passive. L'OFAS considère que sa tâche première dans le domaine normatif réside dans la concrétisation des attentes du Parlement, du département ou de groupes d'acteurs importants. Il n'estime en effet pas que la fixation d'un calendrier et d'échéances relatives au développement de la législation sur l'AI fasse partie de ses tâches prioritaires du fait de ses compétences techniques dans ce domaine. Que penser de la collaboration de l'OFAS avec les acteurs extérieurs à l'OFAS? Lors des deux révisions, l'association d'acteurs extérieurs au développement matériel du droit n'a pas été systématique, voire tardive dans le cas de la 5e révision. La

E. 3

La démarche méthodologique

E. 3.1

La période retenue L'illustration 1 montre la période sur laquelle l'étude a porté pour les deux catégories de questions retenues, soit de 1995 à aujourd'hui. Pour ce qui est de la surveillance, ce choix s'imposait puisque à compter de l'entrée en vigueur de la 3e révision de l'AI, les cantons avaient trois ans pour créer des OAI sur leur territoire. Pour ce qui est du développement du droit, il a été décidé de retenir la même période, ce qui a permis de prendre en compte l'action de l'OFAS dans la préparation et de la 4e et de la 5e révisions de l'AI.

2286 Illustration 1 Période couverte par l'étude Préparation de la 3e révision AI - 1.1.92
Entrée en vigueur de la 3e révision 1995 Introduction des offices cantonaux AI 28.6.00
Préparation de la 4e révision AI 1.1.04 Préparation de la 5e révision AI

Aujourd'hui Période concernée par les questions « Surveillance » et « Législation »
Ordonnance d'organisation du DFI Entrée en vigueur de la 4e révision

E. 3.2

Les données utilisées La problématique étudiée ici impose quasiment de privilégier une approche qualitative. Ainsi ont été retenues deux démarches: l'analyse documentaire et des entretiens avec des experts.

E. 3.2.1

L'analyse documentaire Une liste des documents dépouillés et pris en considération figure en annexe. Partie B: Surveillance Ont été analysés les textes produits en relation avec la mission de surveillance exercée par l'OFAS pendant la période retenue. Il s'agit de rapports de gestion relatifs à la gestion des OAI établis par l'OFAS (années 2000–2003), de rapports annuels relatifs au contrôle matériel de la gestion de la gestion des OAI de huit cantons sélectionnés. Le choix a été opéré sur la base des taux de rentes et des résultats des analyses de l'efficacité des mesures d'ordre professionnel des OAI. Ces deux critères ont permis de tenir compte des aspects cruciaux de la surveillance. Ont également été utilisés différents travaux déjà consacrés à la question de la surveillance, notamment des études et des expertises confiées par le domaine Assurance-invalidité de l'OFAS à des mandataires extérieurs à l'administration.

2287 Partie C: Développement du droit Ont principalement été analysés les textes concernant les 4e et 5e révisions de l'AI qui ont été envoyés en consultation.⁴ D'abord, à partir des facteurs que le CPA a identifiés dans son rapport⁵ comme jouant un rôle dans l'augmentation du nombre des rentiers AI, il a été examiné si l'OFAS a réagi face à ces facteurs dans le cadre du processus législatif, et si oui, dans quelle mesure. Ensuite, il a été étudié si les mesures proposées dans les textes envoyés en consultation ont trouvé une traduction législative, et comment. Ont par ailleurs été pris en compte les avis émis par la Conférence des offices AI (COAI) et par la Conférence des organisations faïtières de l'aide privée aux handicapés (DOK) dans le cadre des consultations organisées dans la perspective des 4e et 5e révisions de la LAI.

E. 3.2.2

Les entretiens avec des experts Des entretiens structurés ont été menés avec les principaux acteurs impliqués, soit: – avec les responsables du domaine Assurance-invalidité et du secteur Recherche de l'OFAS, ainsi qu'avec le directeur de l'OFAS – avec les responsables de huit OAI sélectionnés – avec le président de la COAI – avec plusieurs

représentants d'associations de personnes handicapées – avec plusieurs représentants du Seco, Direction du travail, Marché du travail/Assurance-invalidité – avec plusieurs experts
La liste des personnes entendues figure en annexe.

E. 4

Conseil fédéral (1996): 4e révision de l'AI. Rapport concernant les caractéristiques et les points essentiels de la révision; Conseil fédéral (2000): 4e révision de l'AI. Rapport explicatif et projet pour la procédure de consultation, Berne; Conseil fédéral (2004): 5e révision de l'AI. Projet et rapport explicatif pour la procédure de consultation, Berne; Conseil fédéral (2004a): Procédure dans l'AI. Projet et rapport explicatif pour la procédure de consultation, Berne.

E. 5

Contrôle parlementaire de l'administration (2005): Facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité, rapport final du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la sous-commission DFI-DETEC de la Commission de gestion du Conseil des Etats, Berne.

2288 Partie B: Surveillance 4 Point de la situation et concept d'évaluation La création d'OAI cantonaux a été décidée dans le cadre de la 3e révision de l'AI. En choisissant pour l'exécution de la loi cette structure décentralisée, le législateur a préféré un modèle fédéraliste à un modèle comportant des OAI fédéraux décentralisés.⁶ L'organisation des OAI cantonaux a été confiée aux cantons.⁷ Selon l'art. 54 LAI, qui fait référence en la matière, chaque canton, ou plusieurs cantons ensemble, instituent par un acte législatif spécial un OAI indépendant. La loi fédérale ne précise donc pas la forme juridique que doivent prendre les OAI cantonaux mais, dans tous les cas, ceux-ci doivent être autonomes vis-à-vis de l'administration cantonale. La majorité des cantons ont donc créé des organes de droit public autonomes conformément au droit cantonal, leur conférant ainsi une personnalité juridique propre. En même temps que, dans la 3e révision de l'AI, le législateur optait pour une organisation décentralisée, il fixait des dispositions spécifiques pour la surveillance. En vertu de la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), la surveillance des OAI cantonaux relève de la compétence du Conseil fédéral (art. 76 LPGA en corrélation avec l'art. 64 LAI). Celui-ci peut transférer cette compétence au Département fédéral de l'intérieur (DFI), qui est lui-même autorisé à déléguer certaines tâches et décisions à l'OFAS (voir art. 176 RAVS). Les questions qui ont amené à effectuer la présente enquête sur la surveillance dans l'AI portent pour la plupart sur les tâches concrètes dont est chargé l'OFAS en matière de surveillance des OAI cantonaux, sur la façon dont il s'acquitte de ces tâches et sur les effets qui en découlent (voir ch. 2). Dans la terminologie scientifique propre à l'évaluation, ces questions se répartissent en différents niveaux pour ce qui est des effets.⁸ Le tableau 1 montre les questions auxquelles l'enquête s'est efforcée de répondre et leur répartition par niveau. La deuxième et la troisième colonnes regroupent les critères d'évaluation dérivés des questions posées et les données qui ont été utilisées.

E. 5.1

Bases légales dans le domaine de la surveillance Les paragraphes ci-dessous reprennent notamment les travaux de Monioudis (2003) sur l'organisation de certaines assurances sociales et la position juridique des institutions d'assurances sociales.⁹

E. 5.1.1

Surveillance par la confédération Selon l'art. 64, al. 1, LAI, les OAI exécutent la présente loi sous la surveillance de la Confédération. L'al. 2 précise que l'office doit contrôler chaque année l'exécution par les OAI des tâches qui leur sont attribuées et veiller à une application uniforme de la loi. Le règlement sur l'assurance-invalidité (RAI) précise la fonction de surveillance de la Confédération. Il fait la distinction entre «surveillance matérielle» et «surveillance administrative et financière». L'art. 92, al. 1 à 4, RAI définit la surveillance matérielle comme suit: – La surveillance matérielle par la Confédération, prévue à l'art. 64, al. 1 et 2, LAI, est exercée par l'office fédéral. Celui-ci donne aux offices chargés d'appliquer l'assurance des instructions garantissant l'uniformité de cette application en général ou dans des cas particuliers (al. 1).

E. 5.1.2

Surveillance par les cantons Prescriptions légales L'art. 54 LAI règle la création des OAI cantonaux. Selon la loi, chaque canton institue, par un acte législatif spécial, un OAI indépendant. Plusieurs cantons peuvent s'entendre pour instituer un office commun ou pour déléguer à un autre OAI certaines tâches administratives (art. 54, al. 1, LAI). En vertu de l'art. 54, al. 2, LAI, l'acte législatif cantonal ou l'accord intercantonal règle en particulier:11

E. 5.1.3

Recoupements entre les structures de l'AVS et celles de l'AI L'exécution de l'AI est liée à celle de l'AVS. Le cercle des assurés, les principes de cotisation et les systèmes de rentes sont identiques ou très voisins, et une partie de l'exécution de l'AI incombe aux organes d'exécution de l'AVS. Les caisses de compensation, en effet, encaissent les cotisations et gèrent les comptes individuels des assurés et, pour l'AI, elles se chargent en plus de deux autres tâches:15 – elles calculent les rentes sur la base du taux d'invalidité, qui est établi par l'OAI; – elles calculent les indemnités journalières et versent les rentes, les indemnités journalières et les allocations pour impotent. Les caisses de compensation cantonales se chargent ainsi de tous les mouvements de fonds en lien avec les prestations d'assurance octroyées par les OAI. En même temps, elles tiennent, pour ces derniers, la comptabilité relative aux coûts de gestion affectés à l'exécution (art. 60, al. 1, LAI en corrélation avec l'art. 44 RAI). Elles sont indemnisées pour ces tâches. La révision de la comptabilité pour les OAI est effectuée, dans le cadre de la révision des caisses de compensation, par des bureaux de révision externes spécialisés indépendants, autorisés par l'office fédéral (art. 68, al. 1, LAVS).

E. 5.2

Réponses aux questions posées pour l'évaluation des prescriptions légales Dans les paragraphes suivants, les possibilités de l'OFAS dans le domaine de la surveillance sont examinées en fonction des critères d'évaluation (voir illustration 1). Adéquation des compétences de l'OFAS en matière de surveillance En lui attribuant la surveillance matérielle, la surveillance administrative et financière et des moyens de répression, le législateur a accordé à la Confédération une compétence étendue en matière de surveillance. Comme l'expliquent Monioudis (2003) et Knapp (1996), ces compétences vont plus loin qu'un simple contrôle de l'exécution par les cantons.16 Cette attribution de compétences est justifiée, car il faut garantir une application de la législation conforme au droit et uniforme, alors que la procédure de décision est complexe, la palette de prestations large et

l'exécution soumise au principe du fédéralisme. Les compétences de la Confédération et celles des cantons sont intriquées et se complètent. Toutefois, dans la mise en œuvre concrète, la coordination des deux domaines de surveillance pose certains problèmes, qui sont exposés dans les paragraphes suivants. **Coopération entre Confédération et cantons** La surveillance incombant à la Confédération et celle revenant à l'autorité cantonale de surveillance sont étroitement imbriquées. Relèvent de la compétence de l'autorité cantonale le choix du responsable de l'OAI, la formulation des conditions d'embauche et de travail du personnel, ainsi que le règlement de l'organisation interne (directives internes relatives à l'organisation, organigramme). L'OFAS est obligé de coopérer avec l'autorité cantonale de surveillance. Celle-ci, afin de pouvoir s'acquitter de ses tâches envers la direction de l'OAI, a besoin en contrepartie des connaissances spécialisées et approfondies apportées par la surveillance matérielle de l'OFAS. Ce n'est que sur cette base qu'elle peut influencer sur la gestion et l'organisation de l'OAI (prendre des décisions touchant le personnel ou l'organisation, par exemple). Un certain nombre de problèmes se posent en pratique. D'une part, les organes de surveillance des cantons n'ont pas accès à toutes les données nécessaires à la surveillance, par ailleurs disponibles. D'autre part, la délimitation entre la surveillance matérielle (de la compétence de la Confédération) et la surveillance exercée sur l'organisation (de la compétence des cantons) manque souvent de netteté, ce qui conduit parfois à des lacunes dans le domaine de la surveillance.¹⁷

E. 6

La 3e révision de la LAI s'est accompagnée de nouveautés sur le plan de l'organisation. Les commissions de l'AI, les secrétariats de l'AI et les offices régionaux ont été réunis, tant pour ce qui est de l'organisation que du point de vue technique, de façon à constituer les OAI des cantons (et celui de la Confédération): Monioudis, H. (2003): *Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger*, Zurich, p. 98; noté ci-après «Monioudis (2003)».

E. 6.1

Surveillance matérielle Les OAI examinent et octroient des prestations d'assurance qui représentent une dizaine de milliards de francs par an de dépenses. Par la surveillance matérielle, l'OFAS doit garantir la conformité au droit et l'égalité en droit des décisions. Du fait que celles-ci ont des conséquences financières majeures, la surveillance matérielle occupe une place centrale. L'illustration 3 montre quels sont ses instruments et la date à laquelle l'OFAS les a introduits. Ces instruments peuvent être de type préventif (formation du personnel des OAI par exemple) ou rétrospectif (tel que le contrôle matériel de gestion). Deux instruments qui, selon les personnes interrogées, jouent un rôle secondaire, ne sont pas présentés et étudiés plus en détail; il s'agit des contrôles spéciaux et de la possibilité d'examiner les recours hiérarchiques déposés par des particuliers ou des institutions.²²

E. 6.1.1

Contrôle matériel de la gestion des Offices AI Description de l'instrument Jusqu'en 2001, l'OFAS effectuait tous les cinq ans un contrôle de gestion des OAI. A cette occasion, il examinait par canton environ 450 demandes de prestations (mesures médicales, mesures d'ordre professionnel, moyens auxiliaires, allocations pour impotent, etc.) et 100 décisions d'octroi de rentes, ainsi que l'organisation des OAI (organisation interne, personnel, classement et archivage des dossiers) et la procédure de traitement des affaires (règlement des cas dans les délais, transparence de la réglementation des signatures, fondement des

décisions). Le contrôle se faisait sur place. En 1999, l'OFAS a fait examiner la procédure du contrôle de gestion par des experts externes.²³ Ceux-ci ont conclu que l'instrument et sa mise en œuvre étaient lacunaires. Ils ont notamment critiqués:

E. 6.1.2

Reporting mensuel et trimestriel
Description de l'instrument Les données relatives aux prestations de l'AI sont enregistrées par la Centrale de compensation (CdC) en collaboration avec les OAI et les caisses de compensation cantonales. La CdC est un secteur principal du Département fédéral des finances (DFF) et fait donc partie de l'administration fédérale. Elle gère trois fichiers centraux de l'AVS/AI: – le registre central des assurés (art. 66 LAI en corrélation avec l'art. 71, al. 4, let. a, LAVS), – le registre central des prestations en cours (rentes et allocations pour impotent versées) (art. 66 LAI en corrélation avec l'art. 71, al. 4, let. a, LAVS) et – le registre central des bénéficiaires de prestations en nature (mesures médicales et mesures d'ordre professionnel, moyens auxiliaires et mesures de formation scolaire spéciale de l'AI) (art. 66b, al. 1, LAI). Ces registres ont été introduits pour permettre la gestion de la comptabilité centrale et la surveillance de l'échange de factures avec les caisses de compensation; les données des assurés sont fournies à la CdC par les caisses de compensation et les OAI. L'OFAS se base sur ces registres pour publier chaque année sa statistique de l'AI. Il existe depuis 1986 des données sur les rentes en fonction de l'invalidité.²⁵ Ces dernières années, les données sont en outre de plus en plus utilisées pour des évaluations statistiques ou des analyses approfondies (telles que le monitoring des nouvelles rentes). La CdC dispose d'un système d'enregistrement des données basé sur la nécessité de tenir la comptabilité centrale, raison pour laquelle les données qu'elle enregistre concernent les prestations monétaires. En revanche, elle ne s'occupe que partiellement des prestations non monétaires des OAI et des données relatives aux processus (nouvelles demandes, décisions de refus, mesures d'ordre professionnel ne donnant pas lieu à des prestations en espèces, comme le conseil professionnel ou le placement).

E. 6.1.3

Objectifs de processus²⁶
Description de l'instrument L'OFAS a mis au point avec des représentants des OAI sept standards minimaux que les OAI doivent atteindre pour que leurs processus puissent être considérés comme efficaces et proches de la clientèle. Des prescriptions ont été formulées pour les critères suivants: – temps écoulé entre le dépôt de la première demande et l'envoi de l'accusé de réception par l'OAI,

E. 6.1.4

Analyse de l'efficacité des mesures d'ordre professionnel
Description de l'instrument En 1999, la section Statistique de l'OFAS a mené une étude statistique sur l'efficacité des mesures d'ordre professionnel dans l'AI, qui a permis de disposer pour la première fois de chiffres montrant si ces mesures étaient efficaces. L'étude portait sur la formation professionnelle initiale et sur le reclassement. La mesure était considérée comme efficace quand, une année après la fin, la personne ne touchait plus de rente ou touchait une rente inférieure à une rente entière. L'analyse a montré que la mesure avait été efficace chez deux tiers des personnes, mais elle a aussi mis en évidence de grandes différences entre OAI. Les années suivantes, la section Statistique a actualisé l'analyse et a affiné le modèle de calcul statistique. En 2002 et 2003, les chiffres relatifs à l'efficacité des mesures d'ordre professionnel ont été présentés aux cantons dans le rapport annuel sous forme de

comparaison trans- versale. L'analyse est interrompue pour l'instant parce que le modèle de calcul doit être entièrement revu en raison de l'introduction des trois quarts de rente dans le cadre de la 4e révision de l'AI.

2302 Evaluation Selon les personnes interrogées, la comparaison transversale de l'efficacité des mesures d'ordre professionnel sert au pilotage horizontal, puisqu'elle permet aux OAI de comparer entre eux leurs résultats dans ce domaine. L'un des problèmes est le nombre peu important de cas recensés dans les petits cantons, à l'origine de biais trompeurs. De plus, le modèle statistique comporte un certain nombre de points faibles qui réduisent la validité de l'instrument. Premièrement, les résultats de l'analyse de l'efficacité des mesures d'ordre professionnel ne sont pas ramenés au nombre de mesures introduites. Deuxièmement, selon le modèle, une mesure d'ordre professionnel est déjà considérée comme efficace si sa mise en œuvre permet d'octroyer une rente partielle au lieu d'une rente entière. Enfin, la méthode utilisée ne permet pas d'établir l'existence un lien de causalité entre mesures d'ordre profes- sionnel et réadaptation (partielle).

E. 6.1.5

Monitoring des nouvelles rentes Description de l'instrument Le monitoring des nouvelles rentes, mis en place en 2003, permet à l'OFAS de suivre chaque OAI individuellement et d'intervenir le cas échéant. Il indique le total des nouvelles rentes octroyées trimestriellement par chaque OAI. Ce résultat est comparé à l'objectif trimestriel qui a été fixé.²⁷ Si un OAI n'atteint pas cette valeur cible, deux niveaux d'intervention sont prévus. Au niveau «observation», l'OAI est tenu de communiquer par écrit à l'OFAS quelles sont les raisons de l'écart et quelles mesures il envisage de prendre pour atteindre l'objectif. Si un OAI s'écarte pendant deux trimestres consécutifs de 20 % par rapport à la valeur cible, on passe au niveau «intervention»: jusqu'à nouvel ordre, l'OAI doit soumettre le dossier prêt à l'OFAS avant de rendre une décision en matière de rente. L'OFAS signale à l'autorité canto- nale de surveillance qu'il a introduit une mesure d'urgence. Il propose aussi ses services pour analyser les processus de l'OAI concerné dans le domaine des rentes et, sur cette base, conseiller ledit office dans ses efforts d'amélioration. Le monito- ring est basé sur les données du registre des rentes géré par la CdC. Evaluation Cet instrument est jugé positivement dans l'ensemble, mais il présente des limites. Premièrement, les personnes interrogées estiment que, outre le taux de nouvelles rentes, il serait également important de suivre le taux de refus de prestations de l'AI. Deuxièmement, il peut amener des incitations perverses; par exemple, la diminution du nombre de cas en suspens et/ou le report de décisions influe sur le nombre de nouvelles rentes. Troisièmement, il signifie implicitement que le fait d'octroyer peu ou pas de nouvelles rentes est un élément positif en soi, que les décisions soient conformes au droit ou non. Malgré les critiques mentionnées, le monitoring est considéré comme un instrument valable dont l'importance ne doit toutefois pas être surestimée pour les raisons citées plus haut. En particulier, la fixation d'objectifs et les boucles d'information en retour prévues sont jugées utiles et orientées effets.

E. 6.1.6

Directives Description de l'instrument L'OFAS, dans le cadre de la surveillance matérielle, a édicté de nombreuses directi- ves (circulaires et lettres-circulaires) portant sur l'exécution de la LAI et du RAI. Au milieu des années 90, ces directives étaient, aux dires des personnes interrogées, trop anciennes pour constituer une aide pratique. Dans la seconde moitié de cette décen- nie, l'OFAS les a constamment actualisées, actualisation rendue

également nécessaire après l'introduction de la LPGA et la 4e révision de l'AI. L'exécution de la LAI en ce qui concerne les prestations individuelles est régie par les circulaires suivantes: – circulaire concernant la remise des moyens auxiliaires par l'AI, – circulaire sur le versement de subventions pour la construction et les agencements, – circulaire concernant le remboursement des frais de voyage dans l'AI, – circulaire concernant l'invalidité et l'impotence de l'AI, – circulaire concernant les indemnités journalières de l'AI, – circulaire sur la procédure dans l'AI, – circulaire concernant les mesures de réadaptation d'ordre professionnel, – circulaire sur la procédure pour la fixation des rentes dans l'AVS/AI (accords bilatéraux Suisse-UE). L'OFAS édicte aussi, en fonction des besoins, des lettres-circulaires qui permettent de porter rapidement à la connaissance des OAI les arrêts des tribunaux ou les décisions de l'OFAS. Ces informations sont intégrées aux circulaires lorsque celles-ci sont actualisées. Evaluation Les OAI utilisent quotidiennement les directives dans leur travail, où elles jouent un rôle très important. Les personnes interrogées sont unanimes pour dire qu'elles sont maintenant à jour. En même temps, elles constatent qu'il faudra beaucoup de travail pour continuer à les actualiser régulièrement à l'avenir. Les OAI interrogés déplorent que la quantité de règles édictées soit plus importante pour certaines prestations que pour d'autres. En particulier, il y a relativement 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'il y en a proportionnellement beaucoup dans des domaines où les conséquences financières sont minimales (moyens auxiliaires par exemple).

E. 6.1.7

Recours auprès du tribunal fédéral des assurances Description de l'instrument En 2003, dans l'ensemble de la Suisse, 2919 décisions judiciaires concernant l'AI ont été rendues. L'OFAS reçoit tous les arrêts cantonaux et peut les attaquer en déposant un recours auprès du Tribunal fédéral des assurances (TFA). De plus, ce

2304 dernier signale à l'OFAS tous les cas qui lui sont soumis par un autre plaignant (OAI, assurés, tiers). Sur la base de ces informations, l'OFAS décide s'il souhaite consulter les dossiers et, éventuellement, donner un préavis. L'OFAS enregistre systématiquement son activité de consultation et de recours depuis avril 2004. Le tableau 2 montre le nombre d'arrêts du Tribunal fédéral des assurances dans le domaine de l'AI depuis 1997 et l'activité de consultation et de recours de l'OFAS (sans celle de l'unité Médecine). Entre avril et fin décembre 2004, l'OFAS a été consulté par le TFA dans 483 cas. Dans 44 de ces cas, l'office a donné son préavis. Il a recouru auprès du TFA contre 12 arrêts des tribunaux cantonaux.

Tableau 2 Arrêts du TFA, préavis et recours de l'OFAS

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Durée moyenne de traitement	Arrêts du Tribunal fédéral des assurances
	516	599	676	682	724	772	1016	806	8,9 mois	

L'OFAS enregistre systématiquement son activité de recours depuis le 1er avril 2004*
 Depuis le 1er avril 2004

Cas pour lesquels l'OFAS a été consulté

483

Préavis émis par l'OFAS

44

Recours de l'OFAS

12

* Sans les arrêts concernant l'unité Médecine du domaine AI. Par cette possibilité de donner son préavis et de recourir, l'OFAS influe sur la jurisprudence. Il en fait usage surtout quand il s'agit de décisions de principe du Tribunal fédéral des assurances. Evaluation Toutes les personnes interrogées affirment que le recours auprès du tribunal des assurances est un instrument de surveillance important pour influencer sur les décisions de principe. En même temps, les représentants des OAI constatent que l'OFAS n'en avait pas fait suffisamment usage dans le passé, par manque de ressources notamment. Elles considèrent qu'il est important que les arrêts soient constamment intégrés aux directives de l'OFAS.

2305

E. 6.1.8

Formation du personnel des OAI Description de l'instrument Le centre de formation de l'AI à Vevey a ouvert officiellement en 1998.²⁸ Rattaché administrativement à l'OAI du canton de Vaud, il élabore et organise pour toute la Suisse, sur mandat de l'OFAS, une offre de cours de perfectionnement destinés au personnel des OAI. Il propose, aussi bien aux Romands qu'aux Alémaniques, un programme comportant des formations propres à l'AI, adaptées à tous les groupes professionnels, à tous les niveaux hiérarchiques (administration, personnel spécialisé, conseillers professionnels, services médicaux, cadres) et à tous les problèmes rencontrés. Ces formations sont très demandées. Par exemple, rien qu'en 2004, 139 cours d'une journée ou de deux jours ont été organisés, auxquels ont participé au total 2039 collaborateurs des OAI.²⁹ Le travail du centre est suivi par une commission présidée par l'OFAS et composée de collaborateurs de l'OFAS et des directions des OAI.

Evaluation Toutes les personnes interrogées ont un avis très positif sur l'offre de formations. Les tâches des collaborateurs de l'AI sont en effet trop spécifiques pour être couvertes par les offres de formations existantes. Les personnes interrogées jugent l'offre complète, actuelle et dynamique pour tous les groupes professionnels, et estiment que les nouveaux problèmes sont bien pris en compte. Elles pensent aussi que ces activités de perfectionnement permettent de créer un réseau entre les OAI et d'uniformiser le droit.

E. 6.2

Instruments de la surveillance administrative et financière de l'OFAS L'art. 92bis RAI règle la surveillance administrative et financière des OAI, qui incombe à l'office fédéral. Celui-ci doit approuver, d'une part, les tableaux des postes de travail avec la classification finale du personnel et, d'autre part, le budget et les comptes annuels de l'OAI afférents à la gestion administrative. Description des instruments L'OFAS effectue concrètement la surveillance de ces deux aspects de la manière suivante: – Dans la seconde moitié des années 90, l'OFAS a développé, en collaboration avec des représentants des OAI, des modèles devant servir à calculer les ressources en personnel pour chaque OAI. La création des OAI cantonaux ayant amené un certain flou, une façon de calculer transparente et standardisée était en effet devenue indispensable. Dans le modèle utilisé aujourd'hui, on calcule le nombre de postes en fonction de la charge de travail générale (premières demandes, population et dossiers en cours). Par conséquent, tous

E. 6.3

Réponse aux questions posées sur l'exécution et les effets de la surveillance Partant des analyses présentées dans les chiffres 6.1 et 6.2, l'exécution et les effets sont évalués ci-dessous au moyen des critères d'évaluation (voir illustration 1). Instruments de surveillance de l'OFAS Jusqu'en 2000, l'OFAS exerçait la surveillance matérielle dans le domaine des moyens rétrospectifs en réalisant tous les cinq ans un contrôle de gestion des OAI. Dans le domaine des moyens préventifs, il faisait usage de sa compétence en matière de décisions et de son droit de recours auprès du Tribunal fédéral des assurances. Depuis 2000, l'OFAS a développé et introduit un certain nombre de nouveaux instruments de surveillance matérielle: le reporting mensuel et trimestriel, les objectifs de processus, le monitoring des nouvelles rentes et l'analyse de l'efficacité des mesures d'ordre professionnel. Il a en outre actualisé les directives et mis en place une large palette de formations à l'intention du personnel des OAI. Dans le cadre de la surveillance administrative, l'OFAS a introduit à la fin des années 90 un modèle de répartition des ressources. Le modèle de calcul pour la dotation en personnel des OAI garantit que ceux-ci travaillent dans les mêmes conditions dans toute la Suisse en ce qui concerne les ressources humaines affectées à l'exécution. L'OFAS s'acquitte de ses tâches de surveillance financière en exami-

2307 nant chaque année le budget des OAI afférent aux frais d'administration et les comptes annuels. Adéquation, exhaustivité et cohérence de la stratégie de surveillance Surveillance matérielle: si l'on considère la date à laquelle les instruments de surveillance ont été introduits, on distingue une phase antérieure à l'année 2000 et une phase postérieure. L'évaluation de ces deux phases est différente: – Jusqu'en 2000, l'OFAS exerçait une surveillance limitée. Il 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, pourtant très utilisée, et n'étaient plus à jour. L'offre de formations à l'intention du personnel des OAI ne se développa qu'à la fin des années 90, avec la création du centre de Vevey. – A l'heure actuelle, après avoir introduit depuis 2000 de nouveaux instruments de surveillance, l'OFAS couvre mieux les principales tâches d'exécution incombant aux OAI. La surveillance a encore été renforcée par l'augmentation de la fréquence à laquelle les contrôles matériels de gestion sont effectués. Divers instruments sont encore lacunaires, ce qui limite leur pertinence. Le problème principal réside toutefois dans le fait qu'il n'existe que peu de liens entre les divers instruments et que les résultats de la surveillance ne sont pas rassemblés de façon à donner une vue générale permettant d'effectuer l'évaluation technique d'un OAI. La raison en est certainement que les divers instruments ne sont pas les produits d'une réelle stratégie globale de la surveillance spécialisée de l'OFAS: ils ont été développés indépendamment les uns des autres et/ou introduits sous l'effet de pressions politiques (c'est le cas du monitoring des nouvelles rentes). Dans leur expertise axée sur une exécution de l'AI orientée effets, Schedler et Proeller (2004) concluent que la forme de pilotage exercé par l'OFAS ne satisfait pas aux exigences d'une gestion orientée résultats adaptée à notre époque.³⁰ Les différents aspects mesurés par les instruments existants ne sont pas fondés sur un modèle des effets reflétant les effets attendus de l'exécution de l'AI. Comment s'explique la situation insatisfaisante observée dans la seconde moitié des années 90? En 1995, c'est-à-dire au début de la période étudiée, la surveillance était répartie entre au moins cinq sections de l'OFAS. Il paraît évident aujourd'hui que, dans ces conditions, l'office ne pouvait pas exercer correctement sa fonction de surveillance. Cette mauvaise organisation interne n'a trouvé de solution

structurelle qu'en 2003, avec la création d'une section Surveillance. De plus, il devenait impératif pour l'OFAS de mettre à jour les directives, qui avaient vieilli, et d'uniformiser les systèmes informatiques disparates des OAI. L'existence de quinze systèmes différents limitait fortement la base de données permettant d'examiner les activités des OAI. La direction de l'OFAS d'alors a accordé la priorité à l'actualisation des directives, au développement de l'offre de formations et à l'amélioration de la situation en matière de données. L'office fédéral a également cherché à savoir, au moyen de diverses expertises, comment il pouvait renforcer la surveillance des OAI.

E. 7

Outre les 26 OAI cantonaux, la Confédération est responsable d'un OAI pour les assurés résidant à l'étranger (art. 56 LAI), qui est rattaché à la Centrale de compensation (CdC) à Genève.

E. 8

Bussmann, W.; Klöti, U.; Knoepfel, P. (éd.) (1997): Einführung in die Politikevaluation, Bâle.

2289 Tableau 1 Objets de l'évaluation, questions et critères d'évaluation
Législation Questions (chapitre 5) Critères d'évaluation Données utilisées Quelles conséquences les bases légales ont-elles pour la mise en œuvre de la surveillance par l'OFAS? Attribution adéquate des compétences et marge de manœuvre suffisante pour l'OFAS, recouvrements clairs LAI, RAI, LPGA, documents Quelles conséquences les structures d'organisation cantonales de l'AI ont-elles pour la mise en œuvre de la surveillance par l'OFAS? Coopération entre Confédération et autorité cantonale de surveillance LAI, RAI, LPGA, documents, entretiens Mise en œuvre de la surveillance par l'OFAS Questions (chapitre 6) Critères d'évaluation Données utilisées Quels sont les instruments utilisés par l'OFAS pour exercer sa fonction de surveillance? Description Documents, entretiens Que penser de la stratégie de surveillance de l'OFAS dans l'AI? Adéquation, exhaustivité et cohérence de la stratégie de surveillance Documents, entretiens Effets de la surveillance exercée par l'OFAS Question (chapitre 6) Critères d'évaluation Base de données Quels sont les effets des activités de surveillance de l'OFAS sur les OAI? Mise en route de processus d'amélioration, soutien au pilotage interne des OAI, prise de décisions conformes au droit en ce qui concerne les prestations et exécution uniforme Entretiens

5 Bases légales de la surveillance dans l'AI Les offices AI cantonaux sont chargés d'exécuter la LAI sous la surveillance de la Confédération. L'exécution de l'AI se fait donc sur le mode fédéraliste, et les activités de la Confédération se recoupent en certains points avec celles du canton; elle est également liée à l'exécution de l'AVS, c'est-à-dire aux organes d'exécution de l'AVS ou, plus exactement, aux caisses de compensation cantonales. L'illustration 2 montre les points de recoupement et les acteurs impliqués dans la fonction de surveillance dans l'AI.

2290 Illustration 2 Organisation de la surveillance dans l'AI Surv. matérielle Surv. financière Surv. administrative Surveillance de l'OFAS Exécution de l'AI Caisses de compensation cantonales Exécution de l'AVS Externe Revision Contrôle de gestion Révision externe Surv. de l'organisation administrative * Calcul des rentes sur la base du taux d'invalidité Versement des prestations - recoupement* Surveillance des cantons OAI cantonaux indépendants

Le chiffre 5.1 ci-dessous regroupe les différentes dispositions légales régissant les tâches et les compétences de la Confédération et des cantons en matière de surveillance, ainsi que les rapports avec l'AVS. Le chiffre 5.2 répond aux questions posées pour l'évaluation des bases légales dans le domaine de la surveillance.

E. 9

Monioudis (2003).

2291 – L'office fédéral prend les mesures nécessaires pour garantir la formation du personnel spécialisé des OAI (al. 2). – Il contrôle chaque année que les OAI effectuent les tâches qui leur sont attribuées par l'art. 57 LAI et veille au redressement des erreurs constatées (al. 3). – Les OAI font rapport au besoin plusieurs fois par an sur leur gestion à l'office fédéral, selon ses instructions (al. 4). Si un OAI manque gravement à ses devoirs, l'office fédéral dispose d'un instrument de répression: il peut exiger du canton qu'il démette de leurs fonctions le responsable d'un OAI et son personnel. En cas de violations graves et réitérées des prescriptions légales par un OAI, l'office fédéral peut en ordonner la gestion par commissaires (art. 66 LAI en corrélation avec l'art. 72, al. 2 et 3, LAVS). L'art. 92bis RAI règle la surveillance administrative et financière des OAI. En vertu de l'al. 1, l'office fédéral exerce cette surveillance par l'approbation: – des tableaux de postes de travail avec la classification finale du personnel (al. 1, let. a) et – du budget et des comptes annuels de l'OAI afférents à la gestion administrative (al. 1, let. b). Fondamentalement, la surveillance matérielle dans l'AI occupe une place beaucoup plus importante que la surveillance administrative et financière. Cette situation est illustrée par une comparaison des dépenses: en 2003, les dépenses de l'AI atteignaient au total 10,7 milliards de francs. Plus de 96 % de cette somme a été versée sous forme de prestations individuelles en espèces, principalement des rentes (6,3 mia. de fr.), ou sous forme de subventions à des institutions (homes par exemple).¹⁰ La surveillance matérielle de l'OFAS se concentre sur les prestations individuelles. Seuls les 4 % restants sont liés aux coûts de gestion et d'administration, relevant ainsi de la surveillance administrative et financière.

E. 10

OFAS (2004): Statistique de l'AI 2004, Berne.

E. 10.1

L'articulation des compétences En vertu de des art. 160, al. 1, et 181 Cst. en corrélation avec les art. 6 et 62 LParl, tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton disposent du droit d'initiative et sont compétents pour adopter, modifier ou abroger des dispositions légales. L'exécutif assume un rôle prépondérant lors de la formation des lois dans le cadre de la phase préliminaire de la procédure législative. Le Conseil fédéral dirige cette phase préliminaire et soumet des projets de loi à l'Assemblée fédérale. La rédaction des projets de loi est en règle générale confiée à des spécialistes faisant partie de l'administration ou à des commissions d'experts généralement instituées par le chef du département concerné.³⁷ Au sein du DFI, la coordination du domaine de la sécurité sociale est assurée par l'OFAS conformément à l'art. 11 Org DFI. L'Org DFI est entrée en vigueur le 1er janvier 2000. Au sein de l'office, c'est le service Projets et tâches spéciales du domaine Assurance-invalidité qui, entre autres tâches, est responsable de la direction des projets législatifs concernant l'AI depuis 1999. Auparavant, il n'y avait pas d'unité organisationnelle spécifiquement chargée du domaine législatif. Toutefois, avant l'entrée en vigueur de l'Org DFI déjà, une collaboratrice du

domaine Assurance-invalidité était chargée de la préparation des textes législatifs. Pour ce qui est du contenu, d'autres personnes issues des différents secteurs du domaine Assurance-invalidité contribuent également aux travaux législatifs. Les personnes chargées de la mise en œuvre de la révision et de la surveillance de l'exécution de la loi sont également appelées à contribuer au développement du droit. En outre, l'OFAS est épaulé par son Centre de compétences Analyses fondamentales qui comporte les secteurs Recherche et développement, Statistique et Mathématique (voir ch. 10.4). Les projets de révision sont rédigés en étroite collaboration entre la direction du domaine Assurance-invalidité et la direction de l'OFAS. Le Conseil fédéral est également appuyé par un organe consultatif et extraparlamentaire. Il nomme la Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (Commission AVS/AI; art. 73, al. 1, LAVS) qui est une commission extraparlamentaire. Celle-ci est avant tout chargée 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, LAVS). Conformément aux art. 73 LAVS et 65 LAI, cette commission doit également 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. Elle peut instituer des sous-commissions pour traiter des affaires particulières, ce qu'elle a fait en instituant la sous-commission AI pour traiter des questions liées au domaine de l'assurance-invalidité. La phase préliminaire de la procédure législative se déroule de la manière suivante: L'OFAS élabore un projet destiné à la procédure de consultation. En règle générale, il suit la voie usuelle à savoir sous-commission AI, Commission AVS/AI et consultation des offices. Ensuite, le DFI soumet le projet destiné à la procédure de consultation au Conseil fédéral et lui demande de l'habiliter à ouvrir la procédure de consultation. A l'issue de la procédure de consultation, l'étape suivante consiste à rédiger le message définitif. Comme pour le projet mis en consultation, le message

E. 10.2

La mise en route et le déroulement des révisions de la législation Ce sont avant tout les associations de personnes handicapées et certains milieux parlementaires qui ont demandé la 4e révision de l'AI. La motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats du 28 septembre 1994 (94.3377) invitait le Conseil fédéral à prendre des mesures afin de consolider l'AI financièrement et d'uniformiser son exécution. Elle se focalisait principalement sur des aspects liés à la procédure et à l'organisation de l'AI. En 1992 déjà, la Conférence des organisations factières de l'aide privée aux handicapés avait rédigé à l'attention de l'OFAS un papier contenant 20 propositions de refonte des principes de la LAI régissant le domaine des prestations individuelles.³⁹ Disposant de suffisamment de temps, l'OFAS a pu examiner ces propositions de manière approfondie et les développer. Fin 1995, le DFI chargeait l'OFAS d'élaborer à l'attention du Conseil fédéral un rapport sur les points essentiels et les mesures prévues de la 4e révision de l'AI. Le rapport proposait d'effectuer la révision en deux phases.⁴⁰ Le refus essuyé par la première partie lors de la votation populaire de juin 1999 a fortement ralenti le processus législatif. Plus de huit ans séparent en effet le démarrage des travaux fin 1995 de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2004, de la 4e révision de l'AI. Les débats parlementaires sur la 4e révision de l'AI étaient encore en cours lorsque les commissions de la sécurité sociale et de la santé publique des deux Chambres ont présenté, fin 2002 et début 2003, des motions visant à obliger le Conseil fédéral à évaluer l'efficacité des mesures prises dans le cadre de la 4e révision de l'AI et à parer à l'augmentation constante du taux

de rentes au moyen de mesures à instaurer lors d'une prochaine révision.⁴¹ Parallèlement, la pression politique sur le DFI se faisait plus forte. Les partis bourgeois demandaient au DFI de mettre rapidement la 5e révision de l'AI en consultation afin d'exercer un contrôle plus rigoureux des prestations et de lutter contre les abus.⁴² Le sujet des «faux» ou «pseudo-invalides» était en effet passé sur les devants de la scène. Le 21 mai 2003, le Conseil fédéral chargeait le DFI d'entreprendre la 5e révision de l'AI sans tarder et de préparer un projet destiné à la procédure de consultation. Le 26 mai 2003, lors d'une rencontre avec la presse sur l'île Saint-Pierre, le conseiller fédéral Couchepin a, pour la première fois, informé le public sur la 5e révision de l'AI. Auparavant, une cellule constituée de cinq experts de l'OFAS avait été constituée afin de développer les grands axes de cette révision dans les plus brefs délais, les grandes orientations de

E. 10.3

Le recours à des acteurs extérieurs à l'administration La participation d'acteurs extérieurs à l'administration au développement du droit a principalement lieu dans le cadre de la collaboration avec les membres de la Commission AVS/AI et lors de la procédure de consultation. De l'avis de représentants de l'OFAS et d'acteurs extérieurs à l'OFAS, la Commission AVS/AI n'assume pas son rôle à la manière d'un organe stratégique et ne contribue guère au lancement de nouveaux thèmes. Même s'il la charge avant tout de donner son préavis sur l'exécution et le développement ultérieur de l'assurance-invalidité, l'art. 73, al. 2, LAVS lui permettrait d'être plus active en la matière. Lors de la 4e révision de l'AI, des groupes de travail comprenant des acteurs externes avaient déjà été institués au cours d'une phase précoce de la procédure préliminaire. En revanche, aucun acteur externe n'a participé à la rédaction du projet de 5e révision de l'AI destiné à la procédure de consultation. Ce n'est qu'à l'issue de la procédure de consultation que des groupes de travail comportant un certain nombre d'acteurs extérieurs à l'administration ont été formés pour la rédaction du message du Conseil fédéral. Cette manière de faire a pour but de donner une assise aussi large que possible aux divers éléments de la révision avant la phase des débats parlementaires. Les associations de personnes handicapées estiment que leur participation au sein des organes existants (Commission AVS/AI, sous-commission AI) est bonne. La délégation représentant les associations de personnes handicapées au sein de la sous-commission AI déploie toujours beaucoup d'efforts lors du traitement des objets. Pour sa part, l'OFAS apprécie cet apport et estime qu'il s'agit d'une contribution précieuse à la procédure préliminaire. En revanche, les associations de personnes handicapées critiquent le fait que, en dehors des organes en place, elles ne soient pas associées de façon suffisamment systématique et transparente au développement du droit. Elles regrettent l'absence d'un organe stratégique constitué de groupes d'acteurs extérieurs à l'administration chargé d'apporter un appui systématique à l'OFAS en observant le développement de l'AI en continu et en proposant des solutions envisageables suffisamment tôt. Jusqu'à très récemment, les OAI n'étaient guère associés au processus législatif. A la fin des années 90, des différends matériels et personnels entre les OAI et l'OFAS s'étaient aggravés au point d'empêcher toute collaboration lors de la 4e révision de l'AI et, du même coup, la prise en compte dans le développement du droit de l'expérience pratique des unités chargées de son exécution. Les rapports se sont toutefois nettement détendus et améliorés depuis le changement de personnel à la

2317 tête du domaine Assurance-invalidité. Les OAI ont également été associés aux groupes de travail dans le cadre de la 5e révision de l'AI.

E. 10.4

Les bases (scientifiques) prises en compte pour le développement du droit L'OFAS dispose, depuis près de cinq ans, d'un Centre de compétences Analyses fondamentales. Celui-ci comporte les secteurs Mathématique, Statistique et Recherche et développement (ce dernier secteur, créé en 1995, a été intégré au Centre de compétences). La mission du Centre de compétences Analyses fondamentales est de créer et d'analyser en continu les bases du développement à venir. A cet effet, il établit des statistiques, élabore des modèles et développe des méthodes et des scénarios. Le Centre de compétences constitue une ressource interne pour les autres domaines de l'OFAS. Le secteur Recherche et développement est chargé de la planification, de l'adjudication et du traitement des mandats externes dans les domaines d'activité de l'OFAS ainsi que du traitement des questions de politique sociale générale. Le domaine Assurance-invalidité peut également commander ses propres expertises et études. Le programme national de recherche (PNR) 45 Problèmes de l'Etat social Suisse – lancé par le Conseil fédéral en 1998 – constitue une autre source de bases scientifiques. Le chef du secteur Recherche et développement de l'OFAS a dirigé le Comité de direction responsable du programme. Un montant de 10 millions de francs avait été alloué à ce programme dont l'un des volets était consacré aux personnes handicapées et invalides. Les projets de recherche ont démarré en 2000/2001 et ont été achevés en 2003/2004. En comparaison avec les domaines couverts par d'autres assurances, notamment l'assurance-maladie ou l'assurance-vieillesse, l'OFAS n'a commandé que peu d'études dans le domaine de l'AI et de l'invalidité. Depuis 1999, onze études ont été réalisées pour le compte du secteur Recherche et développement.⁴³ Ces travaux abordent l'AI sous l'angle global de la politique sociale. Avant 1999, aucun projet de recherche portant sur le domaine de l'invalidité n'a été réalisé dans le cadre du secteur Recherche et développement. Au cours de ces dernières années, le domaine Assurance-invalidité n'a que peu exploité les ressources de recherche internes du secteur Recherche et développement. Il n'a pas non plus proposé de thèmes pour des projets de recherche qui auraient pu être réalisés dans le cadre du PNR 45. En revanche, depuis 1996, le domaine Assurance-invalidité a commandé plusieurs expertises, principalement consacrées à certaines questions de procédure et d'organisation de l'AI. Au vu de cette situation, force est de constater que peu de bases scientifiques ont été prises en compte pour le développement du droit. Le projet de 4e révision de l'AI ne se réfère à des études scientifiques que de manière marginale.⁴⁴ De plus, en ce qui concerne les processus de décision des OAI, il n'était pas non plus possible de tenir compte de données statistiques différenciées puisque, avant 2000, l'OFAS ne les

E. 11

Ainsi, la loi d'introduction du canton de Lucerne (art. 6, al. 1) règle les tâches de la manière suivante: Le département de la santé publique et des affaires sociales exerce la surveillance administrative sur l'OAI, dans la mesure où la responsabilité de celle-ci n'incombe pas à la Confédération ou à des instances judiciaires. A son al. 3, l'art. 6 concrétise la surveillance de la manière suivante: L'OAI soumet au département de la santé publique et des affaires sociales son règlement interne, l'organigramme, le tableau des effectifs ainsi que tous les objets devant être soumis à la Confédération pour approbation.

2292 – le siège de l'OAI (let. a), – l'organisation interne de l'OAI (let. b), – le statut juridique du chef de l'OAI et de ses collaborateurs (let. c). La loi fédérale ne précise pas davantage quelle est l'organisation interne à adopter dans chaque cas particulier. Chaque

canton définit, par une loi d'introduction de l'AI, ses tâches ou celles de la commission de surveillance qu'il institue.¹² La plupart des cantons attribuent à l'autorité cantonale de surveillance les compétences suivantes: – le choix du responsable de l'OAI, – les conditions d'embauche et de travail du personnel, – le règlement de l'organisation interne (directives internes relatives à l'organisation, organigramme). L'OFAS a approuvé, dans le cadre de la création des OAI cantonaux, les lois d'introduction cantonales. Cette approbation a un effet constitutif pour les OAI. Statut juridique des OAI Le législateur n'indique pas non plus expressément la forme juridique que doivent adopter les OAI cantonaux. C'est aux cantons qu'il revient de la choisir. Mais les OAI doivent toujours être indépendants (art. 54, al. 1, LAI), c'est-à-dire autonomes vis-à-vis de l'administration cantonale. En pratique, divers modèles d'organisation juridique ont été développés, allant de la séparation totale des établissements cantonaux d'assurances sociales (AVS et AI), tant du point de vue des locaux et/ou du personnel que des aspects techniques de gestion, jusqu'à la réunion en termes d'organisation et de gestion. On peut distinguer quatre modèles.¹³ a) Les cantons de Bâle-Ville, Genève, Lucerne, Neuchâtel et Valais, par exemple, ont opté pour une indépendance complète des organes d'exécution de l'AVS et de l'AI. Chaque assurance a son organisation, ses locaux, ses ressources financières et son personnel, ainsi que sa gestion et sa surveillance propres. Dans ces cantons, hormis la collaboration prévue par la législation fédérale entre la caisse de compensation cantonale et l'OAI cantonal, il n'existe pas de point de contact entre les deux assurances, qui sont toutes deux conçues comme des établissements de droit public autonomes. b) Une autre solution choisie par les cantons est la réunion des organes exécutifs de l'AVS et de l'AI, tant du point de vue des locaux que de la gestion. Les deux organes sont alors dirigés par le même responsable en union personnelle. Cette structure a surtout été choisie par les petits cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, Glaris, Jura, Nidwald, Obwald, Schwyz, Schaffhouse, Uri, Zoug). La réunion des services administratifs permet de tirer profit des synergies. Toutefois, l'union personnelle au niveau de la direction fait qu'une seule personne est responsable de la mise en œuvre de deux assurances, alors que chacune – conformément au droit fédéral – a des tâches,

E. 11.1

Importance accordée à l'augmentation du nombre de rentes dans le cadre des révisions de l'AI Bien que les données disponibles au milieu des années 90 aient déjà permis de prédire l'explosion des rentes, l'OFAS n'a accordé à cette problématique qu'une place marginale dans le cadre de la 4e révision de l'AI et n'a pas développé de stratégie de base correspondante. Le rapport concernant les caractéristiques et les points essentiels de la première partie de la 4e révision de novembre 1996 n'aborde pas le problème de l'augmentation du nombre de rentes. L'OFAS voulait résoudre les problèmes financiers principalement en agissant sur les recettes (transfert de capital et de cotisations des allocations pour perte de gain à l'AI) ainsi qu'au moyen de mesures d'économie (suppression du quart de rente et des rentes complémentaires) et d'une première série de mesures visant à maîtriser les coûts. D'autres mesures, principalement dans le domaine des prestations individuelles, avaient été jugées moins urgentes et il était prévu de les intégrer dans la seconde partie de la 4e révision de l'AI. La première partie ayant été refusée lors de la votation populaire de juin 1999, toutes les mesures – à l'exception de la suppression du quart de rente – de la première partie rejetée et les différents points qui étaient, à l'origine, prévus pour la seconde étape de la révision ont été réunis en un seul projet. Le projet de juin 2000 envoyé en

E. 11.2

Réactions à certains aspects du problème Partant d'une analyse de la littérature spécialisée, le CPA a rédigé un rapport répertoriant les principaux facteurs contribuant à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI.⁵¹ Le rapport distingue deux types de facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes, soit les facteurs exogènes, liés à l'environnement social et économique de l'AI, et les facteurs endogènes situés dans la sphère d'influence de l'assurance elle-même. Il aborde les facteurs endogènes selon les

E. 11.2.1

Première dimension: longue procédure d'instruction des demandes AI Une catégorie de problèmes importants relevés par le rapport du CPA concerne les points faibles dans l'instruction des demandes AI. Ils encouragent le versement de rentes au détriment des efforts visant la réadaptation professionnelle des personnes concernées. Selon le CPA, six facteurs peuvent être rangés dans cette catégorie. Ceux-ci sont énumérés au tableau 4

⁵² Les dimensions et les facteurs identifiés ayant été abordés en détail dans le rapport du CPA, ils ne seront plus approfondis ici. ⁵³ Conseil fédéral (1996); Conseil fédéral (2000); Conseil fédéral (2004).

2321 Tableau 4 Problèmes relevés dans la 1re dimension et mesures correspondantes dans les révisions Mesures 4e révision de l'AI 5e révision de l'AI Problèmes de la 1re dimension: Longue procédure d'instruction des demandes AI

Facteurs Projets envoyés en consultation (apport de l'OFAS) Loi fédérale sur l'AI Projet envoyé en consultation (apport de l'OFAS) A: Annonce tardive auprès de l'AI

x B: Longue procédure x x C: Problèmes de coordination avec d'autres institutions d'assurance x (AC, AS) x (AC, AS) x (AA, AIJM) D: Médicalisation des cas d'assurance dont la cause n'est pas clairement établie x x E: Protection juridique étendue des assurés x

x F: Large latitude d'appréciation des responsables de l'exécution x x

AC: assurance-chômage, AS: aide sociale, AA: assurance-accidents, AIJM: assurance d'indemnités journalières en cas de maladie. La graisse des croix indique la priorité accordée aux mesures. Le tableau ci-dessus montre quels facteurs ont donné lieu à la formulation de mesures dans le cadre des révisions. Les colonnes relatives aux projets envoyés en consultation montrent l'apport spécifique de l'OFAS. Ces mesures font l'objet des explications ci-dessous, les parenthèses renvoyant aux facteurs concernés. Les priorités que l'OFAS leur a accordé dans le cadre des révisions fait l'objet du dernier point du présent paragraphe. Mesures prévues par les révisions Les mesures prévues par l'OFAS dans le cadre des projets de 4e révision destinés à la procédure de consultation concernant les problèmes liés à la longue procédure d'instruction des demandes AI sont énumérées ci-dessous. Toutes ces mesures ont finalement été reprises dans la loi. – Des services médicaux régionaux (SMR) sont opérationnels depuis début 2005. Leur mission consiste à soutenir les OAI lors de l'examen des conditions médicales ouvrant le droit à des mesures de réadaptation ou à des rentes. Au besoin, les SMR peuvent procéder eux-mêmes à des examens médicaux de personnes assurées. La mise en place de ces SMR doit conduire à une uniformisation des examens médicaux ainsi qu'à une évaluation de meilleure qualité et plus rapide des demandes de prestations. A l'origine, le projet envoyé en consultation prévoyait de remplacer les services médicaux existants par un service médical organisé par la Confédération. Finalement, en vertu de la solution retenue (art. 59 LAI en relation avec

l'art. 47, al. 3, RAI), les OAI mettent en place des SMR qui sont placés sous la surveillance matérielle de l'OFAS. (Facteurs B, D et F)

2322 – Conformément à l'art. 68bis, al. 1, LAI, tous les cantons ont institué des organes de collaboration interinstitutionnelle entre l'AI, l'AC et l'aide sociale. Le but de cette mesure est de maintenir la capacité de gain résiduelle et d'encourager la réadaptation professionnelle des personnes concernées au moyen de la collaboration interinstitutionnelle. En outre, les al. 2 et suivants de l'art. 68bis constituent une base légale fédérale améliorant l'échange de données entre les assurances sociales. (Facteurs C et B) – La procédure d'audition a été remplacée par une procédure d'opposition afin d'améliorer la protection juridique au sein de l'administration. Elle doit en outre permettre de décharger les autorités judiciaires – en particulier les instances de recours cantonales – en permettant de résoudre de nombreux cas au niveau administratif sans devoir impliquer les tribunaux. Mentionnée dans le projet de 4e révision de l'AI envoyé en consultation, cette mesure a toutefois été mise en œuvre dans le cadre de l'introduction de la partie générale du droit des assurances sociales (art. 52 LPG), raison pour laquelle elle n'est plus mentionnée dans le message concernant la 4e révision de l'AI. (Facteurs B et E) Concernant les problèmes liés à la procédure d'instruction de la demande, le projet de l'OFAS de 5e révision de l'AI et le projet spécifique «Procédure dans l'AI» envoyés en consultation proposent les modifications suivantes: – Des projets pilotes de mise en place d'un système de détection précoce et de suivi (DPS) de personnes dont la capacité de travail est totalement ou partiellement restreinte en raison d'une maladie pourront être démarrés. Ces mesures doivent avant tout contribuer à ce que les personnes concernées puissent garder leur emploi ou, si cela n'est pas possible, à les mettre rapidement en contact avec le système de prise en charge compétent. (Facteurs A et C) – Les assurés pourront à l'avenir percevoir des prestations uniquement à partir du dépôt de la demande auprès de l'AI et non plus rétroactivement à partir de la date de survenance de l'incapacité de gain, souvent antérieure de plusieurs années. L'objectif de cette mesure est d'inciter les assurés atteints d'une maladie de longue durée à s'annoncer le plus tôt possible à l'AI. (Facteur A) – L'évaluation médicale de l'incapacité de travail se fera uniquement par les médecins AI des SMR afin de séparer systématiquement les compétences entre les médecins traitants et les médecins de l'assurance sociale. Cette nouvelle mesure doit permettre d'améliorer l'objectivité de l'évaluation de l'incapacité de travail et d'accélérer la procédure. (Facteurs B et D) – Le nombre élevé d'oppositions enregistré en 2003 a montré que la suppression de la procédure d'audition préalable n'a pas amélioré l'acceptation des décisions des OAI. Il est prévu de remplacer l'actuelle procédure d'opposition par la procédure de préavis précédemment en vigueur et d'introduire une participation obligatoire modique aux frais de procédure pour les litiges relatifs aux prestations de l'AI. Le but de cette mesure est d'améliorer l'acceptation par les assurés des décisions négatives des OAI. (Facteurs B et E)

2323 Priorités fixées dans les deux projets de révision En ce qui concerne les problèmes liés à la longue procédure d'instruction des demandes AI, la 4e révision de l'AI accordait une priorité élevée aux mesures d'optimisation de la procédure d'instruction de la demande de prestations AI. La mise en place des SMR est la mesure clé proposée par l'OFAS. Lors de la 5e révision de l'AI, l'attention s'est déplacée sur les processus qui précèdent l'entrée dans le système de l'AI. Le système de détection précoce et de suivi de personnes dont la capacité de travail est totalement ou partiellement restreinte en raison d'une maladie constitue la mesure clé de ce projet. Par rapport au projet de 5e révision de l'AI envoyé en

consultation, le Conseil fédéral veut renforcer cette orientation en introduisant ce système sur l'ensemble du territoire et pas seulement à l'aide de projets pilotes dans différentes régions économiques.⁵⁴ A l'issue de la procédure de consultation, l'OFAS a chargé un groupe de travail constitué d'experts extérieurs à l'administration d'approfondir ce thème. Cette priorité a rencontré une large approbation parmi les participants à la consultation.

E. 11.2.2

Deuxième dimension: points faibles dans le domaine de la réadaptation professionnelle
Selon le rapport du CPA, les points faibles dans la conception et l'exécution des mesures de la réadaptation rendent plus difficile la réinsertion professionnelle des personnes concernées et encourage l'octroi de rentes. Le tableau ci-après présente les facteurs pertinents correspondants. Tableau 5 Problèmes relevés dans la 2e dimension et mesures correspondantes dans les révisions Mesures 4e révision de l'AI 5e révision de l'AI
Problèmes de la 2e dimension: Points faibles dans le domaine de la réadaptation professionnelle

Facteurs Projets envoyés en consultation (apport de l'OFAS) Loi fédérale sur l'AI Projet envoyé en consultation (apport de l'OFAS) A: Manque de mécanismes d'incitation à l'emploi des personnes handicapées x x x B: Appui insuffisant de la part des services de placement

x

C: Efficacité insuffisante des mesures d'ordre professionnel

x D: Accès difficile aux mesures d'ordre professionnel

x x E: Manque d'incitation à accroître l'activité lucrative

x

La graisse des croix indique la priorité accordée aux mesures

54 Service de presse et d'information du DFI, communiqué de presse du 13 avril 2005.

2324 Les mesures correspondantes présentées par les projets de révision font l'objet des explications ci-dessous. Les parenthèses renvoient aux facteurs concernés. Les priorités que l'OFAS leur a accordé dans le cadre des révisions fait l'objet du dernier point du présent paragraphe. Mesures prévues par les révisions Le projet de 4e révision de l'AI (2000) envoyé en consultation ne contenait qu'une seule et unique mesure destinée à optimiser la réadaptation professionnelle: – L'art. 68ter LAI crée une base légale permettant à la Confédération d'assurer, à l'échelle nationale, une information générale des assurés sur les prestations de l'assurance. Cette information doit également contribuer à sensibiliser des milieux importants du point de vue de la réadaptation professionnelle (employeurs et médecins). (Facteur A) Les projets de l'OFAS envoyés en consultation ne contenaient pas encore les changements suivants qui ont été rajoutés à la 4e révision de l'AI sous l'impulsion d'acteurs extérieurs: – L'art. 68quater LAI permet d'autoriser des projets pilotes de durée limitée dérogeant à la loi afin d'encourager l'embauche des personnes handicapées. Le but de cette mesure est d'expérimenter des mesures destinées à inciter les employeurs à embaucher davantage d'assurés invalides aptes à la réadaptation. (Facteur A) – Selon le nouvel art. 18, al. 1, LAI, les assurés invalides ont droit à un soutien actif dans la recherche d'un emploi approprié et, s'ils en ont déjà un, à un conseil suivi afin de le conserver. Cette mesure vise à rétablir l'égalité des chances entre personnes handicapées et

personnes valides lors de la recherche ou de la conservation d'un emploi. (Facteur B) – Sous certaines conditions, l'AI rembourse des frais de perfectionnement dans le domaine professionnel de l'assuré ou dans un autre domaine (art. 16, al. 2, let. c, LAI). La prise en charge des frais supplémentaires de perfectionnement professionnel imputables à l'invalidité et l'égalité de traitement entre les différentes formes de perfectionnement sont ainsi assurés. (Facteur D) Le projet de 5e révision de l'AI envoyé en consultation prévoit les mesures suivantes: – Des mesures de réinsertion supplémentaires seront introduites afin de compléter les mesures de réadaptation professionnelle actuelles, peu adéquates pour les malades psychiques ou peu qualifiés. Il s'agit de mesures de formation et d'occupation ainsi que de mesures de réhabilitation socioprofessionnelles. Le but de ces mesures est notamment de permettre de rétablir, de maintenir ou d'améliorer la capacité de gain de l'assuré, voire de rendre possible une occupation temporaire (art. 14, al. 2, nLAI). (Facteurs C et D) – Les assurés seront tenus de collaborer activement à leur réadaptation (art. 6a nLAI). (Facteur C) – Il est prévu de remplacer l'actuel droit aux indemnités journalières pendant la mise au courant (art. 20 RAI) par un droit à une allocation d'initiation au travail (art. 18a, al. 3, nLAI). Cette prestation sera pas seulement octroyée

2325 lorsque l'emploi a été trouvé par l'OAI, elle le sera d'une manière plus générale lorsque l'assuré a trouvé un emploi dans le cadre du placement. (Facteur D) – Selon l'art. 18a, al. 4, nLAI, le Conseil fédéral pourra prévoir la prise en charge temporaire de l'augmentation des cotisations à la prévoyance professionnelle et à l'assurance d'indemnités journalières maladie due à la maladie ou à l'invalidité lorsque l'assuré a trouvé un emploi grâce au placement. (Facteur A) – L'incitation perverse entravant les efforts de mise en valeur de la capacité de gain résiduelle sera supprimée. Lorsque l'augmentation du revenu provenant de l'exercice d'une activité lucrative entraîne une modification du taux d'invalidité, la rente AI sera revue à la baisse, comme cela est le cas aujourd'hui. Le manque à gagner qui en découle sera toutefois contrebalancé par une prestation compensatoire. (Facteur E) Priorités fixées dans les deux projets de révision Lors de l'élaboration du projet de 4e révision de l'AI destiné à la procédure de consultation, l'OFAS ne prévoyait pas d'introduire de nombreuses mesures d'optimisation de la réadaptation professionnelle. Le projet comptait en effet sur une seule mesure formulée en termes généraux – une information générale des assurés sur les prestations de l'assurance – pour améliorer la situation dans le domaine de la réadaptation. Les autres mesures, notamment le droit à un soutien actif dans la recherche d'un emploi approprié, ont été rajoutées au projet ultérieurement. En 2000, dans les avis qu'elles ont émis dans le cadre de consultation organisées dans la perspective de la 4e révision de l'AI, la COAI, mais surtout la Conférence des organisations faîtières de l'aide privée aux handicapés (DOK) ont critiqué l'approche de l'OFAS qui, malgré la forte augmentation du nombre de rentiers AI, négligeait la piste de la réadaptation professionnelle. En 1992 déjà, la DOK avait souligné les lacunes en la matière dans un document de base esquissant des propositions de mesures en vue de la 4e révision de l'AI.⁵⁵ Ce n'est que dans le cadre de la 5e révision de l'AI que l'OFAS a accordé une place centrale à l'optimisation de la réadaptation professionnelle. Outre la détection précoce (voir ch. 11.2.1), les mesures de réinsertion constituent l'un des points forts du projet. Ces mesures supplémentaires de réadaptation sont maintenues, mais, eu égard aux résultats de la consultation, elles seront ordonnées de manière plus ciblée dans le cadre d'un plan de réadaptation individuel et d'une fixation individuelle d'objectifs concrets.⁵⁶ A l'issue de la consultation et comme il l'a fait pour la détection précoce, l'OFAS a chargé un groupe de travail constitué d'experts extérieurs à l'administration

d'approfondir ce thème. Les mesures de réinsertion ont également rencontré une large approbation parmi les participants à la consultation. Dans leurs avis émis lors de la procédure de consultation relative à la 5e révision de l'AI, la COAI et la DOK avaient toutefois critiqué le fait que le projet éludait une nouvelle fois la responsabilité sociale des employeurs⁵⁷ et qu'il ne proposait quasiment aucune mesure dans le domaine de l'incitation à l'emploi de personnes handicapées.⁵⁸ Ces deux acteurs

55 DOK (1992), p. 12 et ss. 56 Service de presse et d'information du DFI, communiqué de presse du 13 avril 2005. 57 COAI (2004): Vernehmlassung der IVSK zur 5. IV-Revision, Stans, p. 12. 58 DOK (2004): Vernehmlassung der DOK zur 5. IVG-Revision, p. 6.

2326 avaient déjà insisté sur l'importance de cet aspect de la problématique dans le cadre de la consultation organisée dans la perspective de la 4e révision de l'AI.⁵⁹ Le message concernant la première partie de la 4e révision de l'AI annonçait également l'examen d'autres mesures; il n'en a finalement rien été.⁶⁰

E. 11.2.3

Troisième dimension: Exécution cantonale sous la surveillance de la Confédération Le rapport du CPA relève que la large latitude d'appréciation due à l'exécution décentralisée de l'AI et les lacunes dans la surveillance exercée par la Confédération sur les OAI peuvent également avoir une incidence défavorable sur l'évolution du nombre de rentes versées par l'AI. Le tableau ci-après présente les facteurs pertinents et l'importance accordée par les différentes révisions de la LAI aux mesures correspondantes. Tableau 6 Problèmes relevés dans la 3e dimension et mesures correspondantes dans les révisions Mesures 4e révision de l'AI 5e révision de l'AI Problèmes de la 3e dimension: Exécution cantonale sous la surveillance de la Confédération

Facteurs Projets envoyés en consultation (apport de l'OFAS) Loi fédérale sur l'AI Projet envoyé en consultation (apport de l'OFAS) A: Lacunes dans la surveillance exercée par la Confédération sur les OAI x x x B: Compétences de surveillance insuffisantes et cumul de fonctions de l'OFAS

x C: Instruments de pilotage de la Confédération inadéquats x x x

La graisse des croix indique la priorité accordée aux mesures. Le tableau ci-dessus montre quels facteurs ont donné lieu à la formulation de mesures dans le cadre des révisions. Ces mesures font l'objet des explications ci-dessous, les parenthèses renvoyant aux facteurs concernés. Les priorités que l'OFAS leur a accordé dans le cadre des révisions fait l'objet du dernier point du présent paragraphe.

59 COAI (2000), p. 12.; DOK 2000, p.10 et s. 60 Conseil fédéral (2000), p. 58.

2327 Mesures prévues par les révisions Les mesures prévues et mises en œuvre dans le cadre de la 4e révision de l'AI et importantes du point de vue de l'exécution cantonale de l'AI placée sous la surveillance de la Confédération sont les suivantes: – La fréquence des contrôles des OAI qui ont actuellement lieu tous les trois ans sera augmentée à un contrôle par an à partir de 2006. (Facteur A) – Une base légale permettant le financement d'enquêtes statistiques et d'analyses des effets induits par la loi a été mise en place (art. 68 LAI). Elle permettra notamment de mener des enquêtes en vue de développer des instruments de maîtrise des coûts dans l'AI en utilisant des fonds de l'assurance. La réalisation d'évaluations scientifiques doit permettre d'analyser et de surveiller l'application de la loi, d'améliorer son exécution, de renforcer son efficacité et de proposer des modifications des

dispositions légales. (Facteur C) Concernant l'harmonisation de l'application de l'AI, le projet de 5e révision de l'AI envoyé en consultation prévoit les mesures suivantes: – Les compétences fédérales seront étendues à l'organisation des OAI. En vertu de l'art. 54 nLAI, la Confédération pourra, après consultation des cantons, décider de créer des OAI (régionaux) et choisir leur lieu d'implantation. (Facteur A) – Une commission de surveillance devra permettre aux partenaires qui cofinancent l'AI d'être représentés de façon adéquate; elle sera composée de représentants de la Confédération, des cantons et des partenaires sociaux. Cette mesure a pour but de renforcer la surveillance et d'éviter le cumul de fonctions au sein de l'OFAS. Celui-ci continuera d'exercer la surveillance matérielle sur les prestations des OAI alors que, conformément à l'art. 64 nLAI, la commission de surveillance sera notamment compétente pour la surveillance financière et administrative des OAI. (Facteur B) – La surveillance exercée par la Confédération sera renforcée. Ainsi, la Confédération sera habilitée à assurer un pilotage et un financement des OAI en fonction des résultats. Elle pourra conclure des accords de prestations avec les cantons et poser des conditions minimales relatives à l'organisation, à la procédure et aux qualifications du personnel de l'AI. La Confédération aura en outre la compétence d'examiner la gestion des OAI et sera habilitée à prendre des mesures lorsqu'elle constate des lacunes dans leur gestion. (Facteur C) Priorités fixées par les deux révisions Dans la 4e révision de l'AI, l'aspect surveillance n'avait qu'une importance secondaire. A l'origine, le projet de 5e révision de l'AI envoyé en consultation accordait une grande importance aux mesures d'optimisation de la surveillance et de la conduite présentées au paragraphe intitulé Harmonisation de la pratique. Cette importance a été quelque peu revue à la baisse depuis le changement à la tête de l'OFAS et du domaine Assurance-invalidité. Le projet de message relatif à la

2328 5e révision de l'AI de juin 2005 reprend en effet les mesures d'harmonisation de la pratique du projet envoyé en consultation, mais dans une mesure plus limitée.⁶¹

E. 11.2.4

Quatrième dimension: large palette de prestations et cercle de destinataires étendu Le rapport du CPA relève également l'hypothèse selon laquelle, par rapport à d'autres systèmes étrangers, l'AI suisse se caractérise par la taille importante du cercle de ses destinataires et sa large palette de prestations.⁶² Le tableau 7 ci-après présente les facteurs pertinents correspondants. Tableau 7 Problèmes relevés dans la 4e dimension et mesures correspondantes dans les révisions Mesures 4e révision de l'AI 5e révision de l'AI Problèmes de la 4e dimension: Large palette de prestations et cercle de destinataires étendu

Facteurs Projets envoyés en consultation (apport de l'OFAS) Loi fédérale sur l'AI Projet envoyé en consultation (apport de l'OFAS) A: Octroi de prestations sans paiement de cotisations

B: Courtes durées d'assujettissement à l'assurance

x C: Supplément de carrière pour jeunes invalides

x D: Rentes partielles x (suppression $\frac{1}{4}$ de rente) x (introduction $\frac{3}{4}$ de rente)

E: Caractère durable des rentes

F: Déséquilibres lors du calcul du degré d'invalidité

G: Incitation perverse du système d'indemnités journalières de l'AI x x x H: Rentes complémentaires, rentes pour cas pénibles x x x I: Engagements internationaux

Le tableau ci-dessus montre quels facteurs ont donné lieu à la formulation de mesures dans le cadre des révisions. Ces mesures font l'objet des explications ci-après, les parenthèses renvoyant aux facteurs concernés. Les priorités que l'OFAS leur a accordé dans le cadre des révisions fait l'objet du dernier point du présent paragraphe.

61 Conseil fédéral (2005), p. 80 ss. 62 CPA (2005), p. 21.

2329 Mesures prévues par les révisions Les mesures prévues et celles mises en œuvre dans le cadre de la 4e révision de l'AI importantes du point de vue de la large palette de prestations et du cercle de destinataires étendu sont les suivantes: – La première partie de la 4e révision de l'AI prévoyait la suppression du quart de rente. Cette proposition a finalement conduit au refus populaire du projet en 1999. La seconde partie de la 4e révision ne prévoyait pas la mise en place des trois quarts de rente lorsque le taux d'invalidité atteint au moins 60 %. Celle-ci a été introduite dans le cadre des débats parlementaires. (Facteur D) – Le système d'indemnités journalières de l'AI a été adapté en s'inspirant de celui de l'assurance-accidents obligatoire. (Facteur G) – Les rentes complémentaires pour les conjoints des nouveaux rentiers ont été supprimées à l'instar de la disposition correspondante entrée en vigueur dans le domaine de la prévoyance vieillesse avec la 10e révision de l'AVS. Les rentes complémentaires en cours lors de l'entrée en vigueur de la 4e révision de l'AI n'étaient pas touchées par cette suppression. (Facteur H) – La rente pour cas pénible a été supprimée dans certains cas. Un droit aux prestations complémentaires pour les bénéficiaires d'un quart de rente a été introduit simultanément. (Facteur H) Le projet de 5e révision de l'AI envoyé en consultation prévoit les mesures suivantes dans le domaine des prestations de l'AI: – La durée minimale de cotisation ouvrant le droit à une rente AI ordinaire (qui est d'un an actuellement) sera relevée à trois ans. Le but de cette mesure est d'éviter que des étrangers s'inscrivent par précaution à l'AI après seulement un an de séjour en Suisse. (Facteur B) – Le supplément de carrière pour les jeunes invalides sera supprimé. Les rentes seront calculées sur la base du dernier gain réalisé par les personnes concernées lorsqu'elles exerçaient leur activité sans être atteintes dans leur santé. (Facteur C) – Le premier document établi par l'OFAS annonçant la 5e révision de l'AI prévoyait l'introduction d'un système d'octroi de rentes par étapes, tout d'abord pour une durée limitée, notamment les premières années. Cette proposition n'a pas été reprise par la suite.⁶³ (Facteur D) – Le système d'indemnités journalières de l'AI sera harmonisé avec celui de l'assurance-chômage. Certaines exceptions mises à part, suppression du minimum garanti des indemnités journalières de l'AI pour les bas revenus et les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, comme cela est le cas dans l'AC et dans l'assurance-accidents (AA). (Facteur G) – Les rentes complémentaires en cours qui n'ont pas été touchées par la 4e révision de l'AI seront supprimées. (Facteur H)

63 DFI/OFAS (2003), p. 6.

2330 Priorités fixées par les deux révisions Les propositions s'attaquant aux problèmes liés à la large palette de prestations et au cercle de destinataires étendu visent avant tout à réduire les dépenses de l'AI de manière ciblée. Bien plus qu'une réaction explicite au phénomène de l'augmentation du nombre des rentiers AI, les mesures proposées cherchent surtout consolider la situation financière de l'AI. A l'issue de la procédure de consultation sur la 5e révision de l'AI, l'OFAS a, dans ce domaine, accordé une place importante à une

mesure qui ne figurait pas dans le projet envoyé en consultation. Un groupe de travail constitué par l'OFAS s'est penché sur une définition plus stricte de la notion d'invalidité ouvrant le droit à une rente AI. Il a élaboré une proposition dans ce sens en vue de la rédaction du message. Ainsi, l'accès aux rentes sera restreint en rendant la définition légale de la notion d'invalidité plus stricte. Une rente ne sera en principe octroyée que si des mesures de réadaptation sont d'emblée jugées inefficaces ou si de telles mesures ne permettent pas, en dépit des efforts de la personne assurée, d'atteindre le but visé.⁶⁴ 12

Synthèse La partie C de l'évaluation porte sur la manière dont l'OFAS a accompli sa tâche en matière de développement du droit dans le cadre des 4e et 5e révisions de l'AI. Les principales conclusions sont résumées ci-après: Lors des révisions de la législation sur l'AI, l'OFAS a-t-il épuisé toute la marge de manœuvre dont il dispose? 1. Lors de la préparation des révisions de la législation, l'OFAS a avant tout réagi aux sujets proposés par des milieux extérieurs à l'administration ou par le département. Dans l'ensemble, la manière dont l'OFAS a préparé les révisions de la législation sur l'AI doit être qualifiée de passive. Lors de la 4e révision de l'AI, l'OFAS a principalement repris et développé les exigences formulées par les organisations de personnes handicapées. Quant à la 5e révision de l'AI, elle a été mise sur le métier à l'initiative du chef du département. Les thèmes à traiter ont été fixés par le département et l'OFAS a dû les développer en peu de temps. La coordination n'a pas très bien fonctionné et la forte pression politique a limité la marge de manœuvre de l'OFAS qui s'est avant tout borné à réagir. 2. L'organisation des compétences au sein de l'OFAS renforce cette attitude passive. Jusqu'en 1999, l'OFAS ne disposait d'aucune unité distincte expressément chargée des tâches normatives. Aujourd'hui encore, le même personnel qui assume des tâches dans les domaines de la surveillance et de l'exécution de l'AI doit également contribuer au développement du droit. En raison de la précarité des ressources, le manque de différenciation fonctionnelle entre tâches normatives et tâches liées à l'exécution et à la surveillance ont contribué à ce que l'OFAS place les aspects normatifs au second rang de ses préoccupations.

64 Service de presse et d'information du DFI, communiqué de presse du 13 avril 2005.

2331 3. L'explication principale de l'attitude passive de l'OFAS à l'égard du développement du droit est à chercher dans le fait que l'OFAS considère que sa tâche première dans le domaine normatif réside dans la concrétisation des attentes du Parlement, du département ou de groupes d'acteurs importants. Il n'estime en effet pas que la fixation d'un calendrier et d'échéances relatives au développement de la législation sur l'AI fasse partie de ses tâches prioritaires du fait de ses compétences techniques dans ce domaine. L'OFAS a-t-il collaboré avec des acteurs extérieurs? 4. La participation d'acteurs extérieurs au processus normatif a principalement lieu au sein de la Commission AVS/AI instituée par le Conseil fédéral. Celle-ci n'assume toutefois pas son rôle à la manière d'un organe stratégique et procède principalement à l'examen de projets. Lors des deux révisions, l'association d'acteurs extérieurs au développement matériel du droit n'a pas été systématique, voire tardive dans le cas de la 5e révision. Lors de la 4e révision de l'AI, l'OFAS a chargé des groupes de travail comprenant des acteurs externes de développer les thèmes de la révision au cours d'une phase précoce de la procédure préliminaire déjà. En revanche, et sans doute aussi en raison des contraintes dues au calendrier, l'OFAS n'a pas associé d'acteurs extérieurs à l'administration aux travaux préparatoires de la 5e révision de l'AI. Ce n'est qu'à l'issue de la procédure de consultation que des groupes de travail comportant un certain nombre d'acteurs extérieurs à l'administration ont été formés pour la

rédaction du message définitif du Conseil fédéral. 5. La collaboration entre l'OFAS et les OAI était bloquée tout au long de ces dernières années. Des différends sur le fond, mais aussi le style de communication avec les OAI ont longtemps empêché toute collaboration fructueuse entre ces deux acteurs. Jusqu'à très récemment, les OAI n'étaient par conséquent pas associés au développement de la législation sur l'AI. Les connaissances pratiques pertinentes des responsables de l'exécution de la législation n'ont par conséquent pas été prises en compte lors de la préparation des projets. Les rapports se sont nettement détendus au cours de ces derniers mois, le changement à la tête du domaine Assurance-invalidité y étant pour beaucoup. L'OFAS disposait-il des bases (scientifiques) nécessaires au développement du droit? 6. Jusqu'en 1999, l'OFAS ne disposait que de peu de bases scientifiques pour mener à bien sa mission de développement de la législation sur l'AI. Il n'a pas non pas réalisé de projet de recherche portant sur le domaine de l'invalidité jusque-là. L'office n'a pas utilisé ses ressources internes en la matière et, malgré l'évolution alarmante de l'AI, n'a pas cherché à définir des thèmes de recherche pertinents afin de disposer à temps des bases scientifiques nécessaires. Lors de la préparation de la 4e révision de l'AI, l'OFAS n'a donc pu tenir compte de bases scientifiques que dans une faible mesure. En revanche, la préparation du projet de 5e révision destiné à la procédure de consultation a été basée de manière accrue sur les résultats issus de la recherche, surtout en ce qui concerne la croissance du nombre de rentes versées par l'AI. En outre, depuis 2001, l'OFAS dispose de données différen-

2332 ciées portant sur les processus décisionnels des OAI. Jusqu'à aujourd'hui, la recherche ne joue cependant qu'un rôle accessoire au sein de l'OFAS pour ce qui est du développement du droit. Aujourd'hui comme hier, le secteur Recherche et développement de l'OFAS n'est pas systématiquement associé aux travaux normatifs de l'office. L'OFAS a-t-il réagi suffisamment tôt, du point de vue normatif, à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI? 7. L'OFAS a certes perçu la problématique de l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI, mais il a tardé à en reconnaître l'urgence. Le fait est que ce sujet n'a, jusque récemment, occupé qu'un strapontin dans la discussion politique, ce qui a sans doute contribué au manque de sensibilité dont l'OFAS a fait preuve à l'égard du caractère urgent du phénomène. Au cours de cette période, ni le Parlement, ni le Conseil fédéral n'ont traité ce thème. C'est dans ce contexte que l'OFAS a manqué de développer une stratégie fondamentale susceptible d'enrayer l'augmentation de la croissance des rentes. Découle également de ce manque de sensibilisation le fait que, jusqu'à la fin des années 90, l'OFAS n'ait pas fait preuve d'un intérêt suffisant pour le développement de bases scientifiques expliquant ce phénomène de croissance. 8. Longtemps, l'OFAS a tenté de résoudre le problème de la croissance des rentes principalement en améliorant l'organisation et la procédure de l'AI, cherchant avant tout à assurer une application plus uniforme et plus stricte des critères existants. Il misait également sur des mesures d'économies permettant de décharger l'AI. L'idée-force de la 4e révision de l'AI était de parvenir, à long terme, à juguler l'excédent de dépenses, mais non de lutter de manière déclarée contre l'augmentation du nombre rentiers AI. 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 5e révision de l'AI que la croissance des rentes versées par l'AI est devenue un thème prioritaire et que l'on a commencé à développer des mesures permettant de s'attaquer au problème à plusieurs niveaux. L'OFAS exerce-t-il sa mission de développement du droit de

manière efficiente? 9. Force est de constater que l'OFAS exerce sa mission de développement du droit de manière peu efficiente. Il n'a en effet pas tiré un parti optimal des ressources dont il dispose. En outre, le manque de collaboration interne dans le domaine de la recherche, mais aussi le fait de ne pas associer des acteurs extérieurs systématiquement, voire seulement tardivement, au processus de développement du droit n'y ont guère contribué. Enfin, il est à relever que ce processus n'a pas non plus pu suivre un cours optimal en raison du manque de coopération entre l'OFAS et les OAI.

2333 Les principaux résultats de cette partie de l'évaluation sont les suivants: – L'OFAS considère que sa tâche première dans le domaine normatif réside dans la concrétisation des attentes formulées par des tiers extérieurs à l'office, non pas, du fait de ses compétences techniques dans le domaine de l'AI dans la fixation d'un calendrier et d'échéances relatives au développement de la législation. – Lors du développement du droit, le recours à des acteurs extérieurs et aux compétences internes n'a pas été systématique, voire tardif pour ce qui est des acteurs extérieurs. Force est de constater que l'OFAS n'utilise guère ses ressources internes dans les domaines de la recherche et de la statistique. Jusqu'à récemment, des tensions ont en outre empêché d'associer les OAI au processus normatif. – L'OFAS a tardé à reconnaître l'urgence du problème de la croissance des rentes versées par l'AI. Il a manqué de développer une stratégie fondamentale susceptible d'enrayer l'augmentation de la croissance des rentes. – L'OFAS n'a accompli que de manière limitée la mission de développement du droit qui lui incombe en vertu de l'art. 11 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (Org DFI).

2334 Bibliographie Ouvrages de base ayant servi à l'analyse documentaire Rapports relatifs à la gestion des OAI rédigés par l'OFAS (années 2000 à 2003). Rapports relatifs au contrôle matériel de la gestion des OAI de huit cantons sélectionnés. Rapports assortis de recommandations concernant les OAI de Bâle-Ville et du Tessin (intervention sur le monitoring des nouvelles rentes). Conseil fédéral (1996): 4e révision de l'AI. Rapport concernant les caractéristiques et les points essentiels de la révision, Berne. Conseil fédéral (2000): 4e révision de l'AI. Rapport explicatif et projet pour la procédure de consultation, Berne. Conseil fédéral (2004): 5e révision de l'AI. Projet et rapport explicatif pour la procédure de consultation, Berne. Conseil fédéral (2004a): Procédure dans l'AI. Projet et rapport explicatif pour la procédure de consultation, Berne. Conseil fédéral (2005): Message concernant la 4e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (état juin 2005, projet destiné à la consultation des offices), Berne. Contrôle parlementaire de l'administration (2005): Facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité. Rapport à l'attention de la sous-commission DFI/DETEC de la Commission de gestion du Conseil des Etats, Berne. Autres ouvrages Proposition du DFI au Conseil fédéral du 13 juin 2003. Lettre d'accompagnement du rapport explicatif et du projet de 4e révision de l'AI. Bachmann, R.; Müller, F.; Balthasar, A. (2005): Rente un jour – rente toujours. Une analyse des paramètres et processus conditionnant l'entrée en la sortie du système de l'assurance-invalidité, Zurich. Bachmann, R.; Furrer, C. (1999): Die ärztliche Beurteilung und ihre Bedeutung im Entscheidungsverfahren über einen Rentenanspruch in der Eidgenössischen Invalidenversicherung, Lucerne. Office fédéral des assurances sociales (2004): Statistique de l'AI 2004, Berne. Bussmann, W.; Klöti, U.; Knoepfel, P. (éd.) (1997): Einführung in die Politikevaluation, Bâle. Birchler, U.; Merckx, V. (2000): Konzept einer anreizkompatiblen Finanzierung der IV-Stellen, Zurich. Breitenmoser, B. (2000): La surveillance dans l'assurance-invalidité. Sécurité sociales CHSS n° 5/2000, p. 242–244.

Conférence des organisations faîtières de l'aide privée aux handicapés DOK (1992): 4. IVG-Revision. Vorschläge einer DOK-Arbeitsgruppe zu einer grundlegenden IV-Revision, Berne.

2335 Conférence des organisations faîtières de l'aide privée aux handicapés DOK (2000): Vernehmlassung zur 4. IVG-Revision. Conférence des organisations faîtières de l'aide privée aux handicapés DOK (2004): Vernehmlassung der DOK zur 5. IVG-Revision. DFI/OFAS: L'assurance-invalidité face à l'augmentation du nombre de cas d'invalidité, documentation, rencontre avec la presse du 26 mai 2003 (Ile Saint-Pierre). Service de presse et d'information du DFI, communiqué de presse du 28 avril 2004: 5e révision de l'AI: Le Conseil fédéral pose des jalons. Freiner l'augmentation du nombre de rentes – améliorer les incitations à l'intégration – économiser. Service de presse et d'information du DFI, communiqué de presse du 13 avril 2005: Discussion du Conseil fédéral sur la 5e révision de l'AI. Egger, Dreher & Partner AG; Université de Saint-Gall – IDT (2004): Machbarkeitsstudie «Wirkungsmodell der Invalidenversicherung», Berne. Ernst & Young (2000): Konzeption eines Kontrollverfahrens zur Überprüfung der Rentenentscheide der kantonalen IVST durch das BSV, Berne. Furrer, C.; Bieri, O.; Bachmann, R. (2003): Berufliche Wiedereingliederung in der Eidgenössischen Invalidenversicherung, Lucerne. Guggisberg, J.; Schär Moser, M.; Spycher, S. (2004): Auf der Spur kantonaler Unterschiede in der Invalidenversicherung. Eine empirische Untersuchung, Zurich. Häfelin, U.; Haller, W. (2001): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich. Conférences des offices AI, COAI (2000): 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, Stans. Conférence des offices AI, COAI (2004): Vernehmlassung der IVSK zur 5. IVG-Revision, Stans. Knapp, B. (1996): Rechtsgutachten zur Rechtsstellung der IV-Stellen, Vésenaz. Monioudis, H. (2003): Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger. Unter besonderer Berücksichtigung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, Zurich. Motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 20 février 2003 (03.3011). Motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats du 4 novembre 2002 (02.3639). Motion du groupe de l'Union démocratique du centre «Lutte contre la fausse invalidité», du 20 juin 2003 (03.3412). Poledna, Th. (2004): Rechtsgutachten betreffend Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf die Kompetenzzuteilung im Bereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV). Mürger, H.-P.; Schregenberger, H.-Ch. (1999): Bundesamt für Sozialversicherung. Vorschläge zu Struktur und Organisation der Eidgenössischen Invalidenversicherung, Berne.

2336 Schedler, K.; Proeller, I. (2004): Gutachten AHV/IV – Wirkungsorientierter IV-Vollzug, Saint-Gall. Sécurité sociale, CHSS n° 5/2004. Mürger, H.-P. (1997): Bundesamt für Sozialversicherung. Überprüfung des Verfahrens zur Ausrichtung von individuellen Leistungen der IV, Berne.

2337 Annexe Des entretiens structurés ont été menés avec les personnes suivantes: Yves Rossier, directeur de l'OFAS Alard du Bois-Reymond, responsable du domaine Assurance-invalidité de l'OFAS Beatrice Breitenmoser, ancienne responsable du domaine Assurance-invalidité de l'OFAS Benno Schnyder, responsable du secteur Questions fondamentales AI, domaine Assurance-invalidité, OFAS Ralf Kocher, responsable du secteur Surveillance, domaine Assurance-invalidité, OFAS Daniela Foffa, responsable du service Projets et tâches spéciales, domaine Assurance-invalidité, OFAS Ludwig Gärtner,

responsable du secteur Recherche et développement, OFAS Responsables des OAI des cantons de Bâle-Campagne, Berne, Lucerne, Nidwald, Schaffhouse, Schwyz, Soleure et Vaud Andreas Dummermuth, président de la COAI Urs Dettling, responsable du département Politique sociale et organisation faîtière, Pro Infirmis Suisse Ursula Schaffner, responsable de la politique sociale, AGILE Entraide Suisse Handicap, membre de la Commission AVS/AI Georges Pestalozzi-Seger, remplaçant du secrétaire central de la Fédération suisse pour l'intégration des handicapés FSIH, membre de la Commission AVS/AI Dominique Babey, chef Marché du travail et assurance-chômage, Direction du travail, Seco Florian Imstepf, chef de la section PLASTA/ORP/LMMT, Seco Erwin Murer, professeur, chaire de droit du travail et des assurances sociales, Université de Fribourg Colophon Ruth Bachmann, lic. phil. I (direction du projet, Interface) Franziska Müller, lic. rer. soc. (Interface) Adrian Vatter, Prof. Dr. rer. pol. (Université de Constance) Andreas Balthasar, Dr. rer. pol. (Interface) Helen Monioudis, Dr. iur. (conseil juridique externe) Adresse INTERFACE Institut für Politikstudien Seidenhofstr. 12 CH-6003 Luzern Téléphone +41 (0)41 412 07 12 Fax +41 (0)41 410 51 82 www.interface-politikstudien.ch Référence du projet Lucerne, le 1er juin 2005 Numéro du projet: PO4-40

2338

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Évaluation du rôle de l'OFAS dans l'assurance-invalidité In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2006 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 08 Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 28.02.2006 Date Data Seite 2277-2338 Page Pagina Ref. No 10 139 381 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

E. 12

Selon la forme d'organisation, la fonction de surveillance cantonale est exercée par le conseiller d'Etat compétent ou par une commission de surveillance instituée à cet effet dans laquelle le conseiller d'Etat correspondant est représenté.

E. 13

Monioudis (2003), p. 125 et ss.

2293 des ressources financières, des décisions et des compétences différentes, et que les règles de la surveillance par la Confédération ne sont pas identiques. c) Quelques cantons ont créé, à l'occasion de la 3e révision de l'AI, un établissement d'assurances sociales. Ils se subdivisent en deux groupes: c1) Les uns ont institué un établissement, géré par l'administration cantonale, qui réunit sous un même toit deux sujets de droit (ou davantage) indépendants l'un de l'autre et ayant leur personnalité juridique propre (Bâle-Campagne, Fribourg, Grisons, Zurich). Un établissement de droit public autonome englobe ainsi les deux assurances, autonomes et indépendantes l'une de l'autre: caisse cantonale de compensation et OAI cantonal. c2) Les autres ont fondé un établissement d'assurances sociales constituant un sujet de droit autonome, distinct de l'administration cantonale.¹⁴ La caisse cantonale de compensation, qui doit être autonome en vertu du droit fédéral, et l'OAI sont ici réunis en tant que deux départements d'une seule organisation qui

dispose de sa propre personnalité juridique (Argovie, Saint-Gall, Tessin). Les deux assurances ne sont donc indépendantes ni de l'établissement d'assurances sociales, ni l'une de l'autre, et ne sont pas non plus dotées d'une personnalité juridique propre.

E. 14

L'établissement d'assurances sociales du canton du Tessin constitue une exception.

E. 15

Les caisses de compensation cantonales doivent aussi participer à l'examen des conditions de l'assurance.

2294

E. 16

Monioudis (2003), p. 108; Knapp, B. (1996): Rechtsgutachten zur Rechtsstellung der IV-Stellen, Genève, p. 13, 18.

E. 17

L'autorité cantonale de surveillance ne prend connaissance que du rapport relatif au contrôle de gestion matériel. Les résultats de tous les autres instruments de surveillance ne lui sont pas transmis.

2295 Marge de manœuvre suffisante pour la mise en œuvre Le législateur laisse à l'OFAS, pour ce qui est des instruments concrets de surveillance, une importante marge de manœuvre.¹⁸ Concernant la surveillance matérielle, il l'oblige uniquement (outre l'édition de directives et la formation du personnel des OAI) à contrôler chaque année que les OAI effectuent correctement les tâches qui leur sont attribuées. L'OFAS définit lui-même la façon dont il exerce cette fonction et quels instruments de surveillance et de pilotage il utilise. Sa marge de manœuvre pour ce qui est de la forme des instruments, de la surveillance et du type de pilotage est jugée importante. Recoupements clairs entre AI et AVS, ainsi qu'entre Confédération et canton L'intention du législateur, avec la 3^e révision de l'AI, était de désenchevêtrer l'AVS et l'AI de façon à bien les séparer et à donner à cette dernière une structure plus autonome (Monioudis 2003).¹⁹ Les OAI sont, de par le droit fédéral, compétents en matière de décisions, et aptes à être partie et à ester en justice; ils peuvent aussi prendre la place du créancier dans des cas de recours. En raison des dispositions du droit fédéral, il n'est donc pas important, pour l'exécution de l'AI, qu'un OAI constitue un établissement de droit public indépendant, représente une unité administrative cantonale ou soit rattaché à la caisse de compensation cantonale. En effet, le droit fédéral attribue à tous les types d'OAI les mêmes droits et devoirs envers les tiers, la Confédération et les cantons (Monioudis 2003).²⁰ En ce qui concerne la Confédération, la surveillance directe et immédiate qu'elle exerce doit toutefois coïncider avec ses possibilités d'intervention. Le modèle présenté ci-dessus d'un établissement d'assurances sociales dans lequel la caisse de compensation cantonale et l'OAI sont réunis en un seul organisme ayant sa personnalité juridique propre (modèle c2) ne répond pas à ces exigences. De même, le modèle b, c'est-à-dire l'union personnelle de l'AVS et de l'AI au niveau de la direction, pose certains problèmes liés à l'exercice de la fonction de surveillance par la Confédération. Les tâches d'exécution des deux assurances sont en effet très différentes; par conséquent, la surveillance de la Confédération ne se concentre pas sur les mêmes points. Dans l'AVS, en raison des tâches qui lui incombent, la surveillance des organes d'exécution est axée sur la gestion. Dans l'AI, elle est focalisée sur des décisions

difficiles en matière de prestations et sur des mesures de réintégration octroyées aux assurés. Pour garantir une exécution uniforme de l'AI dans l'ensemble de la Suisse, la surveillance doit être avant tout matérielle. Une révision portant uniquement sur la gestion et la technique des assurances serait insuffisante. Dans une forme d'organisation ne permettant pas une séparation claire de l'AVS et de l'AI (en particulier le modèle c2), des contradictions apparaissent entre les différents objectifs assignés à la surveillance de la Confédération, du fait que le même organe doit se charger de deux types de surveillance différents, tant en termes de nature que d'étendue.

E. 18

Poledna, Th. (2004): Rechtsgutachten betreffend Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf die Kompetenzzuteilung im Bereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV). Zurich. p. 41.

E. 19

Monioudis (2003), p. 129.

E. 20

Monioudis (2003), p. 103.

2296 6 Mise en œuvre de la surveillance de l'ofas dans l'AI L'exécution fédéraliste décentralisée de la LAI est nécessairement corrélée à une surveillance par la Confédération. Cette surveillance doit en particulier garantir que les sujets de droit public indépendants que sont les OAI exécutent les tâches qui leur incombent en respectant la conformité au droit et l'égalité en droit.²¹ En pratique, la surveillance de la Confédération est exercée par l'OFAS. Les chiffres 6.1 et 6.2 exposent la façon dont l'office fédéral s'en acquitte concrètement et quels instruments il utilise à cet effet. Une évaluation de chacun de ces instruments, basée sur des entretiens et des documents, est présentée ensuite. Le chiffre 6.3 traite des réponses aux questions sur l'exécution posées dans le cadre de l'enquête, ainsi que des effets de la surveillance (voir illustration 1).

E. 21

La 4e révision de l'AI a introduit les «services médicaux régionaux» (SMR), dont l'objectif est d'améliorer les bases médicales des décisions prises par les OAI. Les SMR sont soumis à la surveillance directe de l'OFAS, mais autonomes quant aux décisions médicales qu'ils rendent dans chaque cas particulier. L'activité des SMR est contrôlée par l'OFAS dans le cadre de la surveillance matérielle des OAI. De plus, l'OFAS développe actuellement une stratégie visant à pousser encore plus loin sa surveillance des SMR.

E. 22

En accord avec le mandant.

2297 Illustration 3 Surveillance matérielle: principaux moyens de surveillance et de pilotage

Monitoring (trimestriel) Directives (circulaires) et lettres-circulaires Centre de formation de l'AI à Vevey Directives (circulaires) et lettres-circulaires Centre de formation de l'AI à Vevey Reporting mensuel et trimestriel - offices AI Sept objectifs de processus (annuel) Efficacité des mesures d'ordre professionnel (annuel) 1995 1995 2000 2000 2001 2001 2002 2002 2003 2003 2004 2004 2005 2005 Moyens rétrospectifs Moyens préventifs

Rapport matériel de gestion (tous les 5 ans) Rapport matériel de gestion (tous les 3 ans) tous les 2 ans
Prévision : annuel Introduction des offices AI cantonaux 1998 1998 1999 1999
Attaque des arrêts des tribunaux des assurances par un recours auprès du Tribunal fédéral des assurances

Comme le montre l'illustration 3, le contrôle matériel de gestion était le seul instrument de surveillance matérielle utilisé jusqu'en 2000. Depuis 2000, de nouveaux instruments ont été développés et introduits: le reporting mensuel et trimestriel, les objectifs de processus, le monitoring des nouvelles rentes et l'efficacité des mesures d'ordre professionnel.

E. 23

Ernst & Young (2000): Konzeption eines Kontrollverfahrens zur Überprüfung der Rentenentscheide der kantonalen IVST durch das BSV. Berne, p. 13 et ss.

2298 – la fréquence des contrôles, – la sélection des dossiers, – le contenu de la procédure de contrôle (par exemple, absence de lien entre les décisions erronées et la procédure ou l'organisation), – la structure du rapport (impossibilité d'avoir une vue d'ensemble), – l'effectivité du contrôle (critères d'évaluation mal définis, insuffisance des directives et des normes pouvant servir de base au travail des OAI, manque de boucles permettant l'information en retour, absence de procédures visant à s'assurer que les problèmes détectés ont été corrigés). L'OFAS a modifié la procédure du contrôle de gestion en fonction de ces résultats et, depuis 2000, se conforme à la nouvelle stratégie. Tout d'abord, il effectue maintenant un contrôle tous les trois ans. Ensuite, il n'examine plus la totalité des tâches et des décisions, mais les domaines à risque, ce qui signifie qu'il met l'accent sur les aspects du travail qui posent le plus de difficultés.²⁴ Dans les catégories choisies, le sondage porte sur environ 170 dossiers d'assurés. Enfin, l'analyse des dossiers ne se fait plus sur place, mais à l'OFAS. L'examen des dossiers vise toujours à s'assurer que l'OAI rend ses décisions conformément aux directives et que sa démarche pour y parvenir est cohérente. Dans certains cas, l'OFAS ordonne une reconsidération de la décision. Toutes les données ainsi obtenues sont rassemblées et commentées dans un rapport, qui est communiqué à l'OAI. S'il le souhaite, celui-ci peut demander un entretien afin d'en discuter de vive voix ou d'obtenir des explications. Durant cette phase, il a la possibilité de répondre aux critiques de l'OFAS. Enfin, le rapport définitif est soumis à l'autorité cantonale de surveillance.

Evaluation De manière générale, toutes les personnes interrogées estiment que le contrôle matériel de gestion est le principal instrument de surveillance, car il est le seul à mesurer la qualité du travail effectué par les OAI. L'augmentation de sa fréquence (la 4^e révision de l'AI prévoit un contrôle annuel à partir de 2007) est très appréciée. Il sera ainsi possible à l'avenir d'adapter à intervalles réguliers l'ensemble du domaine d'activité des OAI et d'examiner si des mesures ont été prises pour remédier aux manquements constatés (ce n'était pas le cas jusqu'ici, ce qui constituait l'un des principaux reproches adressés à l'ancienne procédure). Mais les OAI critiquent aussi certains points de la nouvelle stratégie. Premièrement, ils estiment que les critères d'évaluation ne sont toujours pas clairs ou mettent en doute le fait que le contrôle permette de tirer des conclusions nettes. Ils citent en deuxième lieu une problématique complexe liée aux décisions: celles-ci peuvent être correctes ou non, même si le dossier ne permet pas à lui tout seul de comprendre le raisonnement; on ne sait donc pas très bien si l'évaluation porte sur la qualité du dossier ou sur la qualité de la décision. En outre, les OAI disposent d'une certaine marge de manœuvre. Tant qu'il n'y a pas de manquement à la LAI, au RAI ou aux directives, on ne peut pas dire qu'un OAI a rendu une décision erronée, même si,

E. 24

Pour la première série de contrôles, les catégories de prestations suivantes ont été retenues: l'octroi de mesures d'ordre professionnel, le versement d'indemnités journalières et l'octroi d'une première rente à des personnes présentant des troubles psychiques ou psychosomatiques ou bien des lésions des os et de l'appareil locomoteur.

2299 dans le cas précis, l'autorité de surveillance arrive à la conclusion opposée. Les deux arguments montrent clairement que l'instrument est insuffisant pour permettre de tirer des conclusions définitives s'il ne contient qu'un commentaire des cas particuliers, mais pas de synthèse des résultats. C'est là actuellement une critique majeure. Seule une synthèse des cas particuliers débouchant sur des conclusions générales quant aux décisions d'octroi de prestations déjà rendues par les OAI peut mettre en évidence les possibilités d'améliorer la procédure pour les décisions à venir. Troisièmement, les OAI se plaignent qu'on n'accorde pas assez d'importance à l'échange qu'ils ont, après le contrôle, avec l'autorité de surveillance. Quatrièmement, tout en la considérant comme justifiée dans son ensemble, ils estiment que la sélection des dossiers en fonction du risque ne permet pas une évaluation générale de la façon de travailler d'un OAI.

E. 25

Des données relatives aux rentes sans distinction selon l'infirmité existaient déjà avant 1986.

2300 Parallèlement à l'enregistrement des données destinées à la CdC, les OAI ont introduit dans les années 90 des systèmes informatiques leur permettant d'enregistrer leurs données internes de gestion. Au milieu de cette décennie, ils possédaient quinze systèmes différents. Dans le cadre d'un processus qui a duré plusieurs années, l'OFAS les a obligés à se rattacher à des systèmes informatiques communs, avec pour objectif de constituer une meilleure base de données pour les prestations non monétaires et la procédure. Les OAI sont regroupés depuis 2000 en trois groupes (ou «pools»), dont chacun possède son propre logiciel, mais ils continuent à gérer sur place leur données internes, auxquelles l'OFAS n'a pas directement accès. Le regroupement a été l'occasion d'élaborer une définition contraignante pour les diverses catégories de prestations et pour l'enregistrement des processus complexes de décision. Depuis 2000, les OAI livrent à l'OFAS diverses données statistiques relatives aux prestations et aux processus (reporting mensuel et trimestriel). L'OFAS communique une partie de ces chiffres à tous les OAI, sous la forme d'une comparaison transversale qui figure dans le rapport sur les activités des OAI publié annuellement depuis 2001. Evaluation Le regroupement des systèmes et l'introduction du reporting mensuel et trimestriel se sont imposés malgré les réserves souvent importantes exprimées par les OAI, dont certains avaient quelques inquiétudes face à l'obligation d'améliorer la transparence. Les représentants des OAI interrogés considèrent toutefois aujourd'hui les données comme une aide précieuse pour le pilotage interne. Ils estiment que le reporting fournit des chiffres importants et révélateurs quant à l'exécution en général et à leurs prestations en particulier. De plus, comme les logiciels sont programmés à leur intention, ils peuvent s'en servir à tout moment afin d'exploiter ces chiffres pour leur propre usage. Ils les ont adaptés en partie à leurs besoins internes et les utilisent également pour la gestion du personnel. Selon les personnes interrogées, la comparaison transversale entre OAI, qui fait désormais partie du rapport annuel de l'OFAS, est utile pour le pilotage horizontal, car elle permet de comparer certains chiffres entre eux.

E. 26

L'OFAS appelle ces objectifs «objectifs de gestion» («Leistungsziele» en allemand). Dans le présent texte nous utiliserons, pour éviter tout malentendu, le terme d'«objectif de processus», car il s'agit d'objectifs concernant les processus de décision d'un OAI.

2301 – temps écoulé entre le dépôt de la première demande et la première décision de l'OAI (décision/communication favorable ou défavorable à l'octroi de mesures individuelles, ou communication d'une décision relative à une rente ou à une allocation pour impotent), – durée de traitement des factures, – temps écoulé entre la demande d'examen d'une mesure d'ordre profession- nel et le début de sa mise en œuvre (premier entretien, demande), – temps écoulé entre la demande de placement et le rapport documenté faisant état des recherches correspondantes, – temps écoulé entre la demande d'examen sur place et le rapport d'examen, – nombre de premières demandes en suspens par poste à temps complet. L'examen des objectifs de processus se fait sur la base du reporting trimestriel et, en partie, des données contenues dans les registres de la CdC. Depuis 2003, les données figurent également, sous forme de comparaison transversale, dans le rapport d'évaluation des activités des OAI publié par l'OFAS chaque année, comme men- tionné plus haut. Aucune intervention de l'OFAS n'est prévue (boucle d'information en retour) si les objectifs ne sont pas atteints. Evaluation Toutes les personnes interrogées estiment que les objectifs de processus sont des prescriptions utiles et judicieuses pour accélérer les processus de décision des OAI et mieux tenir compte des besoins des clients. Comme les données sont intégrées au reporting trimestriel, ces chiffres peuvent aussi être utilisés à tout moment pour des usages internes. Les personnes interrogées estiment, du fait que cet instrument est basé sur les objectifs, qu'il permet de détecter et de corriger à temps une évolution défavorable; mais si un OAI n'atteint pas ses objectifs, aucune boucle d'information en retour n'est prévue par l'OFAS, ce que les OAI qualifient de lacune.

E. 27

La valeur cible est déterminée sur la base des données statistiques et/ou des données réelles concernant l'évolution des rentes les années précédentes.

2303

E. 28

Avant cette date, les formations étaient organisées par les OAI de Berne et de Lucerne pour la Suisse alémanique et par l'OAI de Vevey pour la Suisse romande.

E. 29

A titre de comparaison, les OAI comptaient en 2004 au total 1533 postes (ramenés au nombre de postes à temps complet).

2306 les OAI disposent d'un nombre comparable de postes (ramené au nombre de postes à temps complet). L'OFAS répartit ces postes entre les OAI en fonc- tion de leurs besoins et avec leur accord. Dans la plupart des cantons, le per- sonnel des OAI est soumis aux règlements régissant le personnel cantonal et les salaires sont basés sur le système salarial du canton. Les coûts afférents aux salaires sont pris en charge par la Confédération dans le cadre des coûts d'administration. – Chaque année, avant le 30 septembre, les OAI soumettent leur budget relatif aux coûts d'administration pour l'année suivante. Ce budget se présente sous forme de comptabilité détaillée et comporte par exemple plus de quinze pos- tes de dépenses dans le domaine des charges d'exploitation (frais de port et de

téléphone, matériel de bureau, etc.). L'OFAS fixe le montant des remboursements cas par cas. Evaluation Tous les participants estiment que, dans l'ensemble, le modèle de répartition des ressources est bon. Elles estiment en particulier qu'il est judicieux que la dotation en personnel soit sensiblement identique dans toute la Suisse. Certains OAI signalent toutefois, pour le pilotage interne, qu'ils aimeraient pouvoir gérer leurs ressources en personnel avec plus de souplesse et qu'ils devraient être plus autonomes dans ce domaine. De plus, les représentants des OAI sont d'avis que le nombre de postes accordés est souvent insuffisant par rapport au travail à fournir. Le budget détaillé est accepté sans problème par la majorité des OAI, mais toutes les personnes interrogées apprécieraient l'introduction d'un système forfaitaire.

E. 30

Schedler, K.; Proeller, I. (2004): Gutachten AHV/IV – Wirkungsorientierter IV-Vollzug, Saint-Gall, p. 48.

2308 A la fin des années 90, l'OFAS a commencé à améliorer les instruments de surveillance existants et à en développer de nouveaux (modèle de répartition des ressources, objectifs de processus, monitoring mensuel et trimestriel). Ses efforts pour uniformiser les processus (standardisation, regroupement des systèmes informatiques) se sont heurtés à la méfiance, voire à des résistances au sein des OAI. Ils ont été considérés comme des attaques contre le système fédéraliste d'exécution. En conséquence de quoi, le développement et la mise en œuvre des instruments de surveillance a tiré en longueur. L'OFAS s'est retrouvé dans une situation paradoxale: d'un côté, en raison du fédéralisme, il ne pouvait pas exercer son influence tant qu'aucun manquement grave n'était constaté; de l'autre, s'il constatait un manquement, il ne disposait pas des instruments nécessaires pour y remédier. Il aurait pu résoudre ce problème s'il avait moins axé la surveillance sur l'exécution elle-même (qualité de l'organisation et des processus de la prise de décision) et davantage sur ses effets (objectifs de résultat et mesure). Surveillance administrative et financière: le modèle de calcul relatif à la dotation en personnel des OAI garantit que ceux-ci travaillent dans les mêmes conditions dans toute la Suisse en ce qui concerne les ressources humaines affectées à l'exécution. Pour le pilotage interne des OAI, l'instrument manque toutefois d'une certaine souplesse, cette lacune étant plus ou moins compensée par les postes de pool mis à la disposition des OAI une fois par an. D'une manière générale, les ressources en personnel sont jugées comme étant plutôt trop faibles au regard des tâches à accomplir. L'obligation faite aux OAI de présenter, en vue de l'approbation du budget et des comptes annuels, un budget détaillé pour les frais d'administration est jugée peu efficace et inadaptée aux exigences d'une gestion moderne. Effets des activités de surveillance de l'OFAS Les effets de la surveillance exercée par l'OFAS sont évalués, dans le cadre de la présente enquête, en réponse à deux questions: La surveillance a-t-elle permis d'uniformiser l'exécution de l'AI et de garantir des décisions d'octroi de prestations conformes à la loi? A-t-elle permis de mettre en route des processus d'amélioration et d'assister le pilotage interne? Jusqu'en 2000, l'OFAS a peu exercé sa fonction de surveillance sur l'exécution de l'AI; par conséquent, on peut considérer que les effets étaient minimes durant la seconde moitié des années 90. Depuis l'année 2000, l'OFAS a intensifié sa fonction de surveillance en introduisant de nouveaux instruments et en améliorant les anciens. Les nouveaux instruments fournissent aux OAI des données très complètes utiles pour le pilotage interne. Le reporting mensuel et trimestriel et les objectifs de processus, principalement, ont été adaptés par les OAI à leur pilotage interne et à la gestion du personnel, et ils sont utilisés en

conséquence. La comparaison transversale des OAI portant sur divers indicateurs de l'exécution et des effets, mis au point par l'OFAS, leur permet de se comparer entre eux et de se référer aux moyennes suisses. Toutefois, les effets de cette comparaison restent limités du fait que l'OFAS ne fixe pas toujours des valeurs cibles. L'absence de synthèse et de commentaires des données obtenues restreint également les effets de la surveillance. L'OFAS a mis sur pied une offre de formations bien étoffée à l'intention du personnel des OAI, dont celui-ci fait abondamment usage. Les personnes interrogées sont d'avis que la qualité des formations est bonne et qu'elles contribuent à l'amélioration des connaissances spécialisées des collaborateurs des OAI et à l'uniformisation de l'exécution du droit. Les directives, à jour, sont effectivement utilisées dans la

2309 procédure de décision d'octroi de prestations, mais elles restent insuffisantes dans le domaine des rentes. 7 Synthèse Dans la partie B, l'évaluation porte sur le rôle de l'OFAS dans la surveillance de l'AI. Les principales conclusions sont résumées ci-après: Que penser des bases légales relatives à la surveillance exercée par l'OFAS sur l'AI? 1. En lui confiant la surveillance matérielle, administrative et financière ainsi que la possibilité de recourir à des moyens de répression, le législateur a conféré à la Confédération des compétences très étendues en matière de surveillance. Ces compétences vont plus loin qu'un simple contrôle de l'exécution par les cantons. L'attribution de compétences aussi larges est indispensable, car la surveillance exercée sur l'AI doit garantir une application de la législation conforme au droit et uniforme, alors que la procédure de décision est complexe, la palette de prestations large et l'exécution soumise au principe du fédéralisme. 2. Le législateur accorde une grande marge de manœuvre à l'OFAS pour ce qui est de la mise en œuvre de la surveillance. Outre l'édiction de directives et la formation du personnel des OAI, le législateur oblige uniquement la Confédération à contrôler chaque année, dans le cadre de la surveillance matérielle, que les OAI effectuent correctement les tâches qui leur sont attribuées. L'OFAS a donc toute latitude pour définir la stratégie de surveillance correspondante. 3. La tâche confiée à l'autorité cantonale de surveillance s'étend également au choix des responsables de l'OAI et le règlement de l'organisation interne. En matière de surveillance, les compétences de la Confédération et celles des cantons sont intriquées et se complètent. Eu égard à cette répartition de compétences, l'OFAS dépend d'un exercice actif de la surveillance de la part du canton. A l'inverse, l'autorité cantonale de surveillance a besoin des connaissances spécialisées et approfondies apportées par la surveillance matérielle de l'OFAS pour influencer sur la gestion et l'organisation des OAI et, le cas échéant, prendre des décisions concernant le personnel ou l'organisation. Un certain nombre de problèmes se posent en pratique. D'une part, les organes de surveillance des cantons n'ont pas accès à toutes les données nécessaires à la surveillance, par ailleurs disponibles. D'autre part, la délimitation entre la surveillance matérielle (de la compétence de la Confédération) et la surveillance exercée sur l'organisation (de la compétence des cantons) manque souvent de netteté, ce qui conduit parfois à des lacunes dans le domaine de la surveillance. 4. Avec la 3e révision de l'AI, la Confédération a opté pour une exécution décentralisée de l'AI par des OAI autonomes dont la création a été confiée aux cantons. En même temps, l'intention du législateur était de réorganiser l'AVS et l'AI de façon à bien les séparer. Il s'agissait de donner à l'AI une structure plus autonome étant donné que les deux assurances sociales se distinguent nettement du point de vue de leurs prestations. Les modèles qui

2310 réunissent la caisse de compensation cantonale et l'OAI en un seul établissement disposant d'une personnalité juridique propre vont à l'encontre de cette exigence. Le modèle de l'union personnelle de l'AVS et de l'AI au niveau de la direction ne répond pas non plus à la volonté du législateur de désenchevêtrer ces deux structures. Evaluation de la mise en œuvre de la surveillance par l'OFAS 5. Jusqu'en 2000, l'OFAS n'exerçait qu'une surveillance matérielle limitée sur l'exécution de l'AI. En matière d'instruments rétrospectifs, il disposait uniquement du rapport matériel de gestion, qui n'était établi que tous les cinq ans. En outre, cet instrument était connu pour ses lacunes.³¹ Quant aux instruments préventifs, ils ne garantissaient qu'insuffisamment une exécution uniforme et conforme au droit. Les directives n'étaient plus à jour. L'offre de formations à l'intention du personnel des OAI n'a été développée qu'à la fin des années 90. Depuis 2000, l'OFAS a renforcé sa fonction de surveillance matérielle en introduisant de nouveaux instruments et en améliorant les anciens. Quelques instruments sont encore lacunaires, ce qui limite leur pertinence. Actuellement, le problème crucial réside dans le fait que les instruments ne sont pas reliés entre eux dans le cadre d'une stratégie globale de surveillance matérielle. Les résultats de la surveillance ne sont donc pas rassemblés de façon à donner une vue générale permettant d'effectuer l'évaluation technique d'un OAI. 6. Dans le cadre de la surveillance administrative, l'OFAS a introduit à la fin des années 90 un modèle de calcul pour les ressources en personnel des OAI. S'agissant de la répartition des ressources humaines destinées à l'exécution de l'AI, ce modèle de répartition crée des conditions uniformes pour l'ensemble du territoire suisse. Il constitue incontestablement une bonne base pour une répartition proportionnelle des ressources en personnel entre les OAI cantonaux. 7. L'OFAS exerce sa fonction de surveillance financière en approuvant chaque année le budget et les comptes annuels afférents à la gestion administrative. L'obligation de présenter à cet effet un budget détaillé est peu efficiente et ne répond pas aux besoins d'une gestion administrative moderne. Evaluation des effets de la surveillance exercée par l'OFAS 8. La présente enquête a cherché à savoir si la surveillance a permis d'uniformiser l'exécution de l'AI et de garantir la conformité à la loi des décisions d'octroi de prestations. Jusqu'en 2000, l'OFAS a peu exercé sa fonction de surveillance sur l'exécution de l'AI; par conséquent, on peut considérer que les effets étaient minimes durant la seconde moitié des années 90. 9. Depuis 2000, l'OFAS a renforcé son activité de surveillance. En raison des lacunes mentionnées au point 5 ci-dessus, les effets de ce changement de pratique dans l'exercice de la surveillance ne répondent pas aux attentes. De plus, les données issues de la surveillance aujourd'hui disponibles et la comparaison transversale des OAI effectuée par l'OFAS ne permettent qu'une

E. 31

Ernst & Young (2000).

2311 comparaison horizontale et en fonction de la moyenne suisse. Les objectifs de résultat quantifiés font défaut.³² La surveillance exercée par l'OFAS ne répond donc pas aux objectifs d'une gestion administrative axée sur l'efficacité. 10. Avec l'offre de formations, bien étoffée et utilisée, mise en place, l'OFAS remplit sa mission en matière de formation des collaborateurs de l'AI. L'effet ainsi atteint dans le domaine préventif est bon. L'offre de formations contribue à l'amélioration des connaissances spécifiques des collaborateurs. Elle contribue à une pratique en matière de décision conforme au droit et uniforme. Les directives sont à jour et sont utilisées dans la procédure de décision d'octroi de prestations de l'AI. Les principaux résultats de cette partie de l'évaluation sont les suivants: – Jusqu'en

2000, la surveillance exercée par l'OFAS ne déployait guère d'effet du point de vue de l'exécution uniforme de l'AI et de la conformité au droit des décisions relatives aux prestations. – Le renforcement de la surveillance exercée par l'OFAS n'a pas eu les effets attendus. Cela découle notamment du fait que les instruments ne sont pas reliés entre eux dans le cadre d'une stratégie globale de surveillance de l'AI. De plus, l'OFAS n'a pas fixé d'objectifs de résultat en ce qui concerne l'activité des OAI, si bien qu'il ne peut exercer de surveillance axée sur les résultats. – La répartition entre la Confédération et les cantons de la surveillance de l'exécution de l'AI n'est pas réglementée de manière suffisamment détaillée et la coopération laisse à désirer.

E. 32

Les objectifs de processus constituent cependant une exception.

2312 Partie C: Processus législatif 8 Point de la situation et concept d'évaluation La partie C est consacrée à la manière dont l'OFAS a accompli sa mission de développement du droit dans le cadre des 4e et 5e révisions de l'AI afin de tenir compte de l'évolution qui caractérise, depuis un certain temps déjà, l'environnement médical, social et économique de l'AI et pour enrayer l'augmentation du nombre de rentes connue de longue date. Le tableau 3 expose les deux domaines au centre de l'enquête: Tableau 3 Objets de l'évaluation, questions et critères d'évaluation Stratégies ou activités mises en œuvre par l'OFAS pour exercer sa mission de développement du droit Questions (chapitre 10) Critères d'évaluation Données utilisées Comment l'OFAS utilise-t-il sa marge de manœuvre lors des révisions de la législation? Description Que penser de la collaboration de l'OFAS avec les acteurs extérieurs à l'OFAS? Méthode de collaboration, calendrier Sur quelles bases l'OFAS développe-t-il le droit? Dispose-t-il des bases scientifiques nécessaires à cet effet? Description Entretiens, documents Priorités normatives fixées par l'OFAS Question (chapitre 11) Critères d'évaluation Données utilisées Comment l'OFAS a-t-il réagi, du point de vue normatif, à certaines évolutions majeures intervenues en matière d'AI, notamment à l'augmentation du nombre des rentiers AI? Facteurs expliquant l'augmentation du nombre de rentes AI, CPA Documents

9 Législation sur l'AI et bases légales Les caractéristiques principales des 3e, 4e et 5e révisions de l'AI, esquissées en guise d'introduction, permettent de mettre en évidence les tâches législatives qui incombent à l'OFAS: – La 3e révision de l'AI, entrée en vigueur le 1er janvier 1992, était intégrée dans un projet de révision plus large, soit le «second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons». Il s'agissait avant tout d'introduire l'organisation actuelle du fonctionnement de l'assurance et les OAI cantonaux. La procédure de consultation corres-

2313 pondante avait été ouverte et conduite par le Département fédéral de justice et police (DFJP) et non par le Département fédéral de l'intérieur (DFI).³³ – A l'origine, la 4e révision de l'AI devait être réalisée en deux étapes. Les travaux de révision ont été entamés en 1995 et le message à l'attention du Parlement adopté en juin 1997. La première partie ayant été refusée lors de la votation populaire³⁴ de juin 1999, le Conseil fédéral décidait alors de réunir en un seul projet toutes les mesures – à l'exception de la suppression du quart de rente – de la première partie rejetée et les différents points prévus pour la seconde étape. Le message à l'attention du Parlement a été adopté en février 2001. La révision est entrée en vigueur le 1er janvier 2004. – La première mention officielle de la 5e révision de l'AI date du 26 mai 2003.³⁵ La procédure de consultation a été ouverte fin septembre

2004. Actuellement, les travaux de rédaction du message définitif sont en cours. Son entrée en vigueur devrait avoir lieu au plus tôt le 1er janvier 2007.³⁶ En vertu de l'art. 11 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (Org DFI), l'OFAS est notamment chargé de développer la législation dans le domaine de l'AI. Selon les dispositions de l'ordonnance, l'OFAS doit assumer les tâches suivantes dans le cadre du processus législatif: – Préparation des décisions visant à assurer une politique cohérente des assurances sociales dans les domaines relevant de sa compétence; – Préparation pour les instances politiques des bases décisionnelles et de la documentation nécessaires sur la sécurité sociale; – Encouragement de la recherche en la matière; – Information et conseil dans le domaine des assurances sociales; – Encouragement de la collaboration entre les milieux intéressés dans le domaine des assurances sociales; – Coordination et harmonisation des différentes mesures tant au sein de son propre domaine de compétence qu'avec d'autres mesures de politique sociale de la Confédération, des cantons et des communes. 10 Stratégies et activités dans le domaine législatif Ce chapitre est consacré aux stratégies mises en œuvre par l'OFAS dans le domaine du développement du droit. Il aborde en particulier l'articulation des compétences, la mise en route et le déroulement des révisions de la législation, le recours à des acteurs extérieurs à l'administration ainsi que les bases (scientifiques) prises en compte pour le développement du droit. Les considérations exposées dans le présent chapitre sont basées sur l'analyse documentaire et sur les entretiens avec des experts. La liste des personnes entendues est annexée au présent rapport.

E. 33

Les chapitres suivants se concentreront par conséquent sur les 4e et 5e révisions de l'AI.

E. 34

L'Association suisse des paraplégiques et l'Association suisse des invalides avaient auparavant lancé le référendum contre la suppression du quart de rente.

E. 35

DFI/OFAS: L'assurance-invalidité face à l'augmentation du nombre de cas d'invalidité, documentation, rencontre avec la presse du 26 mai 2003 (Ile Saint-Pierre).

E. 36

Sécurité sociale 5/2004, p. 272.

2314

E. 37

Häfelin U.; Haller, W. (2001): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich, p. 526 et ss.

2315 suit la même voie et est soumis aux mêmes instances que le projet. Alors seulement le Conseil fédéral peut adopter le message à l'intention du Parlement, et mettre ainsi un terme à la phase préliminaire de la procédure législative.³⁸

E. 38

Sécurité Sociale 5/2005.

E. 39

DOK (1992): 4. IVG-Revision. Vorschläge einer DOK-Arbeitsgruppe zu einer grundlegenden IV-Revision, Berne.

E. 40

La fixation des priorités normatives est abordée au ch. 11.

E. 41

Motion du 4 novembre 2002 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (02.3639) et motion du 20 février 2003 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (03.3011).

E. 42

Voir notamment la motion du groupe de l'Union démocratique du centre «Lutte contre la fausse invalidité» du 20 juin 2003 (03.3412).

2316 cette 5e révision ayant été définies par le chef du département. Contrairement à ce qui avait été le cas de la 4e révision de l'AI, l'OFAS ne disposait que d'une latitude très restreinte pour l'élaboration du projet de 5e révision de l'AI. Il a fallu adapter la procédure préliminaire en raison du manque de temps. A l'issue de la procédure de consultation, l'OFAS a créé trois groupes de travail constitués d'experts internes et externes chargés de préparer les contenus du message correspondant. Le Conseil fédéral désirant adopter le message relatif à la 5e révision de l'AI avant la pause estivale 2005, il ne sera sans doute plus possible de soumettre le projet du message à la sous-commission AI.

E. 43

Ainsi, durant le même laps de temps, près de 50 études ont été réalisées dans le domaine de l'assurance-maladie. Les publications du secteur Recherche et développement de l'OFAS sont énumérées à l'adresse Internet suivante:
<http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/f/index.htm>.

E. 44

Conseil fédéral (2000), p. 14 et ss.

2318 relevait pas de manière systématique (voir ch. 6.1.2). Les projets relatifs à la 4e révision de l'AI se fondent avant tout sur des statistiques relatives à l'évolution des coûts de l'AI établies par l'OFAS.⁴⁵ En revanche, la 5e révision de l'AI est essentiellement basée sur des données statistiques différenciées et, par rapport à la 4e révision, se réfère à un nombre plus important de bases scientifiques.⁴⁶ Le projet envoyé en consultation mentionne plusieurs études qui ont été prises en compte pour expliquer la problématique de l'augmentation des rentes versées par l'AI. 11 Développement normatif du droit Ce chapitre est consacré à la contribution de l'OFAS au développement de la législation sur l'AI, principalement en répondant à la question de savoir comment cet office a réagi, du point de vue normatif, à certaines évolutions majeures intervenues en la matière au cours de ces dernières années. Etant donné que la plus grande partie des dépenses de l'AI – près de 60 % – est consacrée aux rentes, l'examen se concentre sur la problématique de l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI.⁴⁷ La croissance de l'effectif des rentiers AI est un phénomène connu de longue date. Le chiffre 11.1 montre, en guise d'introduction, l'importance accordée par l'OFAS à l'augmentation du nombre de rentes dans le cadre du développement de la législation. Le chiffre 11.2 présente les mesures prises par l'OFAS dans le cadre des 4e et 5e révisions de l'AI en réaction à certains aspects de l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI.

E. 45

Conseil fédéral (1996); Conseil fédéral (2000).

E. 46

Conseil fédéral (2004), p. 18 et ss.

E. 47

OFAS (2004).

2319 consultation ne mentionnait la croissance du nombre de rentes versées par l'AI que de manière marginale. Le message contient un court chapitre sur l'évolution des dépenses dans le domaine des rentes et les causes possibles de cette augmentation. Selon l'OFAS, les données et éléments d'explication disponibles lors de la préparation de la 4e révision de l'AI ne permettaient de comprendre que partiellement le phénomène de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de rentes AI. C'est à dessein que l'OFAS voulait éviter de fonder son raisonnement sur des spéculations et des suppositions et estimait qu'il était indispensable de procéder à des études approfondies afin de clarifier les questions encore ouvertes.⁴⁸ Pour venir à bout des problèmes financiers de l'AI, l'OFAS a continué de miser unilatéralement sur des mesures agissant sur les dépenses (comme la suppression des rentes complémentaires ou des rentes pour cas pénibles) ou permettant d'améliorer la structure et la procédure de l'AI (telles que l'introduction des SMR). En ce qui concerne le développement des prestations, le projet privilégiait l'introduction d'une allocation d'assistance et renonçait dans une large mesure à développer les mesures destinées à améliorer de manière ciblée la réadaptation professionnelle des personnes handicapées. A cette époque déjà, des acteurs extérieurs à l'administration tels que la COAI et la Conférence des organisations faitières de l'aide privée aux handicapés (DOK) ont souligné l'augmentation inquiétante du nombre de rentes versées par l'AI dans les avis émis lors de la procédure de consultation et ont estimé qu'il était indispensable de développer des stratégies pour lutter contre la tendance à l'exclusion professionnelle.⁴⁹ Lors de la consultation des offices, le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) a proposé de consacrer plus d'attention au traitement du problème de l'augmentation du nombre de nouvelles rentes et de formuler des stratégies cohérentes permettant de la maîtriser.⁵⁰ Ce n'est que dans le cadre de la 5e révision de l'AI que le problème de l'augmentation des rentes versées par l'AI a été abordé en détail. Le projet prévoit un frein à l'augmentation du nombre de nouvelles rentes de 10 % en guise d'objectif général. Lorsqu'il a annoncé le démarrage de la 5e révision de l'AI en mai 2003, le conseiller fédéral Couchepin a pour la première fois qualifié de thème prioritaire l'augmentation du nombre de rentiers AI. Depuis, le sujet occupe les devants de la scène. Contrairement à ce qui a été le cas de la 4e révision de l'AI, les mesures annoncées portent principalement sur l'optimisation ciblée des prestations en vue d'une réintégration professionnelle rapide des personnes handicapées.

E. 48

Proposition du DFI au Conseil fédéral du 13 juin 2003.

E. 49

DOK (2000): Vernehmlassung zur 4. IVG-Revision, p. 10 et s.; COAI (2000): 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, Stans, p. 11 et s.

E. 50

Proposition du DFI au Conseil fédéral du 13 juin 2003. 51 Contrôle parlementaire de l'administration (2005).

2320 quatre dimensions suivantes: longue procédure d'instruction des demandes AI, points faibles dans le domaine de la réadaptation professionnelle, exécution cantonale sous la surveillance de la Confédération et large palette de prestations et cercle de destinataires étendu. Au total, 23 facteurs contribuant à l'augmentation du nombre de rentes ont été attribués ces quatre dimensions. Pour chacune d'entre elles, le présent rapport expose les mesures proposées par l'OFAS dans le cadre des 4e et 5e révisions de l'AI à la lumière de ces facteurs.⁵² Les projets envoyés en consultation relatifs à la 4e (première et seconde parties) et à la 5e révisions de l'AI ont pour l'essentiel permis de constater la contribution de l'OFAS au développement du droit. La loi fédérale sur l'assurance-invalidité (modification du 21 mars 2003) permet de constater les mesures qui ont finalement été adoptées par le Parlement.⁵³ L'importance accordée varie d'une mesure à l'autre. Certains facteurs ont été abordés de manière plutôt sommaire alors que d'autres ont été développés de manière détaillée. Pour cette raison, l'énumération des mesures est chaque fois suivie d'un court paragraphe abordant brièvement la question de la priorité qui leur a été accordée.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.