

CH_VB 2005-2335 2339 vom 27. August 2004

Bundesverwaltung, 2004-08-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2005-2335_2339_

FR: CH_VB 2005-2335 2339 du 27 août 2004

IT: CH_VB 2005-2335 2339 del 27 agosto 2004

Erwägungen

E. 1

Introduction

E. 1.1

Situation initiale La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE) a confié en février 2004 au Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) le mandat de procéder à l'échelle nationale à une évaluation de l'assurance-invalidité (AI) dans le cadre d'une inspection. Parallèlement à l'enquête du CPA, la CdG-CE a soumis le 27 août 2004 au Conseil fédéral une requête lui demandant de vérifier sur la base de questions détaillées la situation de l'AI au sein de l'administration fédérale et de la comparer avec la situation qui prévaut à l'échelle nationale. Dans cette requête, la CdG-CE s'intéresse aux mises à la retraite anticipée d'employés de la Confédération pour raisons médicales. Le Conseil fédéral s'est d'ores et déjà exprimé sur cette question dans sa prise de position du 3 juillet 2000 sur une recommandation² du rapport de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N). Un rapport du Département fédéral des finances, établi dans la perspective d'un suivi de la sous-commission «Questions générales» de la CdG-CE, a expliqué la mise en œuvre de la recommandation⁴ du rapport du 18 novembre 1999 de la CdG-N dans le contexte de la loi sur le personnel de la Confédération entrée en vigueur le 1er janvier 2002.

E. 1.2

Remarques préliminaires

E. 1.2.1

Réserves générales relatives à la comparabilité Il n'est pas possible de prendre intégralement en compte la demande de la CdG-CE, à savoir de comparer l'exécution de l'assurance-invalidité à l'échelle nationale avec son application au sein de l'administration fédérale. L'assurance-invalidité fédérale selon la loi fédérale du 19 juin 1959 (ci-après LAI; RS 831.20) vise à assurer dès la naissance l'ensemble de la population contre les suites d'une incapacité de gain pour raisons de santé. Les prestations d'invalidité versées par la Caisse fédérale de pensions dans le cadre de la prévoyance professionnelle sont en revanche destinées exclusivement aux employés de la Confédération. Les comparaisons ne sont donc possibles qu'avec le segment des bénéficiaires de rentes selon la LAI qui ont exercé une activité lucrative dépendante avant de percevoir une rente. En raison de l'externalisation de grandes unités administratives de la Confédération (la Poste, Swisscom, entreprises d'armement) au cours des dernières années, les salariés de la Confédération correspondent de moins en moins aux personnes exerçant une activité lucrative dépendante assurées par l'assurance-invalidité à l'extérieur de l'administration fédérale. Le présent rapport analyse et commente les tendances constatées là où il est possible de comparer les deux systèmes.

E. 1.2.2

Réserves particulières relatives à la comparabilité a. Droit à la rente d'invalidité selon la LAI et selon les dispositions de la Confédération en matière de prévoyance

Contrairement à l'exécution de l'assurance-invalidité selon la LAI, l'assurance prévue par les dispositions de l'administration fédérale en matière de prévoyance³ est fortement marquée par la politique du personnel de l'employeur. Jusqu'au 31 mai 2003, l'invalidité professionnelle était considérée au sein de l'administration fédérale comme une condition pour le droit à une rente d'invalidité de la Caisse de pensions⁴. A partir du 1er juin 2003, les conditions applicables sont les mêmes que celles qui sont prévues dans la LAI. Il est donc problématique de comparer le système d'invalidité de la prévoyance professionnelle de l'employeur et celui qui concerne l'ensemble de la population, et il est nécessaire de procéder à des délimitations claires.

b. Externalisation des entreprises fédérales

L'externalisation des grandes entreprises fédérales (la Poste, Swisscom et entreprises d'armement), qui s'est échelonnée entre 2000 et 2002, et le transfert des employés dans les institutions de prévoyance propres à ces entreprises ont très nettement réduit le nombre d'employés assurés auprès de PUBLICA. Toutefois, Swisscom et RUAG ont laissé leurs bénéficiaires de rentes à PUBLICA lors de leur externalisation, ce qui a pour conséquence que le nombre des rentes pour cause d'invalidité analysées dans le rapport a tendance à être disproportionné par rapport à l'effectif du personnel actuel de l'administration fédérale (cf. p. 13). Cette situation rend plus difficile aussi bien la comparaison sur plusieurs années des chiffres concernant l'invalidité au sein de l'administration fédérale que la comparaison avec les chiffres concernant l'invalidité pour l'ensemble de la Suisse. Les données relatives à l'effectif de personnel de la Confédération englobent toujours le secteur des EPF, qui comprend 6145 collaborateurs (au 31 décembre 2003).

c. Différences de densité des données

Au sein de l'administration fédérale, il n'existe pas de disposition analogue à l'art. 68 LAI, qui prescrit une collecte scientifique des données sur toutes les prestations. Cette situation entraîne inévitablement des différences de densité des données collectées et disponibles. Les données personnelles sensibles (art. 3, let. c, de la loi fédérale sur la protection des données⁵) ne peuvent en outre être traitées qu'avec le consentement de la personne concernée (art. 27, al. 2, let. B, LPers). L'art. 14 de la loi sur la CFP n'autorise PUBLICA à traiter de telles données que si elles sont nécessaires à la mise en œuvre de la prévoyance professionnelle.

E. 1.3

Structure du rapport La structure du présent rapport suit le catalogue de questions soumis par la CdG-CE. En raison des difficultés de comparaison présentées ci-dessus entre la situation à l'échelle nationale et la situation au sein de l'administration fédérale, certaines questions ne sont traitées que de manière sommaire. Par souci de clarté, nous certaines questions liées entre elles ont été regroupées. Le chiffre 2 esquisse l'évolution des rentes pour cause d'invalidité dans les deux systèmes et analyse les différents types de prestations AI. Le chiffre 3 explique le rapport entre l'attribution des rentes d'invalidité au sein de l'administration fédérale et le nombre total de rentes de PUBLICA ainsi que les conséquences financières pour la Caisse de pensions. Le chiffre 4 traite des motifs d'attribution d'une rente d'invalidité selon la LAI à l'échelle nationale et tire des comparaisons avec la situation au sein de l'administration fédérale. La réinsertion

professionnelle des personnes handicapées est présentée au chiffre 5. Enfin, le chiffre 6 esquisse des mesures pouvant être envisagées par le Conseil fédéral dans le contexte général d'une politique uniforme en matière de santé, d'occupation et d'engagement des personnes souffrant d'infirmités physiques ou psychiques.

E. 2

Recommandation 4 du rapport de la CdG-N du 18 novembre 1999, page 44, qui avait pour objet l'évolution des départs pour raisons médicales ainsi que la réinsertion des personnes handicapées.

2342

E. 2.1

Rentes d'invalidité accordées à des employés de la Confédération A la fin de 2003, 3244 personnes (domaine des EPF inclus) assurées auprès de PUBLICA touchaient une rente AI ou une rente d'invalidité professionnelle. Entre 1998 et 2003, le nombre des bénéficiaires de rente a toutefois considérablement varié en raison de l'autonomie accordée aux grandes entreprises de la Confédération. Sur 1000 assurés actifs, le nombre des bénéficiaires d'une rente d'invalidité est passé de 54 (2000) à 72 (2003). C'est pourquoi il n'est guère aisé de donner une interprétation plausible de l'évolution de ces chiffres. Au début de 2004, 242 067

2344 personnes étaient bénéficiaires d'une rente AI en Suisse. Depuis 1998, leur nombre s'est accru de 4 à 7 % par an.

E. 2.2

Rentes AI accordées en Suisse La liste par type des prestations AI accordées pour l'ensemble du pays est présentée à l'annexe (tableau 1). Le tableau 1 révèle que les mesures prises par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ont fortement augmenté (+ 21,5 %). Parmi ces mesures figure la distribution d'accessoires (+ 35,5 %) tels que les appareils acoustiques. La Caisse fédérale de pensions ne recueille aucune donnée concernant le type de prestation d'invalidité accordée, car elle n'a pas accès à ces informations. La Confédération n'en récolte pas non plus. Outre le crédit destiné à l'intégration des personnes handicapées (cf. ch. 5), des accessoires tels que des pupitres ou du matériel de bureau sont mis à la disposition de personnes souffrant d'un handicap physique. Ces dépenses ne sont toutefois pas spécifiquement désignées comme prestations d'invalidité et distinguées des autres dépenses. Les autres mesures comme celles qui touchent la scolarité des enfants ne relèvent pas de la Confédération. Par ailleurs, la moitié des personnes bénéficiant d'une rente d'invalidité en Suisse ont moins de 20 ans; or ce groupe d'âge n'est pas représenté au sein des employés de la Confédération (cf. tableau 3 à l'annexe). Pour ces différentes raisons, une comparaison avec les données concernant l'ensemble de la Suisse n'est pas possible.

3 Mise à la retraite anticipée pour cause d'invalidité professionnelle à la Confédération Ce chapitre porte non seulement sur les aspects quantitatifs, mais également sur les questions des compétences décisionnelles en matière d'invalidité et les conditions requises pour l'obtention d'une rente d'invalidité.

E. 3

Jusqu'au 31 mai 2003, la prévoyance professionnelle pour le personnel de la Confédération était exécutée par la division Caisse fédérale de pensions (CFP) de la Caisse fédérale

d'assurance (CFA). Les assurés ont été transférés le 1er juin 2003 dans l'institution autonome de droit public PUBLICA. L'office fédéral CFA a été supprimé. Ci-après, seul le terme «PUBLICA» est utilisé pour désigner l'institution de prévoyance de la Confédération.

E. 3.1

Nombre de cas d'invalidité professionnelle au sein de l'administration fédérale

L'ordonnance sur la Caisse fédérale de pensions (Statuts de la CFP, RO 1995 533) était en vigueur jusqu'au transfert des assurés de la Caisse de pensions vers PUBLICA au 1er juin 2003. L'art. 38 des Statuts de la CFP prévoyait que les employés de la Confédération incapables, selon la définition du Service médical, d'exercer leur activité professionnelle ou une autre activité pouvant leur être proposée (invalidité professionnelle), avaient droit à une rente d'invalidité de la Caisse de pensions (ci-après: rente d'invalidité professionnelle). Une personne employée qui perçoit une rente d'invalidité professionnelle n'est pas obligatoirement en incapacité de gain totale ou partielle au sens de la LAI. Pour percevoir une rente d'invalidité selon l'art. 28 LAI (ci-après: rente d'invalidité selon la LAI), les bénéficiaires d'une rente d'invalidité professionnelle devaient s'annoncer auprès de l'office AI du canton, qui vérifiait si l'on était en présence d'une incapacité de gain partielle ou

E. 3.2

Quelles ont été les répercussions des mises à la retraite anticipée sur les coûts et les pertes actuarielles de PUBLICA? Dans une note d'information adressée au Conseil fédéral le 14 novembre 2000, la prime nécessaire pour couvrir les prestations en cas d'invalidité a été budgétisée à 1,92 % de la somme des gains assurés pour la Confédération. La note émet toutefois des réserves quant à la qualité des données sur lesquelles se fondent les calculs. Par ailleurs, il est prévu que la sortie (non complétée à l'époque) de la Poste de la Caisse de pensions de la Confédération mène à une hausse des primes de l'ordre de 0,4 % 10.

E. 3.3

Comment les nouvelles rentes d'invalidité versées ont-elles évolué par rapport à la totalité des prestations payées par PUBLICA (chiffres pour la période de 1998 à 2003)? Etant donné les changements, déjà cités, de l'effectif des assurés de la Caisse de pensions de la Confédération, mais également le manque de données suffisamment différenciées et le maintien à la charge de PUBLICA des bénéficiaires de rente de Swisscom et RUAG, l'évaluation du rapport entre les nouvelles rentes versées annuellement pour cause d'invalidité et l'ensemble des prestations payées par PUBLICA (prestations de vieillesse, prestations d'invalidité, rentes de veuve et rentes pour enfants) est peu significative. Les problèmes des systèmes informatiques liés au passage à l'an 2000 ont aussi provoqué la perte des données enregistrées sous forme électronique avant l'année 2000. Se fondant sur les chiffres disponibles pour la période allant de 2000 à 2003, il est possible de constater que la part moyenne de prestations AI pour ces années était de 0,77 % du volume total des prestations fournies par PUBLICA.

E. 3.4

Analyse et interprétation des résultats En moyenne annuelle, une proportion de 0,56 % des anciens employés de la Confédération déclarés invalides (cf. ch. 3.1) touche 0,77 % de l'ensemble des prestations versées par PUBLICA. Parmi ces bénéficiaires de rente, dont l'invalidité professionnelle a été constatée par le SM, la plupart devraient à présent être déclarés invalides aussi au sens de la LAI. Cette hypothèse est confirmée par le fait qu'en

2004 seuls quatre cas d'invalidité professionnelle ont été prononcés. Le capital de couverture payé par la Confédération dans ces cas s'est élevé à 822 828 francs (y compris le secteur des EPF).

2348 4 Motifs de perception d'une rente Les objectifs divergents de l'assurance-invalidité selon la LAI et de l'assurance selon les dispositions de la prévoyance professionnelle de la Confédération en tant qu'employeur (qui est fortement marquée par la politique du personnel de l'employeur) nous empêchent de comparer les deux systèmes avec le degré de détail souhaité par la CdG-CE. C'est pourquoi ce chapitre ne compare que le nombre de bénéficiaires de rentes et l'évolution du nombre de nouveaux bénéficiaires de rentes.

E. 4

Cf. chapitre 3.

E. 4.1

Pour quelles infirmités une rente d'invalidité selon la LAI a-t-elle été accordée en Suisse dans les années 1998 à 2003? Le nombre des bénéficiaires d'une rente d'invalidité domiciliés en Suisse a augmenté depuis 1998, toutes causes d'invalidité confondues (infirmités congénitales: 7,69 %, maladies: 41,16 %, accidents: 23,31 %). Dans le même temps, la population résidente permanente a passé de 7,12 millions à 7,36 millions de personnes (+3,38 %) selon l'Office fédéral de la statistique. Il faut remarquer que le nombre de cas d'invalidité dus à des maladies ou à des accidents est nettement plus élevé chez les hommes. Cela s'explique par le fait que le taux d'activité est supérieur chez les hommes que chez les femmes. Par ailleurs, les hommes travaillent plus souvent dans des professions impliquant des risques et des efforts physiques importants, qui peuvent plus facilement déboucher sur une invalidité (p. ex. dans la construction). Ces chiffres d'invalidité accrus s'expliquent également par l'évolution de la pyramide des âges en Suisse (cf. tableau 2 dans l'annexe). On observe sans conteste un vieillissement de la population résidente depuis plusieurs décennies. Entre 1998 et 2003, le rapport de dépendance des âgés 11 est passé de 24,6 à 25,3 % et pourrait bien selon le scénario «tendance» de l'Office fédéral de la statistique atteindre des sommets avec 43,9 % en 2040. Le rapport positif entre l'âge et l'invalidité apparaît clairement dans la statistique de l'AI pour 2004¹². Ainsi, l'effet démographique est rendu responsable d'un peu plus de 20 % du taux de croissance des bénéficiaires de rentes selon la LAI¹³. On observe une tendance inverse pour les cas d'invalidité dus à des accidents. Le rapport de l'OCDE sur le vieillissement et la politique du marché de l'emploi montre pour 1990 qu'avec l'âge le nombre de cas d'invalidité dus à des accidents diminue¹⁴. En comparaison internationale, les dépenses pour les rentes d'invalidité selon la LAI restent toutefois relativement faibles par rapport au produit intérieur brut (PIB). Ainsi en 1995, ces dépenses (sans les prestations complémentaires) atteignaient 4,1 % du PIB aux Pays-Bas, 2,7 % en Norvège, 2,4 % en Suède, 1,5 % en Autriche, 1,4 % en Italie, 1,1 % en Allemagne et 1,3 % en Suisse. En janvier 2004, les dépenses sont budgétisées à 460 millions de francs pour 478 000 rentes d'invalidité selon

E. 4.2

Pour quelles infirmités une rente d'invalidité selon la LAI a-t-elle été accordée à des employés de la Confédération dans les années 1998 à 2003? Le tableau 4.1 nous renseigne sur l'évaluation des cas par le SM et le nombre de diagnostics entre 2000 et 2003. Il convient de noter qu'une mise à la retraite peut avoir jusqu'à trois affections comme cause. Tableau 4.1 Evaluation selon le nombre de diagnostics des années 2000 à 2003 415 378 269

203 148 124 110 110 93 77 72 8 825 0 100 200 300 400 500 600 700 800 900 Psychique
Dos Appareil locomoteur Système circulatoire Système nerveux Cancer Autres Affections
du métabolisme Alcoolisme Organes digestifs Organes respiratoires Infections Drogues
diagnostics Nombre de diagnostics adm. fédérale

* On peut avoir plusieurs diagnostics par collaborateur. Chaque diagnostic est compté une fois par collaborateur. Source: Service médical

Au cours des quatre dernières années, comme sur le plan suisse, ce sont des problèmes psychiques qui ont été diagnostiqués le plus souvent, soit dans 29,13 % des cas. Au deuxième rang, on trouve les maladies du dos (14,65 %) et en troisième position les affections de l'appareil locomoteur (13,35 %). Depuis le transfert vers PUBLICA, l'expertise du SM n'est plus obligatoire que pour les cas d'invalidité professionnelle (cf. ch. 3).

E. 4.3

Analyse comparative et interprétation de l'évolution La comparaison suivante des motifs de perception des rentes d'invalidité selon la LAI ou dans le cadre des prescriptions sur la prévoyance professionnelle au sein de la Confédération, se fonde sur la condition décrite ci-après. Les bénéficiaires de la rente d'invalidité selon la LAI ne doivent pas obligatoirement avoir exercé une activité professionnelle avant leur invalidité. Selon les indications de l'OFAS, environ 90 % d'entre eux exerçaient une activité professionnelle avant de percevoir une rente¹⁶. Le nombre de bénéficiaires d'une rente d'invalidité selon la LAI est donc multiplié par le facteur 0,9, avant d'être comparé avec les chiffres d'invalidité de l'administration fédérale. En 2003, le nombre total de personnes domiciliées en Suisse touchant une rente s'élevait à 231 954¹⁷. Si l'on rectifie ce chiffre sur la base des personnes actives, on obtient 208 759 cas d'invalidité (5,41 % de la population active selon l'enquête suisse sur la population active ESPA entre 15 et 64 ans). En comparaison, 3244 personnes (soit 7,17 %) touchaient une rente de PUBLICA pour cause d'invalidité au sein de l'administration fédérale, bénéficiaires d'une rente d'invalidité professionnelle compris. La proportion accrue de la Confédération s'explique par plusieurs facteurs. D'une part, le personnel de la Confédération est plus âgé que l'ensemble de la population (cf. tableau 3 dans l'annexe). D'autre part, les données concernant l'administration fédérale englobent également les bénéficiaires d'une rente d'invalidité professionnelle. Enfin, les 3244 bénéficiaires de rentes de PUBLICA comprennent aussi les employés de Swisscom et RUAG qui sont restés assurés auprès de PUBLICA après le passage des entreprises au statut d'autonomie, ce qui a pour conséquence que le taux des bénéficiaires de rentes est trop élevé par rapport à l'effectif réel de l'administration fédérale. La situation est différente en ce qui concerne le nombre de nouveaux rentiers par année: sur 45 228 employés de la Confédération (y c. le secteur des EPF), il y a eu en moyenne 255 mises à la retraite complète ou partielle entre les années 2000 et 2002¹⁸. Cela correspond à une augmentation annuelle de 7,86 % par rapport à l'ensemble des rentiers. A titre de comparaison, il y a eu en 2003 en Suisse et à l'étranger 30 822 nouveaux bénéficiaires de rentes¹⁹, soit une augmentation brute de 11,37 % par rapport à l'année précédente sur le nombre total de rentiers. Le nombre de nouveaux rentiers est également passé de 26 668 (2000) à 30 822 (2003) en trois ans²⁰. En revanche, nous n'avons constaté aucune augmentation significative des cas d'invalidité au sein de l'administration fédérale entre 2000 et 2002²¹.

E. 5

RS 235.1

2343

Enfin, en raison d'un changement de système informatique, les données de l'administration fédérale antérieures à l'an 2000 ne sont plus disponibles dans leur intégralité sous forme électronique et auraient dû être traitées manuellement au prix d'un travail supplémentaire important. d. Analyse et commentaire des chiffres relatifs à l'assurance-invalidité fédérale

Le présent rapport ne traite les données et les statistiques relatives à l'assurance-invalidité fédérale que dans la mesure où cela s'impose pour l'analyse et le commentaire comparatifs de la situation au sein de l'administration fédérale. Pour tout complément d'information au sujet de l'assurance-invalidité fédérale, voir le rapport de la CFP mandaté par la CdG-CE le 2 février 2004 sur les facteurs de croissance des rentes de l'assurance-invalidité.

E. 5.1

Comment est mis en pratique le principe de la primauté de la réintégration sur l'octroi d'une rente dans l'administration fédérale? La réinsertion de personnes handicapées est un élément important de la politique du personnel. Les principes directeurs en matière de politique du personnel au sein de l'administration fédérale approuvés par le Conseil fédéral le 19 novembre 2003 exigent d'engager et d'intégrer des handicapés. Ils prévoient expressément que les cadres encouragent leurs collaborateurs par des tâches stimulantes et clairement décrites quant à leurs objectifs. Le maintien et l'insertion de personnes handicapées sont un aspect important de la responsabilité en matière de conduite qui incombe aux personnes occupant des postes de supérieurs hiérarchiques. L'art. 4, al. 2, let. a et l'art. 19, al. 1, LPers imposent à l'employeur de prendre toutes les mesures qui peuvent être raisonnablement exigées de lui pour garder l'employé à son service avant de résilier le contrat de travail sans qu'il y ait faute (p. ex. en cas d'handicap physique ou psychique) de l'employé. L'administration fédérale applique ce principe depuis des années et entretient, dans le cadre de la consultation sociale pour le personnel fédéral de l'OFPER, un service de réinsertion. Ce service procure des emplois dans l'administration fédérale aux collaborateurs souffrant d'une infirmité

2352 consécutive à un accident ou à une maladie survenue en cours d'emploi auprès de la Confédération, mais aussi aux handicapés qui entrent au service de l'administration fédérale. Le DFF met des moyens financiers à disposition pour la réinsertion de personnes handicapées (ci-après, crédit de réinsertion, art. 8, al. 2, OPers).

E. 5.2

Combien de places de travail protégées existaient dans l'administration fédérale et en Suisse en général et combien manquaient durant les années 1998 à 2003?

E. 5.2.1

Places de travail protégées dans l'administration fédérale Au sein de l'administration fédérale, il n'existe aucune place de travail de ce type. A condition que son handicap n'ait pas d'influence sur ses performances professionnelles (p. ex. dans le cas d'une personne à mobilité réduite), une personne peut être engagée sans autres dans le cadre du crédit ordinaire relatif au personnel. Par conséquent, il existe aussi une certaine concurrence entre employés handicapés et employés non handicapés. Les personnes qui ont trouvé un emploi dans l'administration fédérale dans le cadre d'un crédit de réinsertion remplissent des exigences adaptées à leur handicap. Tableau 5.1 Nombre d'employés handicapés et

crédit de réinsertion

1998 1999 2000 2001 2002 2003

Nombre d'employés handicapés 134 141 159 172 202 215
Crédit de réinsertion (en mio. de fr.) 6,1 6,4 7,5 8,3 8,9 10,6

Source: Office fédéral du personnel

Le crédit de réinsertion a été progressivement augmenté durant les années 90 en raison du grand nombre de demandes et s'élève aujourd'hui à 10,6 millions de francs. Jusqu'à fin août 2003, il a permis de financer 215 collaborateurs, tandis que 3244 personnes (y compris le domaine des EPF) bénéficiaient d'une rente d'invalidité de PUBLICA. Le nombre total des personnes handicapées employées par la Confédération est sans doute supérieur à celui indiqué dans le tableau 5.1, car une fois la réinsertion réussie, les places de travail concernées sont financées par le crédit ordinaire relatif au personnel. Il serait tout à fait souhaitable d'engager davantage d'handicapés. Il faut toutefois tenir compte du fait que les personnes handicapées, tout comme leur environnement, ont besoin d'un accompagnement professionnel, si bien qu'il serait nécessaire d'augmenter encore le nombre de places de travail. Cependant, en raison de la situation financière tendue de la Confédération, une telle augmentation n'est pas envisageable dans un proche avenir.

2353

E. 5.2.2

Places de travail protégées en Suisse L'expression «place de travail protégée» sert à désigner des institutions et des établissements qui offrent exclusivement ou principalement des postes de travail spécialement aménagés (voir art. 100, al. 1, let. a; art. 101, al. 3 et art. 106, al. 4, RAI)²² pour des personnes invalides au sens de la LAI. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ne connaît que le nombre de places dans les ateliers protégés qui reçoivent de l'AI des contributions aux frais d'exploitation. Une comparaison entre l'administration fédérale et les cantons qui, en leur qualité d'employeurs, engagent eux aussi des personnes handicapées, a montré en substance que ceux-ci utilisent moins de fonds que la Confédération (soit, en moyenne, environ 10% des fonds utilisés par la Confédération) pour la réinsertion. En outre, les emplois à durée limitée en vue de la réinsertion ne durent en général que six mois (dans des cas exceptionnels deux ans)²³. Certaines grandes entreprises interrogées pour le présent rapport ne disposaient pas d'emplois protégés (ou en nombre très inférieur à la moyenne). Il n'est donc pas possible de procéder à une comparaison révélatrice avec l'administration fédérale. Ce constat concorde avec les résultats d'une enquête effectuée par la haute école spécialisée de Soleure, à savoir que dans les grandes entreprises suisses, il existe un vaste potentiel inutilisé d'emplois pour les handicapés²⁴.

E. 5.3

Combien de personnes handicapées ont été réintégrées avec succès dans les services de la Confédération et en Suisse en général durant les années 1998 à 2003? En principe, une personne est considérée comme réinsérée lorsque, par suite de recyclages ou d'une adaptation du poste de travail au handicap, son salaire n'est plus financé par le crédit de réinsertion mais par le crédit ordinaire relatif au personnel. Dans l'administration fédérale, aucune statistique n'a été tenue jusqu'ici sur la réinsertion des personnes handicapées. En ce qui concerne la Suisse, l'OFAS a réalisé en 2003 une enquête sur l'efficacité des mesures

professionnelles. Une mesure professionnelle est par définition efficace lorsque, deux ans après son terme, la personne concernée ne bénéficie plus d'une rente entière. Les sondages de l'OFAS montrent que le pourcentage d'efficacité des mesures professionnelles est resté constant à environ 70 % depuis 1997. Les écarts entre les cantons sont toutefois considérables. Pour une appréciation critique des chiffres présentés, nous renvoyons au rapport du Contrôle parlementaire de l'administration sur les facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance invalidité.

E. 5.4

Qu'arrive-t-il aux personnes handicapées employées de la Confédération qui ne peuvent plus être replacées dans ses services? La Confédération assume sa responsabilité sociale d'employeur. Dans la mesure du possible, elle essaie d'offrir, au sein de l'administration fédérale, un emploi correspondant aux attentes de la personne handicapée. A défaut, et si la personne ne peut plus remplir les exigences de son ancien emploi du fait de son handicap, le contrat de travail est résilié. En général, dans ce cas, les conditions de versement d'une rente par PUBLICA ou selon la LAI sont remplies.

E. 5.5

Analyse et interprétation de ces données avec une formulation de propositions pour améliorer la réintégration professionnelle des personnes atteintes dans leur santé Le plafonnement du montant du crédit destiné aux handicapés ne permet guère d'en augmenter le nombre de bénéficiaires. Cette situation requiert une réglementation claire concernant l'utilisation de ce crédit. Le 14 décembre 2004, la Conférence des ressources humaines (CRH) de la Confédération a pris connaissance d'une procédure pour l'engagement et le maintien, au sein de l'administration fédérale, de personnes handicapées. Cette nouvelle manière de procéder sera applicable à l'ensemble de l'administration fédérale après la clôture d'un projet pilote et son évaluation au sein du DFE. Selon cette nouvelle procédure, le crédit de réinsertion prévu par l'OFPER doit être utilisé pour des personnes: – qui, du fait d'un dommage physique, psychique ou mental ont subi une atteinte de longue durée, voire permanente, à leur capacité de gain (p. ex. incapacité de continuer à exercer leurs fonctions antérieures); – qui ne peuvent plus, de leur propre avis ainsi que de l'avis de leur environnement (supérieurs directs, collaborateurs) fournir les prestations prévues dans la même mesure que par le passé; – qui, selon constatation du SM, sont (probablement) durablement atteintes dans leurs performances professionnelles; – annoncées à l'office AI ou pour lesquelles celui-ci a déjà pris une décision; – pour lesquelles une possibilité de travail adéquate peut être créée dans l'unité administrative où elle travaillait jusqu'ici ou dans une autre (adaptation du cahier des charges et du contrat de travail individuel de la personne concernée, y compris les conséquences éventuelles sur le salaire, à la nouvelle situation professionnelle). Les supérieurs hiérarchiques qui souhaitent engager une personne affectée d'un handicap au moyen du crédit de réinsertion déposent une demande au service de consultation sociale pour le personnel fédéral de l'OFPER. Si la personne remplit les conditions susmentionnées et que des fonds provenant du crédit de réinsertion sont disponibles, la demande est acceptée. Les demandes sont traitées dans l'ordre où elles sont reçues. Les critères valables pour engager une personne handicapée exté-

2355 rieur à l'administration fédérale par l'intermédiaire d'un office AI sont les mêmes que pour les personnes déjà employées par la Confédération, ces dernières étant toutefois traitées en priorité. A l'avenir, le service du personnel de l'unité administrative concernée

examinera, tous les deux ans, en collaboration avec le service de réinsertion et toutes les parties intéressées (supérieurs hiérarchiques, collaborateurs, médecins, etc.) si la situation de l'employé a changé en ce qui concerne son insertion professionnelle et l'utilisation du crédit en question. Ce procédé a pour but de garantir que le crédit ne sera pas utilisé plus longtemps que nécessaire et pourra, le cas échéant, être accordé à un nouveau cas. 6

Conclusion et suite des travaux Depuis le 1er juin 2003, le Conseil fédéral a aligné les conditions permettant d'employer des personnes handicapées. A cet effet, il a aligné les conditions à remplir pour être déclaré invalide dans le domaine de la prévoyance professionnelle sur la pratique de l'AI fédérale. La pratique d'engagement et de maintien de l'emploi de personnes souffrant d'un handicap est en cours d'harmonisation. Dans l'esprit d'une politique du personnel globale, d'autres mesures s'imposent encore pour influencer davantage l'évolution à long terme des rentes pour cause d'invalidité (y compris l'invalidité professionnelle), ainsi que pour encourager durablement la réinsertion professionnelle.

E. 6

La hausse de 7 % en 2001 est due au relèvement de l'âge de la retraite des femmes. La hausse moyenne sur la période considérée est de 4 à 5 %.

2345 totale et, partant, d'un cas d'invalidité selon la LAI. Ainsi, dans un premier temps, aucune distinction n'était faite entre l'invalidité professionnelle et l'invalidité selon l'art. 4 ss LAI et l'art. 8, al. 1, LPGA pour les employés de la Confédération⁷. Outre la rente d'invalidité professionnelle, un supplément fixe était accordé à titre de rente-pont (rente de substitution AI). Le supplément fixe était versé jusqu'à la naissance du droit à une rente d'invalidité selon la LAI. Ce droit ne pouvait être reconnu qu'après une décision d'invalidité positive de l'office AI compétent. Suite à cette décision, le salaire payé par l'employeur dans l'intervalle était calculé à titre rétroactif (salaire versé en cas de maladie selon l'art. 56 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération, OPers), de même que le supplément fixe versé par PUBLICA sur la base de l'art. 20 des Statuts de la CFP (jusqu'au 31 mai 2003) puis sur la base de l'art. 29 de l'ordonnance du 25 avril 2001 relative à l'assurance dans le plan de base (OCFP 1) ou dans le plan complémentaire (OCFP 2). La distinction entre les employés de la Confédération qui percevaient une rente d'invalidité professionnelle et le supplément fixe et ceux qui au lieu du supplément fixe percevaient une rente d'invalidité selon la LAI n'a pas été faite explicitement jusqu'au 31 mai 2003. Ainsi, les chiffres indiqués ci-après au sujet des cas d'invalidité au sein de l'administration fédérale englobent aussi bien les anciens employés de la Confédération qui sont invalides professionnels (au sens de la prévoyance professionnelle de la Confédération) que ceux qui sont aussi invalides au sens de la LAI. Avec le transfert vers PUBLICA au 1er juin 2003, la loi fédérale sur la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP)⁸ et les ordonnances relatives à l'assurance dans le plan de base (OCFP 1) et dans le plan complémentaire (OCFP 2) sont entrées en vigueur. Selon l'art. 45 OCFP 1, une personne employée à la Confédération n'a droit à une rente d'invalidité de PUBLICA (ci-après: rente d'invalidité PUBLICA) que si elle a droit à une rente au sens de la LAI selon la décision de l'office AI du canton compétent. Ainsi, les mêmes conditions s'appliquent depuis le 1er juin 2003 pour le droit à une rente d'invalidité PUBLICA et à une rente d'invalidité selon la LAI. Selon le nouveau droit, la rente d'invalidité professionnelle est subsidiaire. Depuis le 1er juin 2003, le Service médical de l'administration fédérale (SM) n'est plus consulté que s'il s'agit de définir une invalidité professionnelle selon l'art. 48 OCFP 1 après une décision négative de l'office AI compétent. L'invalidité

professionnelle n'est par ailleurs accordée après une décision positive du SM que si l'employeur verse à PUBLICA la totalité du capital de couverture nécessaire au financement de cette rente (art. 5, al. 4, de la loi sur la CFP). Il n'est donc possible d'établir qu'à partir du 1er juin 2003 une distinction fiable entre les bénéficiaires d'une rente d'invalidité professionnelle et les bénéficiaires d'une rente d'invalidité PUBLICA, dont les conditions de perception recouvrent celles des rentes d'invalidité selon la LAI. Ce nouveau régime correspond à l'exigence de la CdG-N, qui demandait qu'il soit procédé au désenchevêtrement et une répartition du financement entre l'employeur et la Caisse de pensions tout en tenant compte du principe de l'imputation directe des coûts⁹.

E. 6.1

La gestion de la santé comme élément d'une politique moderne du personnel La prévention en matière de santé et la détection précoce d'absences répétées contribuent considérablement à une gestion efficace de la santé. Les cadres jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique de la santé. Pour cette raison, ils doivent être sensibilisés à ce sujet et participer activement aux efforts en vue de réduire l'absentéisme dans l'administration fédérale. En outre, la collaboration active des cadres permet mettre en œuvre plus efficacement des mesures d'application appropriées, par exemple la création d'un système de gestion des présences²⁵. Depuis le début de 2005, un groupe interdépartemental sous la direction de l'OFPER élabore, à l'intention du Conseil fédéral, des propositions relatives à la gestion de la santé au sein des services. Il prévoit notamment d'enregistrer selon des critères compatibles (motif, durée, fréquence des absences) les données disponibles dans les différents systèmes de saisie du temps de travail de l'administration fédérale, ceci afin d'obtenir la vue d'ensemble sur les collaborateurs et les motifs de leurs absences. Les informations ainsi obtenues permettront aux cadres de créer une base pour le développement de stratégies et d'instruments adaptés au type et à la fréquence des absences, dans le but d'enrayer la tendance à la chronicité des absences et de réduire les heures perdues. Par ailleurs, le groupe examine la possibilité d'émettre des propositions pour un suivi régulier des collaborateurs par leurs supérieurs hiérarchiques et pour l'application de l'art. 10 OPers (mesures incitant le personnel à adopter

E. 6.2

Réinsertion professionnelle de personnes handicapées Avec la nouvelle réglementation pour l'engagement de personnes handicapées inscrite dans un projet-pilote en cours, une mesure visant une utilisation économe du crédit destiné aux handicapés est mise à l'essai. Dès que le projet pilote au sein du DFE sera achevé, les nouvelles directives relatives à l'octroi des crédits pourront entrer en application, ce qui devrait être possible cette année encore. Il faut encore observer qu'une politique du personnel efficace ne peut se limiter au contrôle et à la surveillance des collaborateurs. Elle doit également prévoir des mesures tenant compte des compétences et des préférences des collaborateurs. Les cadres sont tenus d'intégrer les collaborateurs dans les processus de travail en définissant clairement les objectifs et effectuant régulièrement des évaluations. Ils doivent en outre concentrer les activités des employés plus âgés dans les domaines où ces derniers montrent une habileté particulière. Le travail à temps partiel et les départs à la carte doivent également permettre de maintenir le plus longtemps possible en activité les personnes qualifiées. Les effets des programmes d'allégement budgétaires et d'abandon de tâches peuvent conduire, à court et à moyen terme, à augmenter la pression et ont tendance à relever les exigences. Il n'est pas exclu que, par suite de ces changements dans l'administration fédérale, le nombre des cas

d'invalidité s'accroisse légèrement dans un proche avenir. Le Conseil fédéral suivra la situation de près pour pouvoir intervenir le cas échéant.

2357 Annexe Tableau 1 Types de prestations AI accordées en Suisse, 1998–2003 (sans les rentes)

1998

1999

2000

Nombre Coûts Nombre Coûts Nombre Coûts

Mesures d'observation 145 000 64.8 149 000 66.3 155 000 67.4 Mesures médicales 95 000
420.4 96 000 425.4 100 000 455.4 Mesures de formation scolaire 34 000 291.5 34 000
288.3 36 000 306.0 Mesures d'ordre professionnel 11 000 225.7 12 000 232.2 12 000 244.9
Octroi de moyens auxiliaires 45 000 130.8 47 000 137.4 52 000 146.6

Total des mesures 330 000 1133.2 338 000 1149.6 354 000 1220.3 Total des bénéficiaires
n.d. n.d. n.d. n.d. 284 000 1220.3

(suite)

2001

2002

2003

Nombre Coûts Nombre Coûts Nombre Coûts

Mesures d'observation 166 000 84.9 169 000 88.8 179 000 121.0 Mesures médicales 103
000 491.8 104 000 518.5 105 000 566.6 Mesures de formation scolaire 38 000 324.4 39 000
344.3 41 000 360.9 Mesures d'ordre professionnel 13 000 271.7 14 000 295.6 15 000 322.6
Octroi de moyens auxiliaires 56 000 168.9 57 000 175.7 61 000 199.6

Total des mesures 375 000 1341.8 383 000 1422.8 401 000 1570.7 Total des bénéficiaires
301 000 1341.8 307 000 1422.8 318 000 1570.7

Source: Office fédéral des assurances sociales (2005)

2358 Tableau 2 Evolution de la composition de la population résidante permanente par âge, de 1863 à 2003

Source: Portrait démographique de la Suisse, p. 15, édition 2004; Office fédéral de la statistique Tableau 3 Comparaison, exprimée en pourcentages, de la structure par âge de l'administration fédérale et la population active en Suisse (sans les chômeurs) 0.0

E. 7

Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1.

E. 8

RS 172.222.0

E. 9

Cf. rapport du 18 novembre 1999 de la CdG-N, FF 2000, p. 1138.

2346 Les chiffres relatifs aux nouvelles mises à la retraite pour raisons médicales constatées par le SM et par conséquent décidées au sein de l'administration fédérale sont présentés ci-dessous. Il convient de noter que toutes les données se réfèrent non pas à la date de la mise à la retraite effective, mais à la date de la proposition de mise à la retraite prononcée par le SM: par exemple, si le SM a proposé fin 2001 une mise à la retraite et que la mise à la retraite n'a été exécutée par l'administration fédérale qu'au début de 2002, cette mise à la retraite apparaît en 2001 dans le tableau 3.1. Tableau 3.1 Nombre de nouvelles mises à la retraite pour raisons médicales au sein de l'administration fédérale (invalidité professionnelle comprise, sans les anciennes entreprises de la Confédération)

2000 2001 2002 2003*

Nombre de mises à la retraite complète pour raisons médicales 182 207 158 122 Nombre de mises à la retraite partielle pour raisons médicales** 73 68 79 39

Total 255 275 237 161

* Comme à partir du 1er juin 2003 (migration vers PUBLICA) le SM n'a plus été consulté dans tous les cas, ce nombre est – conformément aux attentes – inférieur aux années précédentes et, par conséquent, peu représentatif. ** Le SM établit une distinction non pas entre les degrés d'invalidité, mais seulement entre les mises à la retraite partielle et complète. Source: Service médical de l'administration fédérale

Avec en moyenne 255 mises à la retraite partielle ou complète, 0,56 % des collaborateurs de l'administration fédérale par année (sur un total d'environ 45 000 collaborateurs, y compris le secteur des EPF, les stagiaires, les apprentis et le personnel de nettoyage) souffrent d'une invalidité totale ou partielle.

E. 10

En 2000, l'effectif de la Poste formait 39 % du total des assurés et, par rapport au personnel de l'administration fédérale, il était composé en majorité de jeunes employés.

2347 Entreprise fin 2003 par l'expert en caisses de pensions de PUBLICA, une vérification de la prime actuarielle nécessaire a donné, en date du 1er juin 2003, une prime pour le risque d'invalidité de 4,19 % pour l'effectif de PUBLICA. L'augmentation du taux de prime peut être justifié par le fait que le départ des entreprises fédérales et, comme mentionné plus haut, notamment celui de la Poste au 31 décembre 2001, a entraîné une hausse de l'âge moyen du groupe des assurés restant et, par conséquent, un relèvement du risque d'invalidité. En outre, entre 2000 et 2003, les bases techniques de PUBLICA ont changé, ce qui a conduit à une augmentation générale de la cotisation actuarielle nécessaire. Actuellement, on peut observer que les montants relatifs aux cotisations de risque pour l'invalidité prélevés à la fin des années 90 étaient trop bas. En raison des changements considérables au niveau de l'effectif des assurés, de l'introduction de nouvelles bases techniques et des nouvelles conditions requises depuis le 1er juin 2003 pour l'obtention d'une rente d'invalidité, la perte technique de PUBLICA ne peut être déterminée avec précision.

E. 11

Le rapport de dépendance des âgés découle du rapport quantitatif entre les personnes âgées de plus de 64 ans et les personnes âgées de 20 à 64 ans.

E. 12

Cf. statistique de l'AI 2004, p. 78 ss.

E. 13

Prieur, Y. (2000): Le nombre de rentiers AI ne cesse de croître, dans: Sécurité sociale 4/2000, p. 179–180, OFAS, Berne.

E. 14

Cf. OCDE (2003): Vieillesse et politiques de l'emploi – Suisse, p. 101, Editions OCDE, Paris.

2349 la LAI15, ce qui représente à peine 1,1 % du PIB et se situe donc à un niveau inférieur à celui de 1995.

E. 15

Y c. rentes d'invalidité versées selon la LAI aux Suisses domiciliés à l'étranger et aux étrangers.

2350

E. 16

Il s'agit en l'occurrence de la limite supérieure d'une fourchette allant de 75 à 90 %.

E. 17

En 2004, il y avait 242 067 cas d'invalidité enregistrés. Si l'on compte en sus les cas d'invalidité des personnes domiciliées à l'étranger, nous obtenons tout juste 283 000 cas d'invalidité enregistrés (cf. Statistique de l'AI, édition 2004, p. 18).

E. 18

En raison du transfert vers PUBLICA le 1er juin 2003, l'année 2003 n'est pas représentative.

E. 19

Dont 26 989 vivant en Suisse, cf. Statistique de l'AI 2004, p. 18. En chiffres nets, l'augmentation s'est élevée à 11 004 personnes.

E. 20

Source OFAS. Il faut noter que le relèvement de l'âge de la retraite pour les femmes en 2001 a conduit à une augmentation sensible des cas d'AI en 2001.

E. 21

Comme mentionné, l'année 2003 n'est pas significative pour l'invalidité en raison du changement de système.

2351 Les résultats doivent cependant être interprétés avec la plus grande prudence car il n'est pas possible de procéder sans autre à une analyse comparative en raison des différences entre les enquêtes. Conclusion Les résultats ci-dessus montrent que le nombre de bénéficiaires de rentes pour cause d'invalidité (y c. invalidité professionnelle) au sein de l'administration fédérale est légèrement supérieur au nombre national. Comme les données de l'administration fédérale englobent également les cas d'invalidité professionnelle, ce qui n'est pas le cas des chiffres à l'échelle nationale, il n'est pas possible d'établir une comparaison claire. Par ailleurs, les résultats permettent de conclure que le nombre annuel de mises à la retraite partielle et totale au sein de l'administration fédérale depuis 2000 est

nettement inférieur à la moyenne nationale. Ainsi, l'administration fédérale ne peut pas être tenue pour responsable de l'augmentation des chiffres de l'AI fédérale enregistrée ces derniers temps. Dans l'ensemble, les chiffres d'invalidité au sein de l'administration fédérale ne sont pas alarmants. Les articles parus dans la presse en octobre 2004, selon lesquels le nombre de collaborateurs déclarés invalides par année était le plus élevé à la Confédération avec 0,83 %, après le secteur de la construction, doivent être considérés de manière différenciée. Il importe notamment de relever que dans l'étude originale, ce taux ne se rapporte pas à l'administration fédérale mais à l'ensemble du secteur des administrations publiques, pour lequel une extrapolation basée sur un échantillon provenant de huit cantons a été faite. Grâce à un traitement rigoureux des cas d'invalidité professionnelle depuis le transfert vers PUBLICA (le 1er juin 2003) et au renforcement prévu des mécanismes de contrôle (voir ch. 5), ces chiffres devraient à nouveau diminuer à l'avenir, après une possible augmentation de courte durée due aux mesures de restructuration prises au sein de la Confédération.

E. 22

RS 831.201

E. 23

Cf. documentation complémentaire concernant le compte d'Etat 2004, p. 23.

E. 24

Cf. rapport du contrôle parlementaire de l'administration concernant les facteurs d'augmentation des rentes dans l'assurance invalidité (2005).

2354

E. 25

Le système de gestion des présences poursuit en priorité le but de réduire considérablement le taux d'absentéisme et le taux d'AI, afin de réaliser des économies sensibles dans les frais de personnel et une optimisation des heures de travail.

2356 un comportement responsable sur les plans de l'environnement, de la santé et de la sécurité) sont en cours d'examen.

E. 25.0

30.0 35.0 40.0 45.0 50.0 15-24 25-39 40-54 55-64 Age Pour-cent adm. fédérale* population active CH

* Nombre de collaborateurs, y compris les apprentis, stagiaires exclus ** Population active en Suisse selon l'enquête suisse sur la population active (ESPA) 2004

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Analyse de la situation de l'AI au sein de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral relatif aux questions posées le 27 août 2004 par la CdG-CE sur la situation de l'AI au sein de la Confédération 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 2339-2358 Page Pagina Ref. No 10 139 382 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.

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