



Lutte contre les abus dans l'AI

Dans le cadre de :

Assurance-invalidité : faits et chiffres 2016

Date : 23 mai 2017

En 2016, 1860 nouveaux cas de soupçon d'abus ont fait l'objet d'une enquête, et l'enquête a été bouclée dans 1950 cas. Les soupçons ont été confirmés dans 650 cas, conduisant l'assurance à réduire ou à supprimer la prestation de rente en cours ou à renoncer à octroyer une rente. L'équivalent de 470 rentes entières a ainsi été économisé, ce qui correspond, par extrapolation, à des économies totales de l'ordre de 178 millions de francs, pour des coûts d'environ 8 millions de francs.

Bilan 2016

L'année dernière, les offices AI ont transmis 1860 cas suspects à des spécialistes de la lutte contre les abus pour examens complémentaires et enquête. S'y sont ajoutées les 1960 enquêtes qui n'étaient pas encore terminées fin 2015. Au total, ce sont donc 3820 cas qui ont été traités pour soupçon d'abus en 2016. Une surveillance a été requise pour 600 d'entre eux.

1950 enquêtes ont été bouclées en 2016, 270 ayant fait l'objet d'une surveillance. Le soupçon d'abus s'est confirmé dans 650 cas, dont 180 grâce à une surveillance. Cette lutte rigoureuse permet à l'AI d'économiser l'équivalent de 470 rentes entières, ce qui correspond à une réduction des dépenses annuelles de 11,7 millions de francs ou à des économies totales de l'ordre de 178 millions de francs (extrapolées sur la base du montant moyen d'une rente ordinaire de l'AI et de la durée de perception jusqu'à l'âge de la retraite). Les coûts générés par la lutte contre les abus dans l'AI se sont élevés à un peu plus de 8 millions de francs (6,8 millions pour le personnel et 1,3 million pour les surveillances). Le montant des économies ne comprend pas celles qui peuvent éventuellement en découler pour les prestations complémentaires à l'AI ou pour les rentes d'invalidité du 2^e pilier. Dans 54 cas, les offices AI ont réclamé la restitution des prestations indûment perçues, et ils ont porté plainte dans 20 cas.

Lutte contre les abus dans l'AI en 2016 : vue d'ensemble

Évolution
de 2012 à 2016

	2016		2015		2014		2013		2012	
	Total	dont avec une surveillance	Total	dont avec une surveillance	Total	dont avec une surveillance	Total	dont avec une surveillance	Total	dont avec une surveillance
En suspens au début de l'année	1960	480	1880	430	1990	390	2100	390	1850	370
Nouveaux cas	1860	120	1900	130	2200	150	2570	120	2290	120
Cas liquidés	1950	270	1940	220	2310	260	2540	220	2020	220
Soupçon confirmé (nombre de cas)	650	180	540	140	540	140	570	130	400	70
Rentes non octroyées, supprimées ou réduites (calculées en rentes entières)	470	160	410	120	390	120	420	110	300	60
Économies réalisées par an (millions de francs)	11,7	4,0	10,0	2,9	9,5	2,9	10,8	2,8	7,6	1,5
Prestations de rente économisées (extrapolation) (en millions de francs)	env. 178	env. 60	env. 154	env. 45	env. 144	env. 44	env. 173	env. 45,6	env. 120	env. 23,8

Quand parle-t-on d'abus ?

Définition

Dans toute assurance, il peut arriver, pour différentes raisons, que des assurés perçoivent des prestations auxquelles ils n'ont en fait pas droit. Il ne s'agit cependant pas toujours de fraude au sens juridique du terme : c'est pourquoi on utilise ici le terme non juridique d'« abus ». On relève surtout des cas de violation de l'obligation de renseigner (par ex. lorsqu'un assuré n'informe pas l'assurance de l'augmentation de son revenu ou de l'amélioration de son état de santé) ou d'omission non intentionnelle d'informations lors de l'examen du droit à des prestations de l'AI.

Si un assuré qui ne remplit pas les conditions d'octroi tente de percevoir ou perçoit une prestation de l'assurance-invalidité en ayant la volonté évidente de tromper l'assurance ou une claire intention délictueuse, il commet une fraude à l'assurance, qui peut avoir des conséquences pénales. Parmi les cas typiques, citons la simulation d'une atteinte à la santé, la communication à l'assurance d'indications fausses ou la dissimulation d'indications, la mise en scène d'accidents, la menace, le chantage ou la corruption d'un tiers et la falsification de documents.

Nouvelle orientation de la lutte contre les abus dans l'AI

Historique

Depuis l'entrée en vigueur de la 5^e révision de l'AI le 1^{er} janvier 2008, des bases légales existent pour observer secrètement les personnes fortement soupçonnées d'abus. Cet ajout à la loi a été l'occasion de réorganiser la lutte contre les abus dans l'AI et de la développer ; la nouvelle stratégie est appliquée de manière uniforme par tous les offices AI depuis le 1^{er} août 2008.

L'AI n'a pas réinventé la gestion des abus, d'autant que les assureurs privés ont déjà une expérience de plusieurs années dans ce domaine. Cette gestion est donc axée sur les instruments et les procédures utilisés par les assurances privées et comprend quatre étapes :

- Identification des cas suspects
- Enquête et examens approfondis
- Surveillance
- Application du droit des assurances et de mesures pénales

La procédure d'instruction ordinaire dans l'AI

Procédure d'instruction ordinaire

Après réception d'une demande, l'office AI examine si les conditions du droit à des prestations sont remplies. Il se procure tous les renseignements nécessaires pour connaître l'état de santé, la situation professionnelle ou, le cas échéant, l'activité non rémunérée de l'assuré. Des spécialistes de la réadaptation professionnelle et du placement, des centres d'observation, ainsi que des collaborateurs spécialisés et des médecins des services médicaux régionaux (SMR) participent à l'instruction et à la prise de décision. L'office AI collabore en outre avec les autres assurances sociales et privées concernées.

Les médecins du SMR vérifient que les conditions médicales du droit aux prestations sont remplies ; au besoin, ils procèdent à un examen médical de l'assuré. L'office AI peut aussi demander des expertises et des documents médicaux supplémentaires à des médecins spécialistes ou faire procéder à des examens dans un centre d'observation médicale. Afin de mieux apprécier la situation de l'assuré, il peut aussi commander une enquête sur place, ce qui est particulièrement intéressant pour connaître la situation des indépendants et des personnes entièrement ou partiellement occupées à des activités ménagères, ainsi que pour examiner le droit à une allocation pour impotent ou à certains moyens auxiliaires.

Lutte contre les abus dans l'AI

Lutte contre les abus dans la procédure d'instruction

Dans toutes les instructions relatives à une première demande de rente et dans toutes les révisions de rentes en cours d'assurés résidant en Suisse ou à l'étranger, on examine s'il existe des indices d'abus. En 2016, l'AI a révisé environ 39 000 rentes et octroyé 16 100 nouvelles rentes. Le nombre de cas d'abus avérés montre que la grande majorité des assurés se conduisent correctement et perçoivent leurs prestations à juste titre.

La lutte contre les abus est menée par les offices AI de façon ciblée et structurée, avec des spécialistes qualifiés. Ceux-ci ne mènent une enquête approfondie qu'en présence d'indices indubitables et suffisamment probants (par ex. incohérences dans les documents, indications données par d'autres assurances ou par des organes de contrôle chargés de la lutte contre le travail au noir). Les offices AI examinent en principe aussi toutes les indications fournies par des particuliers, qu'elles lui parviennent d'une source connue ou de façon anonyme. Les indications sont traitées de manière confidentielle et la protection des données est garantie. Cela signifie entre autres que les particuliers qui informent l'AI d'un soupçon ne reçoivent aucun renseignement de la part de l'assurance, et ne sont notamment pas informés du résultat de l'examen ou des mesures prises. Dans la plupart des cas, l'enquête approfondie aboutit à la conclusion que les soupçons étaient injustifiés. Actuellement, des abus ne sont avérés que dans 33 % des cas examinés et liquidés.

Il est nécessaire de lutter de manière rigoureuse et coordonnée contre les abus afin d'éviter toute perception indue de prestations. Cette lutte joue par ailleurs un rôle préventif non négligeable, dont l'efficacité augmente avec le temps. Elle favorise ainsi la confiance des citoyens et des contribuables dans la gestion de l'assurance.

Dans le domaine des assurances sociales, la lutte contre les abus est un sujet important, et pas seulement dans l'assurance-invalidité. D'autres branches d'assurance (par ex. les prestations complémentaires et le 2^e pilier) profitent de plus en plus non seulement des résultats obtenus par l'AI, mais aussi de l'expérience acquise.

Identification des cas suspects

Alertés par des incohérences dans le dossier des assurés (par ex. des données médicales contradictoires) ou par des indications provenant d'autres branches d'assurance (assurances d'indemnités journalières, assurance-accidents, assurance responsabilité civile, ou caisses de pension) ou de tiers (organes de contrôle chargés de la lutte contre le travail au noir, population), les collaborateurs des offices AI peuvent repérer dans la masse des dossiers les assurés qui ont peut-être perçu indûment des prestations AI et qui doivent donc faire l'objet d'un examen plus poussé. Ce filtre permettant de détecter les abus possibles est appliqué en principe à toutes les instructions relatives à une première demande de rente et à toutes les révisions de rentes en cours.

Enquête et examens approfondis

L'office AI transmet les dossiers suspects à des spécialistes de la lutte contre les abus afin qu'ils se renseignent plus précisément (par ex. en se procurant les données sur le revenu, en faisant des recherches sur Google, en effectuant sans prévenir une visite à domicile, en menant une enquête de voisinage, etc.).

Un élément très important de la lutte contre les abus est la collaboration de l'AI avec d'autres assurances impliquées dans le même cas. Il peut s'agir d'une assurance-accidents, d'une assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, d'une assurance responsabilité civile ou d'une institution de prévoyance professionnelle. Il n'est pas rare que, dans le cadre de ses mesures de lutte contre les abus, l'autre assurance ait déjà effectué une enquête ou récolté des preuves que l'AI peut utiliser.

Si les spécialistes ne réussissent pas à prouver l'abus, mais que les soupçons se confirment, l'office AI a une dernière possibilité : demander une surveillance afin de constituer des preuves.

Surveillance

La surveillance d'un assuré porte atteinte à sa liberté personnelle et à sa sphère privée. Une telle restriction des droits fondamentaux n'est donc autorisée qu'à condition d'être fondée sur une base légale, d'être justifiée par un intérêt public et d'être proportionnée au but visé (cf. ATF 135 I 169, consid. 4.4).

La surveillance dans l'AI repose d'une part sur l'art. 43, en relation avec l'art. 28, al. 2, de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) et, d'autre part, sur l'art. 59, al. 5, de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), inscrit dans le cadre de la 5^e révision de l'AI¹. Le Tribunal fédéral l'a du reste confirmé à plusieurs reprises (cf. ATF 137 I 327, consid. 5.1 et 5.2).

Pour le Tribunal fédéral, l'intérêt public réside dans la nécessité de ne verser que des prestations dues afin de ne pas porter préjudice à l'ensemble des assurés (ATF 137 I 327, consid. 5.3, ATF 129 V 323, consid. 3.3.3).

Par ailleurs, la décision de mener une surveillance doit s'appuyer sur des éléments concrets jetant le doute sur l'état de santé ou l'incapacité de travail invoqués par l'assuré (ATF 137 I 327, consid. 5.4.2 s.).

Pour toutes ces raisons, une surveillance ne peut donc être appliquée qu'à certaines conditions : prestations élevées (notamment rentes), observation brève et se déroulant dans l'espace public, et caractère hautement probant des preuves recherchées.

Une surveillance requiert un personnel qualifié et expérimenté. Comme il est d'usage dans les assurances privées, l'AI confie ces missions à des entreprises dûment qualifiées ou collabore avec la police.

Application du droit des assurances et de mesures pénales

Lorsque l'abus est prouvé, l'office AI suspend le versement de la rente et exige, dans la mesure du possible, le remboursement des prestations indûment perçues. Ce n'est toutefois pas à l'AI de déterminer si l'assuré a commis une fraude ou un autre délit, ni d'appliquer des sanctions. Cela ne relève pas de sa compétence. Selon les manquements constatés et prouvés, l'AI doit déposer une plainte, ce qui permet aux autorités pénales d'intervenir. Il est ensuite du ressort des autorités pénales et des tribunaux de déterminer si l'assuré s'est rendu coupable d'une violation des dispositions légales ayant des conséquences sur le plan pénal et s'il doit être condamné. L'AI ignore généralement le résultat de cette procédure, qui n'est pas au centre de ses préoccupations. L'assurance ne sait donc pas combien de cas d'abus constituent également une fraude au sens du droit pénal.

Lutte contre les abus à l'étranger

Toutes les instructions relatives à une première demande de rente et toutes les révisions de rentes concernant les assurés domiciliés en Suisse comme à l'étranger sont examinées selon la procédure décrite plus haut, afin d'y déceler les abus. Jusqu'à présent, l'AI n'a réalisé des surveillances à l'étranger qu'au Kosovo et en Thaïlande, dans le cadre d'un projet pilote visant à en tester la faisabilité pratique.

Les surveillances exercées à l'étranger sont bien évidemment exécutées dans le respect du droit international et du droit en vigueur dans l'État concerné. Par ailleurs, par respect pour la souveraineté des États, la Suisse informe préalablement chaque pays étranger concerné de son intention d'y mener une surveillance au sujet d'une personne assurée. La Suisse s'efforce également d'introduire dans les nouvelles conventions de sécurité sociale une clause permettant de lutter contre les abus de manière similaire à celle décrite ci-dessus.

¹ Une base légale uniforme, valable pour toutes les assurances sociales, devrait être créée dans la LPGA. Le projet du Conseil fédéral en la matière est en consultation jusqu'à fin mai 2017. La nouvelle base légale préciserait également celle qui existe déjà dans l'AI. Dans un arrêt d'octobre 2016, la Cour européenne des droits de l'homme avait conclu à l'absence, dans le droit suisse de l'assurance-accidents, d'une base légale suffisante permettant de procéder à une surveillance.

Versions linguistiques de ce document

Deutsche Version : « Bekämpfung des Versicherungsmisbrauchs in der IV »

Versione italiana: « Lotta agli abusi assicurativi nell'AI »

Contact

Office fédéral des assurances sociales OFAS

Communication

+41 58 462 77 11

kommunikation@bsv.admin.ch