

Analyse de la surveillance des offices AI



Rapport mandaté par le Département fédéral de l'intérieur

Berne, le 13 octobre 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Table des matières

I.	Résumé	4
1.	Contexte et mandat.....	5
2.	Conditions-cadres de la surveillance	6
2.1	Genèse de la surveillance actuelle	6
2.2	Offices cantonaux AI.....	7
2.3	Autorités cantonales de surveillance	7
2.4	Bases légales de la surveillance.....	8
2.5	Instruments de surveillance	8
3.	Défis posés à la surveillance des offices AI	10
3.1	Marge d'appréciation lors de l'évaluation de l'invalidité.....	10
3.2	Pilotage orienté résultats et prescriptions de qualité	10
3.3	Facteurs d'influence externes au système de l'AI	11
3.4	Double système de compétences de surveillance Confédération – cantons	11
3.5	Collaboration OFAS/COAI	11
4.	Remaniement de la convention d'objectifs	13
4.1	Indicateurs et valeurs cibles.....	13
4.2	Qualité du travail des offices AI	13
4.2.1	Mesures d'instruction médico-assurantielle	14
4.2.2	Perspective des assurés	15
4.2.3	Décisions de justice	16
4.3	Nouvelle forme et approche pour les conventions d'objectifs	16
4.3.1	Contenu.....	16
4.3.1.1	Ensemble du système.....	16
4.3.1.2	Situation spécifique l'office AI	16
4.3.2	Forme.....	17
5.	Refonte du système d'indicateurs	18
5.1	Développement du système d'indicateurs	18
5.1.1	Indicateurs de suivi et indicateurs cibles	18
5.1.2	Relevé de la qualité du travail des offices AI	18
5.1.3	Refonte des indicateurs existants « taux de capacité de gain » et « durée de traitement » .	19
5.1.3.1	Refonte de l'indicateur « taux de capacité de gain »	19
5.1.3.2	Recensement de la durée totale de la procédure.....	19
6.	Mesures d'accompagnement.....	20
6.1	Collaboration OFAS/COAI et OFAS/autorités de surveillance cantonales.....	20
6.2	Information du public.....	20
7.	Prochaines étapes et calendrier.....	21
Annexe 1 :	Bases légales.....	22

Annexe 2 : Le système de surveillance des offices AI 23
Annexe 3: Convention d'objectifs 2021 28

I. Résumé

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a analysé son activité de surveillance des offices AI sur mandat du Département fédéral de l'intérieur. Cet examen fait suite aux critiques formulées par les médias et les cercles politiques, selon lesquelles l'OFAS exerce des pressions sur les offices AI cantonaux afin qu'ils octroient le moins de nouvelles rentes possible et diminuent les coûts en fixant chaque année dans leur convention d'objectifs respective un objectif d'économies.

Ce rapport expose les résultats des analyses effectuées et les conclusions tirées. Il présente le cadre légal au sein duquel l'OFAS exerce la surveillance, les modalités de cette surveillance ainsi que les objectifs définis pour les offices AI lors de ce processus. L'analyse a montré que le système de surveillance ne doit pas être modifié. Bien au contraire, les conventions d'objectifs avec les offices AI se sont jusqu'à présent largement concentrées sur le fonctionnement et les résultats pour l'assurance et la mise en œuvre. Bien que l'efficacité des mesures de l'AI pour les assurés ait été examinée (en particulier dans les études scientifiques initiées par l'AI), les résultats n'ont été intégrés dans les conventions d'objectifs entre l'OFAS et les offices AI qu'en fonction de la situation. L'analyse révèle un potentiel d'optimisation de l'activité de surveillance de l'OFAS à cet égard et énumère des approches concrètes en vue de cette amélioration :

- restructuration du contenu et de la forme des conventions d'objectifs ;
- établissement d'une distinction entre les indicateurs permettant d'évaluer l'évolution et les valeurs cibles pour le pilotage des offices AI ;
- concentration plus marquée sur la qualité des mesures d'instruction médico-assurantielle ;
- prise en compte de la perspective des assurés concernés ;
- analyse systématique des décisions de justice ;
- refonte et développement du système d'indicateurs ;
- amélioration de la collaboration avec les autorités de surveillance cantonales et la conférence des offices AI ;
- information du public sur les projets de pilotage et de surveillance dans l'AI.

Ces mesures sont mises en œuvre immédiatement.

Parallèlement à l'analyse de l'activité de surveillance de l'OFAS, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a chargé des experts externes d'examiner la pratique d'attribution et l'assurance-qualité des expertises médicales dans l'assurance-invalidité. Certaines des recommandations issues de cet examen sont pertinentes pour la surveillance des offices AI et les conventions d'objectifs conclues avec ceux-ci. Elles seront mises en œuvre en 2021 sous forme de directive à l'intention des offices AI :

- demande systématique d'expertises test ;
- optimisation des principes d'attribution ;
- renforcement du feed-back issu de la jurisprudence.

D'autres recommandations provenant de l'évaluation externe des expertises médicales seront mises en œuvre dans le cadre du développement continu de l'AI décidé en juin par le Parlement.

1. Contexte et mandat

Sur mandat du Département fédéral de l'intérieur, l'Office fédéral des assurances sociales a analysé les modalités de surveillance de l'assurance-invalidité et, plus particulièrement, des offices cantonaux AI (OAI). Cet examen fait suite aux critiques formulées par les médias et les cercles politiques, selon lesquelles l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) exerce des pressions sur les offices AI cantonaux afin qu'ils octroient le moins de nouvelles rentes possible et diminuent les coûts en fixant chaque année dans leur convention d'objectifs respective un objectif d'économies.

La surveillance est une tâche essentielle. Elle doit en effet permettre une exécution de l'AI conforme à la loi, uniformisée et de qualité irréprochable.

La pratique de la surveillance est clairement formalisée, structurée et documentée. Elle repose sur une collaboration étroite entre l'OFAS et les OAI. Elle sous-tend le suivi régulier des activités des offices AI et sert de base à la définition annuelle des objectifs. C'est un support à l'amélioration continue de l'assurance.

Ces dernières années, la surveillance des offices AI a été régulièrement examinée¹ de manière critique.

Un nouveau regard porté sur la surveillance des offices AI doit permettre de :

1. tirer un bilan de la pratique actuelle, notamment sous l'angle du cadre de référence utilisé pour déterminer les objectifs attribués aux offices AI (conventions d'objectifs);
2. améliorer les conventions d'objectifs (forme et contenu) en tenant compte des résultats de l'évaluation externe des expertises médicales dans l'assurance-invalidité ;
3. optimiser et développer les instruments nécessaires à une surveillance dynamique.

L'approche se fonde simultanément sur une analyse documentaire et sur la discussion critique des pratiques en cours.

Le rapport a été élaboré par une équipe interdisciplinaire dirigée par le directeur de l'OFAS.

¹ Rapport n° 14261 du CDF, Surveillance technique, administrative et financière des offices AI, et rapport n° 1.11308.318.00099.02 du CDF, « Aufsicht der IV-Stellen und der regionalen ärztlichen Dienste » (Surveillance des offices AI et des services médicaux régionaux)

2. Conditions-cadres de la surveillance

2.1 Genèse de la surveillance actuelle

Durant les années 1990, l'assurance-invalidité (AI) enregistrait une forte augmentation du nombre de rentes. L'excédent de dépenses atteignait périodiquement près de 1,5 milliard de francs par an. Au vu de cette évolution, la Commission de gestion du Conseil des États a décidé en 2004 de procéder à un examen de certains aspects de l'AI. L'activité de surveillance de l'OFAS a notamment été analysée et critiquée sur différents points : le rôle seulement secondaire de l'activité de surveillance au sein de l'OFAS, l'absence de stratégie dans ce domaine, la non-consolidation des instruments de surveillance et la collecte de données sans évaluation ultérieure ont été pointés du doigt.

À la suite de cet examen, le Conseil fédéral a été chargé de « formuler une stratégie globale de surveillance matérielle et administrative de l'exécution de l'AI et de la mettre en œuvre au moyen d'instruments de surveillance, de pilotage et de gestion modernes ». Cette stratégie devait définir les processus et les prestations centraux de l'AI et fixer des objectifs.

Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ainsi que de la 5^e révision de la LAI, ce mandat a été exécuté et la surveillance renforcée. La 5^e révision de la LAI plaçait en outre l'accent sur l'insertion dans le monde du travail (principe de « la réadaptation prime la rente »). La plus grande attention accordée à la réadaptation rapide (détection précoce et intervention précoce – DP/IP) visait à empêcher que l'atteinte à la santé ne devienne chronique. Par ailleurs, des mesures de réinsertion (MR) ont été créées en vue de soutenir la réadaptation des personnes atteintes de troubles psychiques. L'objectif du changement culturel souhaité « de l'assurance de rente à l'assurance de réadaptation » consistait à réduire le nombre de nouvelles rentes et, partant, les dépenses de l'AI. L'élaboration tant des nouveaux concepts de surveillance que des concepts relatifs aux nouvelles mesures de l'AI (DP/IP et MR) s'est faite en étroite collaboration avec les offices AI. Les concepts ont été déclarés de force obligatoire par l'OFAS.

La réorganisation de la surveillance opérée en 2008 se caractérise par l'interaction de différents instruments, dont certains sont nouveaux, comme les audits annuels des offices AI, la mise en place d'un pilotage orienté résultats assortis d'objectifs, l'évaluation de l'efficacité au moyen d'un système d'indicateurs ainsi que les conventions d'objectifs conclues chaque année entre l'OFAS et les offices AI. Un ensemble d'exigences formelles minimales applicables au management de la qualité dans les offices AI a également été défini. L'activité de surveillance repose sur les objectifs stratégiques de l'AI, lesquels s'appuient quant à eux sur l'article énonçant le but de la LAI².

² Cf. art. 1a de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité du 19 juin 1959 (LAI) : « Les prestations prévues par la présente loi visent à : prévenir, réduire ou éliminer l'invalidité grâce à des mesures de réadaptation appropriées, simples et adéquates ; compenser les effets économiques permanents de l'invalidité en couvrant les besoins vitaux dans une mesure appropriée ; aider les assurés concernés à mener une vie autonome et responsable. »

2.2 Offices cantonaux AI

Chaque canton a créé son propre office AI, qui est indépendant de l'administration cantonale. Les formes d'organisation des offices AI varient selon les cantons, mais il s'agit en règle générale d'établissements de droit public. Les offices AI instruisent les cas qui leur sont soumis. Ils sont en charge de la détection précoce et ils déterminent et vérifient les mesures d'intervention précoce. Ils procèdent à l'examen du droit aux prestations, ils déterminent et suivent les mesures de réadaptation, ils évaluent l'invalidité et l'impotence de l'assuré ainsi que les prestations d'aide dont il a besoin et ils prennent les décisions relatives aux prestations. Les offices AI de chaque région mettent en place et exploitent conjointement les services médicaux régionaux (SMR). Du point de vue de la surveillance, les SMR sont considérés comme une division interne des offices AI. Ils sont à la disposition des offices AI pour évaluer les conditions médicales du droit aux prestations. Ils sont indépendants dans l'évaluation médicale des cas d'espèce. Avant qu'une décision ne soit rendue, les offices AI fixent les mesures d'instruction déterminantes et nécessaires.

La collaboration entre les offices AI et l'OFAS est organisée sur deux niveaux : de manière bilatérale entre les différents offices AI et l'OFAS ainsi qu'au plan institutionnel via la Conférence des offices AI (COAI), l'Association nationale des 26 offices AI des cantons et l'office AI pour les assurés résidant à l'étranger.

2.3 Autorités cantonales de surveillance

L'AI est mise en œuvre sous la surveillance de la Confédération (art. 53 LAI), principe qui est aussi fréquemment et expressément énoncé dans les législations cantonales sur l'institution des offices AI. Les cantons assument les compétences de surveillance des offices AI uniquement si ces derniers ne sont pas soumis à la surveillance de la Confédération. Il s'agit ici d'une haute surveillance qui ne confère aux cantons ni pouvoir de gestion ni pouvoir d'instruction, et se limite à des aspects administratifs et organisationnels. À titre de moyen de surveillance (préventif), les cantons règlent l'organisation interne, nomment le responsable de l'office et prennent connaissance du rapport de révision. Si un canton constate un comportement fautif du responsable ou des organes de l'office AI, il peut prendre des mesures relevant du droit du personnel.

De par leur autonomie en matière d'organisation, les cantons ont toute latitude pour déterminer les modalités de surveillance des offices AI. Ils ont ainsi adopté différentes réglementations et ont délégué leurs pouvoirs de surveillance à diverses instances et autorités.

La collaboration entre l'OFAS et les instances cantonales de surveillance dans le cadre du double système de surveillance n'est pas institutionnalisée et est réalisée de manière sporadique. La prise de contact se fait généralement à la suite de conflits naissants entre la direction d'un office AI et l'OFAS.

2.4 Bases légales de la surveillance

Les tâches qui incombent à l'OFAS sont énumérées dans la loi. Il s'agit du contrôle de l'efficacité, de la qualité et de l'application uniforme de la législation sur l'AI sur l'ensemble du territoire suisse (art. 64 et 64a LAI). L'OFAS demande aux offices AI d'établir des rapports aux fins de la surveillance matérielle (art. 50, al. 2, RAI), peut ordonner des mesures (art. 51 RAI), conclut des conventions d'objectifs (art. 52, al. 1, RAI) et approuve les tableaux des postes de travail, le budget et les comptes annuels (art. 53, al. 1, RAI, cf. Annexe 1 : Bases légales).

La surveillance se compose ainsi de trois éléments qui se complètent :

- der fachlichen Aufsicht: Überprüfung der gesetzes- und weisungskonformen Rechtsanwendung der IV-Stellen.
- der administrativen Aufsicht: Sicherstellen und optimieren der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben mittels Zielvereinbarungen des BSV mit den IV-Stellen.
- der finanziellen Aufsicht: Überprüfen und Sicherstellen des Ressourcenbedarfs der IV-Stellen.

2.5 Instruments de surveillance

Aux fins de la surveillance et du pilotage des offices AI, l'OFAS met en place les instruments qui se combinent suivants :

- **Édiction de directives** : uniformité de l'application.
- **Audit sur place des offices AI** : respect des dispositions légales via l'analyse des dossiers d'assurés pour lesquels des décisions doivent être prises, des entretiens menés, des statistiques établies et les documents examinés.
- **Pilotage orienté résultats** : à l'aide d'indicateurs de résultats et de chiffres clés.
- **Conventions d'objectifs** : fixation d'objectifs permettant de garantir l'application uniforme et d'obtenir les résultats visés. Les indicateurs de résultats, qui fournissent des repères pour la réalisation des objectifs, sont mis à la disposition des offices AI chaque trimestre.

Les conventions d'objectifs avec les offices AI englobent aussi bien des objectifs quantitatifs (valeurs théoriques concernant les indicateurs de résultats) que d'autres types d'objectifs. Chaque année, trois objectifs en lien avec les indicateurs de résultats sont fixés pour tous les offices AI. À cela s'ajoutent un à deux objectifs spécifiques à chaque office AI, définis sur la base des résultats de l'activité de surveillance (audits, écarts par rapport aux chiffres clés, rapports des offices AI). Un office AI a également la possibilité de proposer lui-même un objectif.

Les résultats de l'activité de surveillance pour chaque office AI sont discutés au sein de l'OFAS lors des bilans annuels. Cette discussion vise à préparer l'entretien relatif à la convention d'objectifs (pour une présentation détaillée, cf. Annexe 2 : Le système de surveillance des offices AI).

Outre les instruments de surveillance précités, l'efficacité des règles existantes fait aussi régulièrement l'objet d'études scientifiques. À cet égard, le Département fédéral de l'intérieur a donné son aval

à un premier « Programme pluriannuel de recherche sur l'invalidité et le handicap et sur la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-invalidité ».

3. Défis posés à la surveillance des offices AI

La surveillance des offices AI place l'OFAS devant différents défis interconnectés.

3.1 Marge d'appréciation lors de l'évaluation de l'invalidité

L'évaluation de la réduction de la capacité de gain consécutive à des atteintes à la santé laisse une marge d'appréciation non négligeable, en raison notamment de la complexité de la notion d'invalidité et des composantes hypothétiques prises en compte dans le calcul du revenu avec et sans invalidité. Lors de la détermination de l'invalidité au cas par cas, les offices AI sont régulièrement confrontés à des tableaux cliniques pour lesquels l'étiologie ou le lien de causalité entre l'atteinte à la santé et l'incapacité de gain est peu clair. C'est pourquoi ils ont fréquemment besoin d'expertises médicales externes dans le cadre de la procédure d'instruction. Pour près de la moitié des bénéficiaires de rentes de l'AI, la réduction de la capacité de gain découle de troubles psychiques. Les acteurs du domaine de l'exécution (offices AI) n'utilisent pas tous de la même façon la marge d'appréciation que leur octroie la loi. Les offices AI cantonaux peuvent ainsi apporter une réponse différente à la question de savoir si la capacité de gain risque d'être réduite ou l'est déjà et donc si le droit aux prestations de l'AI est donné. Une certaine latitude existe aussi lorsqu'il s'agit d'apprécier la nature et l'ampleur des mesures de réadaptation susceptibles d'éviter ou de réduire une invalidité imminente. Pour la surveillance, c'est donc un défi de garantir l'égalité de traitement des assurés, notamment en matière de droit à des mesures de réadaptation ainsi qu'à des prestations en nature et en espèces. Un pilotage adéquat au moyen d'indicateurs et d'instruments adaptés se révèle de ce fait indispensable.

3.2 Pilotage orienté résultats et prescriptions de qualité

Dans le cadre du pilotage orienté résultats introduit en 2008, le travail des offices AI est davantage mesuré et évalué en termes de résultats, c'est-à-dire qu'ils doivent assumer plus de responsabilités pour ce qui est de l'efficacité de leur action. L'efficacité est mesurée à l'aide d'indicateurs de résultats. En contrepartie, les offices AI disposent d'une plus grande marge de manœuvre quant à la façon dont ils entendent remplir leur mandat. Simultanément, la réalisation correcte et conforme au droit des tâches revêt une importance toute particulière dans l'exécution de l'AI. Afin de respecter les standards et la qualité de la fourniture des prestations, le pilotage orienté résultats doit par conséquent être complété par des systèmes permettant de surveiller l'observation des normes, ce que garantissent les systèmes de management de la qualité (SMQ) et les systèmes connexes de contrôle interne (SCI). Par ailleurs, les résultats obtenus ainsi que le respect des prescriptions de qualité sont vérifiés lors des audits. Cette contradiction entre la liberté d'organisation des offices AI et la nécessité de garantir une mise en œuvre uniforme à travers tous les offices AI grâce au pilotage orienté résultats et aux prescriptions de qualité constitue un défi dont il convient aussi de tenir compte dans les conventions d'objectifs.

3.3 Facteurs d'influence externes au système de l'AI

Le système de l'AI est étroitement lié aux progrès de la médecine, à la situation sur le marché du travail et à la pratique judiciaire. Les possibilités en matière de traitements médicaux et diagnostiques forment d'importantes conditions-cadres pour le travail de l'AI, car la question de l'impact des atteintes à la santé sur la capacité de gain est toujours centrale. Afin d'établir rigoureusement les faits du point de vue médical, des expertises médicales sont souvent nécessaires dans des cas particuliers. Plus les limitations peuvent être déterminées précisément, mieux l'invalidité peut être évaluée et de meilleures possibilités de traitements augmentent la probabilité d'une réadaptation. La marge d'appréciation lors de l'évaluation de l'invalidité (cf. chiffre 3.1 Marge d'appréciation lors de l'évaluation de l'invalidité) s'explique également par l'influence de tels facteurs.

Dans le cadre de la réadaptation, la mission de l'AI consiste à prévenir, à réduire ou à éliminer l'invalidité. L'AI n'est cependant pas responsable que l'assuré trouve effectivement un emploi sur le marché du travail, quelle que soit par exemple la situation conjoncturelle. Simultanément, la pratique judiciaire façonne aussi l'organisation de l'AI : non seulement la jurisprudence précise les dispositions légales, mais l'interprétation de la loi diffère aussi selon les tribunaux cantonaux. Ces facteurs exogènes agissent sur le système de l'AI et rendent difficile l'identification et la mesure de l'efficacité de l'AI en général et des offices AI en particulier.

3.4 Double système de compétences de surveillance Confédération – cantons

Le double système de surveillance des offices AI présente certains défis. D'une part, il aboutit à des situations où l'autorité de surveillance cantonale entre dans des domaines du droit de la surveillance qui sont réservés à la Confédération. Concrètement, cela peut aller jusqu'à ce que les décideurs des offices AI soient tenus de rendre compte des taux de réadaptation ou de rente à l'autorité de surveillance cantonale, ou encore que cette dernière formule des attentes quant à la manière dont certaines parties de la procédure de l'AI devraient être réalisées.

D'autre part, le responsable de l'office AI peut être confronté à des conflits de loyauté parce que le canton/l'organe de surveillance cantonal est l'autorité qui a le pouvoir de nomination alors que lui-même est soumis à la surveillance financière, matérielle et administrative de la Confédération. De telles situations constituent un défi sur le front du droit du personnel.

3.5 Collaboration OFAS/COAI

La collaboration ouverte, constructive et précoce entre l'OFAS en sa qualité d'autorité de surveillance et les offices AI en tant qu'organes d'exécution est un élément central de l'efficacité de l'assurance-invalidité. Le type de collaboration entre l'OFAS et la COAI a récemment fait l'objet de différents ateliers visant à renforcer la compréhension commune de la mise en œuvre uniforme de l'assurance. Une collaboration ouverte et constructive doit être encouragée au sein des diverses instances. Pour ce faire, une convention de collaboration OFAS/COAI est élaborée. Elle définit d'une part la conception de base des tâches, compétences et responsabilités des différents acteurs. D'autre part, l'actuelle dis-

cussion entre l'OFAS et la COAI vise à promouvoir une collaboration plus précoce permettant de développer des solutions aux contenus optimisés et plus réalisables pour l'exécution de l'assurance-invalidité. Les échanges requis à cet égard n'ont pas toujours eu lieu récemment.

Bien que les points essentiels de la collaboration fassent l'unanimité, des divergences subsistent sur les questions fondamentales touchant la conception des rôles respectifs et la reconnaissance des compétences ainsi que les aspects liés à la dépendance et l'indépendance. Le rôle que la COAI doit assumer concernant la communication vers l'extérieur, et notamment le lobbying politique, est ici au cœur des préoccupations.

4. Remaniement de la convention d'objectifs

En vertu de l'art. 52, al. 1, RAI, la convention d'objectifs conclue entre l'OFAS et les offices AI doit préciser les objectifs à atteindre en termes d'efficacité et de qualité. Jusqu'en 2019, les conventions d'objectifs contenaient des éléments essentiellement quantitatifs. Sur les cinq objectifs convenus, trois reposaient sur des indicateurs de résultats. Ces dernières années, l'accent était notamment placé sur les indicateurs 2 (taux de nouvelles rentes), 3 (variation des coûts pour les assurés majeurs) et 5 (taux de l'effectif des rentes), ce qu'ont vivement critiqué les médias et les cercles politiques. Il convient à présent de tenir compte de ces critiques au moyen de trois mesures :

- une distinction claire est établie entre les indicateurs avec et sans valeurs cibles lors du pilotage orienté résultats opéré dans le cadre des conventions d'objectifs,
- une plus grande importance est accordée à la qualité de l'exécution de l'AI dans le cadre des conventions d'objectifs, et
- les conventions d'objectifs sont remaniées, sur le plan non seulement du contenu, mais aussi de la forme et de la mise en œuvre.

4.1 Indicateurs et valeurs cibles

Dans la convention d'objectifs actuelle, il n'y pas de distinction claire entre les indicateurs de suivi du système et les valeurs cibles. Les critiques formulées par les médias et les cercles politiques concernent en particulier l'utilisation des indicateurs 2 (taux de nouvelles rentes), 3 (variation des coûts pour les assurés majeurs) et 5 (taux de l'effectif des rentes). Ils sont aujourd'hui de fait associés aux objectifs « maintenir ou réduire ». Cependant, ils n'ont jamais été assortis de mesures concrètes. Comme précisé (cf. chiffre 3.1), il est nécessaire de suivre l'évolution de ces indicateurs. À l'avenir, il sera néanmoins renoncé à prescrire une orientation en matière d'évolution. Les conventions d'objectifs feront par conséquent clairement la distinction entre les indicateurs qui traduisent des évolutions et ceux qui sont associés à des valeurs cibles ou à des orientations en matière d'évolution.

4.2 Qualité du travail des offices AI

La qualité du travail des offices AI est décisive pour le bon déroulement de l'instruction, le succès de la réadaptation des assurés et la prise de décisions conformes à la loi. Afin de répondre à ces exigences de qualité, des prescriptions étendues existent d'ores et déjà. Elles sont spécifiées dans les directives et les circulaires à l'intention des offices AI et leur application est garantie par les SMQ et SCI de ces mêmes offices. Le respect de ces prescriptions est régulièrement contrôlé dans les audits. Désormais, une plus grande attention est portée à trois aspects :

- la qualité des mesures d'instruction médico-assurantielle,
- la perspective des assurés concernés, et
- l'analyse systématique des décisions de justice en vue d'identifier les améliorations requises dans les procédures des offices AI.

4.2.1 Mesures d'instruction médico-assurantielle

Les mesures d'instruction médico-assurantielle et les expertises médicales jouent un rôle central dans l'ensemble de la procédure d'examen de la demande. Les activités des services médicaux régionaux (SMR) sont importantes à maints égards pour la prise de décisions dans la procédure de l'AI. Les médecins des SMR examinent les conditions médico-assurantielles à remplir pour bénéficier de prestations de l'AI (mesures de réadaptation, rente). Les rapports établis par les médecins traitants ainsi que les éventuels rapports des hôpitaux et spécialistes forment les bases de l'appréciation de l'état de santé. Le médecin du SMR décide si les documents disponibles permettent une évaluation fondée de l'atteinte à la santé ou si des examens approfondis sont requis (examen par ses propres soins, analyses de laboratoire, radiographies, demande de renseignements au médecin traitant, autre consultation, expertise).

Au regard de l'importance des mesures d'instruction médico-assurantielle, les activités des SMR ont été auditées à de multiples reprises par l'OFAS (par exemple, recours au SMR dans le cadre de la procédure d'instruction). Selon la situation, des recommandations concrètes ont été formulées lors des audits sur place. Les activités des SMR ne sont toutefois guère abordées dans les conventions d'objectifs.

Afin d'accorder plus de poids aux mesures d'instruction médico-assurantielle, les aspects qualitatifs de l'activité des SMR doivent systématiquement faire partie intégrante des conventions d'objectifs si la surveillance révèle un besoin d'intervention.

D'autres mesures ont été identifiées dans le cadre de l'évaluation externe des expertises médicales, réalisée au printemps 2020 sur mandat du DFI par l'entreprise Interface Politikstudien Forschung Beratung en collaboration avec le service de psychiatrie médico-légale de l'Université de Berne³. Cette évaluation avait pour objectif de clarifier les rôles et les responsabilités des différents acteurs dans le domaine des expertises. Il s'agissait en premier lieu d'analyser par quelles mesures les offices AI et l'OFAS pourraient améliorer la qualité et le mode d'attribution des expertises.

Les chercheurs ont formulé plusieurs recommandations en vue d'améliorer la qualité du travail des offices AI et les mesures d'instruction médico-assurantielle.

³ « Evaluation der medizinischen Begutachtung in der Invalidenversicherung » (évaluation des expertises médicales dans l'assurance-invalidité), Interface Politstudien, Université de Berne, Institut de médecine légale, service de psychiatrie médico-légale ; Lucerne / Berne, 10.8.2020

Die Empfehlungen aus der externen Evaluation:

- Créer une commission indépendante chargée de l'assurance-qualité et de l'habilitation des experts dans le cadre du développement continu de l'AI
- Mettre en place une commission indépendante chargée de l'assurance-qualité et de l'habilitation
- Définir des critères pour l'habilitation
- Optimiser les principes d'attribution et garantir la transparence (améliorer le principe d'attribution aléatoire et procédure d'accord pour les expertises monodisciplinaires)
- Optimiser l'attribution aléatoire des expertises pluridisciplinaires
- Assurer la transparence sur l'attribution : liste relative à l'attribution d'expertises aux experts par les offices AI
- Demander obligatoirement des expertises test
- Accroître la transparence des expertises à l'aide d'enregistrements sonores
- Examiner des mesures permettant de réduire le recours à des expertises externes
- Développer les exigences matérielles et juridiques applicables à la qualité des expertises au moyen de cercles de qualité
- Renforcer encore le développement de la qualité au travail

Par le biais d'instructions, l'OFAS impose aux offices AI d'appliquer les recommandations proposées lors de l'attribution d'expertises et du contrôle de la qualité dans la procédure probatoire structurée. Les autres recommandations formulées par les chercheurs sont mises en œuvre dans le cadre du développement continu de l'AI adopté par le Parlement le 19 juin 2020. La mise en place d'une commission indépendante en charge de l'assurance-qualité et de l'habilitation des experts permet d'améliorer l'assurance-qualité et les critères d'attribution pour les centres d'expertises, d'optimiser les principes d'attribution et de créer la transparence, par exemple à l'aide d'une liste relative à l'attribution d'expertises aux experts élaborée par les offices AI.

4.2.2 Perspective des assurés

Le point de vue des assurés doit être davantage pris en compte lorsqu'il s'agit d'évaluer la qualité du travail des offices AI. Cela passe d'une part par un recensement et une analyse systématiques des réclamations et de leur traitement par les différents offices AI. En parallèle, l'OFAS enregistre aussi systématiquement les réclamations qui lui parviennent. D'autre part, une enquête régulière doit être menée auprès des assurés concernés afin de s'enquérir de leur satisfaction à l'égard des services des offices AI. Dans ces deux domaines, il convient de définir des objectifs et des valeurs cibles, qui peuvent être intégrés dans les conventions d'objectifs avec les offices AI.

4.2.3 Décisions de justice

Les décisions de justice sont d'ores et déjà systématiquement enregistrées et font l'objet de comparaisons intercantionales réalisées par l'OFAS. À l'heure actuelle, ce monitoring n'est toutefois pas utilisé pour analyser la qualité du travail des offices AI et initier des mesures d'amélioration. En règle générale, chaque office AI dispose en outre d'un monitoring interne. Le monitoring et l'analyse systématique des jugements cantonaux et des arrêts du Tribunal fédéral concernant les divers types de prestations et la qualité du travail des offices AI (de l'évaluation médicale notamment) doivent par conséquent être développés et mieux coordonnés entre l'OFAS et les offices AI.

4.3 Nouvelle forme et approche pour les conventions d'objectifs

Comme déjà précisé, l'OFAS procède à un remaniement du contenu des conventions d'objectifs. Leur forme est aussi revue. Afin de renforcer le caractère contraignant et les responsabilités lors de la mise en œuvre des mesures décidées dans les conventions d'objectifs, les offices AI doivent désormais être aussi associés à la définition des contenus.

4.3.1 Contenu

Le contenu des conventions d'objectifs doit s'articuler autour de deux parties. Dans la première, les objectifs sont centrés sur l'ensemble du système et, dans la seconde, ils se concentrent sur la situation spécifique de l'office AI. Les principes exposés au chiffre 4 doivent être pris en compte dans la définition des contenus.

4.3.1.1 Ensemble du système

Afin de définir les objectifs applicables à l'ensemble du système, il convient de mettre sur pied un groupe de travail mixte, composé de représentants des offices AI et du domaine AI de l'OFAS, et qui sera dirigé par le responsable du domaine. Lors de la détermination des objectifs pour l'ensemble du système, les conditions-cadres légales ainsi que l'orientation stratégique fixée par le Département fédéral de l'intérieur doivent être prises en compte. Le groupe de travail mixte définit des objectifs en matière tant d'efficacité que de qualité de l'exécution. Il examine et fixe les objectifs pour l'ensemble du système une fois par an, avant le début d'un nouveau cycle des conventions d'objectifs (premier trimestre de l'année).

Aux fins de la constitution du groupe de travail mixte, il convient d'élaborer un règlement qui spécifie le mandat, les tâches, l'organisation, le processus décisionnel et l'entrée en vigueur. Les représentants des offices AI sont chargés du flux d'informations et de la formation des opinions au sein de l'association.

4.3.1.2 Situation spécifique l'office AI

Les objectifs spécifiques à un office AI sont ébauchés dans le cadre d'un bilan interne à l'OFAS, lors duquel le rapport d'audit est analysé en association avec les informations découlant de l'activité de surveillance dans les secteurs. Les objectifs éventuellement proposés par l'office AI doivent également être pris en compte dans la convention d'objectifs.

4.3.2 **Forme**

L'instrument se compose de deux documents, qui font l'objet du processus des conventions d'objectifs :

Le document « Contrôle de la réalisation des objectifs » qui porte sur la période d'évaluation précédente. Avant l'entretien relatif à la convention d'objectifs, l'office AI donne sa propre évaluation de la réalisation des objectifs convenus pour l'année précédente.

Le document « Convention d'objectifs », qui concerne l'année à venir, est divisé en trois parties :

- 1) L'introduction (intégration comme instrument de la boucle de pilotage et de contrôle conformément au concept de surveillance des offices AI, rappel des objectifs stratégiques de l'AI, etc.).
- 2) La convention d'objectifs proprement dite. Au total, trois à six objectifs applicables à l'ensemble du système et à la situation spécifique de l'office AI sont définis pour l'année à venir.
- 3) L'annexe contenant les chiffres clés/indicateurs et statistiques. Un ensemble de chiffres clés servant à mesurer l'efficacité et qui se réfère aux objectifs formulés est mis à disposition de l'office AI.

La convention d'objectifs est conclue une fois l'an entre l'OFAS et l'office AI. Cet entretien a généralement lieu à l'issue de l'audit de l'office AI. La convention d'objectifs signée est remise à l'office AI concerné ainsi qu'à son organe de surveillance cantonal.

5. Refonte du système d'indicateurs

Introduit avec le pilotage orienté résultats en 2008 et remanié une première fois en 2013, le système d'indicateurs (cf. Annexe 2 : Le système de surveillance des offices AI) doit faire l'objet de modifications dans certains domaines. En premier lieu, une distinction est établie entre les indicateurs de suivi du système et les indicateurs pouvant faire partie intégrante de la convention d'objectifs. Il convient d'examiner si la qualité de l'exécution doit être répertoriée au moyen d'indicateurs. Par ailleurs, une refonte des indicateurs existants « taux de capacité de gain » et « durée de traitement » est en cours et doit être rapidement achevée.

5.1 Développement du système d'indicateurs

5.1.1 Indicateurs de suivi et indicateurs cibles

Tout d'abord, les indicateurs font l'objet d'une distinction selon qu'ils servent au suivi de l'évolution du système ou qu'ils doivent définir des orientations en matière d'évolution et des valeurs cibles.

Les indicateurs suivants servent au suivi du système et sont gérés **sans valeurs cibles** :

- Taux de nouvelles rentes
- Taux de l'effectif des rentes

Les indicateurs suivants servent au pilotage des offices AI et sont associés à la prescription d'une orientation en matière d'évolution ou d'une valeur cible :

- Taux de capacité de gain
- Variation des coûts pour les assurés majeurs
- Durée de traitement

Les valeurs cibles peuvent ici être intégrées dans les conventions d'objectifs de tous les offices AI ou seulement de ceux pour lesquels des anomalies sont observables concernant les indicateurs correspondants.

5.1.2 Relevé de la qualité du travail des offices AI

La qualité du travail des offices AI est gérée et répertoriée à l'aide de différents instruments. Néanmoins, il y a lieu d'examiner si la qualité de l'exécution peut également être enregistrée au moyen d'un ou de plusieurs indicateurs. Les contenus de tels indicateurs pourraient par exemple être dérivés de l'évaluation des mesures d'instruction médico-assurantielle, de la gestion des réclamations, de l'enquête menée régulièrement auprès des assurés ainsi que de l'analyse des décisions de justice.

5.1.3 Refonte des indicateurs existants « taux de capacité de gain » et « durée de traitement »

5.1.3.1 Refonte de l'indicateur « taux de capacité de gain »

L'examen de l'actuel indicateur, initié avant l'attribution du mandat du DFI relatif à l'analyse de la surveillance des offices AI, a révélé certaines lacunes. L'indicateur en question ne parvenait ainsi pas à mesurer l'effet du travail des offices AI sur la capacité de réadaptation ou la capacité de gain, de sorte qu'il faisait naître de fausses attentes. Par ailleurs, il est possible d'en manipuler la valeur via un faux codage. C'est pourquoi il est urgent de procéder à une adaptation.

5.1.3.2 Recensement de la durée totale de la procédure

En vue de l'entrée en vigueur du développement contenu de l'AI au 1^{er} janvier 2022, d'autres indicateurs permettant d'obtenir des données plus précises sur la durée de la procédure sont définis et consignés. En plus de la durée de la procédure jusqu'aux premières décisions de prestations, la durée de la procédure d'octroi de rentes doit désormais aussi être recensée. Dans le cas de procédures durant très longtemps, cela doit permettre d'analyser les causes et de prendre des mesures pour les raccourcir. Les procédures d'instruction de l'AI devraient être achevées dans un délai raisonnable, ceci aussi bien dans l'intérêt des assurés que dans celui de l'assurance. Aujourd'hui, les procédures d'octroi de rente en particulier peuvent durer plusieurs années avant qu'une décision exécutoire soit prise – ce qui est choquant. La durée de la procédure ne dépend toutefois qu'en partie du travail correct et efficace de l'office AI. D'autres facteurs tels que la pratique des tribunaux cantonaux ou le comportement des assurés peuvent ici avoir une influence significative. Il importe néanmoins de recenser la durée totale de la procédure, d'analyser les causes de la longueur des procédures et, si nécessaire, d'initier des mesures au sein des offices AI. C'est pourquoi la durée totale de la procédure devra à l'avenir être recensée et analysée. Si des adaptations au sein des offices AI se révèlent nécessaires à cet égard, les mesures correspondantes seront intégrées dans les conventions d'objectifs.

6. Mesures d'accompagnement

6.1 Collaboration OFAS/COAI et OFAS/autorités de surveillance cantonales

La collaboration entre l'OFAS et la COAI doit être réglée de manière contraignante. À cet effet, un premier projet de convention de collaboration a déjà été élaboré et débattu. Une telle convention, qui vise à renforcer les intérêts communs et à clarifier les différents rôles au sein du système, favorise en fin de compte la compréhension de l'assurance, ce qui au final soutient l'harmonisation de l'exécution. Mais ce sujet doit encore faire l'objet de discussions, lesquelles doivent être engagées dans les plus brefs délais.

La collaboration entre l'OFAS et les autorités de surveillance cantonales doit être institutionnalisée par le biais d'échanges réguliers d'informations, par exemple durant la phase de préparation des audits annuels des offices AI. En outre, les résultats de l'activité de surveillance doivent être transmis aux organes cantonaux.

6.2 Information du public

Le fonctionnement du système de l'AI, notamment en termes de surveillance et de pilotage, ainsi que les activités de l'assurance-invalidité doivent faire l'objet d'une communication plus active et détaillée qu'aujourd'hui. Dans ce cadre, il est envisageable de souligner les tâches accomplies par l'OFAS en sa qualité d'organe de surveillance afin de garantir que les assurés bénéficient des prestations auxquelles ils ont droit. Une telle communication fondée sur un concept ad hoc devrait être développée en étroite collaboration avec le secteur « Communication » du DFI et de l'OFAS ainsi qu'avec le concours des organes d'exécution. Les informations statistiques, uniformisées et centralisées (OFAS, OAI), constituent l'instrument principal de mise en œuvre de la mesure. L'OFAS en finalise la synthèse et procède à l'analyse de la situation annuellement.

Le reporting actif est en outre conforme à l'orientation générale adoptée dans le cadre de la modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier, selon laquelle il convient de consolider et de renforcer les rapports rédigés par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 76 LPG. À l'avenir, le Conseil fédéral entend présenter de manière explicite dans ces rapports les risques systémiques des différentes assurances sociales et commenter son pilotage stratégique des assurances sociales.

7. Prochaines étapes et calendrier

En vue d'améliorer l'information du public sur le pilotage et la surveillance dans l'AI, un concept doit être élaboré d'ici à 2022 en collaboration entre les divisions chargées de la communication du DFI et de l'OFAS ainsi qu'avec les organes d'exécution. La mise en œuvre de ce concept de communication permettra d'améliorer la transparence concernant les activités de surveillance. Les offices AI doivent aussi être largement impliqués dans l'élaboration des mesures mentionnées dans le rapport (monitoring de la satisfaction, des réclamations et des décisions de justice).

À court terme, l'OFAS remanie les conventions d'objectifs, en y associant partiellement les organes d'exécution. Les (autres) mesures décrites sont mises en œuvre dans l'ordre de priorité suivant :

	Contenu	Délai et détails	Autres remarques
Priorité 1	Remaniement des conventions d'objectifs	Projet de concept jusqu'en août 2020	Application des conventions d'objectifs remaniées dès janvier 2021
	Amélioration des mesures d'instruction médico-assurantielle	Élaboration de directives d'ici 2021	Instructions directement communiquées aux offices AI au moyen de circulaires
	Recommandations issues de l'analyse externe des expertises médicales	Mise en œuvre des mesures en 2022 avec l'adaptation du RAI dans le cadre du développement continu de l'AI	
	Convention de collaboration COAI/OFAS	Entrée en vigueur : début 2021	-
Priorité 2	Monitoring de la satisfaction	Deuxième semestre 2020 : établissement des bases et du concept pour l'étude, formulation du mandat, élaboration du questionnaire	Réalisation de l'enquête au 1er semestre 2021, rapport final au 2e semestre 2021
	Monitoring des réclamations	Concept : 2 ^e semestre 2021	En collaboration avec les offices AI
	Monitoring des décisions de justice	Développement jusqu'à la fin 2021	En collaboration avec les offices AI

Annexe 1 : Bases légales

Art. 64 LAI Principe :

« La Confédération surveille l'application de la loi par les offices AI et veille à son application uniforme. [...] »

Art. 64a LAI Surveillance par l'office :

« L'office exerce la surveillance matérielle des offices AI et des services médicaux régionaux. [...] Il définit notamment les critères visant à garantir l'efficacité, la qualité et l'uniformité de l'exécution des tâches [...] et en contrôle le respect. »

Art. 50, al. 2, RAI Surveillance matérielle :

« Les offices AI et les services médicaux régionaux établissent périodiquement à l'intention de l'office fédéral, selon ses instructions, un rapport concernant l'exécution des tâches qui leur sont attribuées. »

Art. 51 RAI Surveillance administrative :

« L'office fédéral peut, dans le cadre de ses contrôles relatifs au respect des critères prescrits visant à garantir l'efficacité, la qualité et l'uniformité de l'exécution des tâches prévus à l'art. 64a, al. 2, LAI, demander aux offices AI cantonaux et aux services médicaux régionaux de prendre des mesures ou leur en ordonner pour procéder à l'optimisation nécessaire ».

Art. 52, al. 1, RAI Conventions d'objectifs :

« Afin de garantir l'efficacité, la qualité et l'uniformité de l'exécution des tâches [...], l'office fédéral conclut une convention d'objectifs avec chaque office AI cantonal. La convention précise notamment les objectifs à atteindre en termes d'efficacité et de qualité, ainsi que les modalités du reporting. [...] »

Art. 53, al. 1, RAI Surveillance financière :

« L'office fédéral exerce la surveillance financière des offices AI cantonaux par l'approbation des tableaux des postes de travail, du budget et des comptes annuels des offices. »

Annexe 2 : Le système de surveillance des offices AI

Généralités

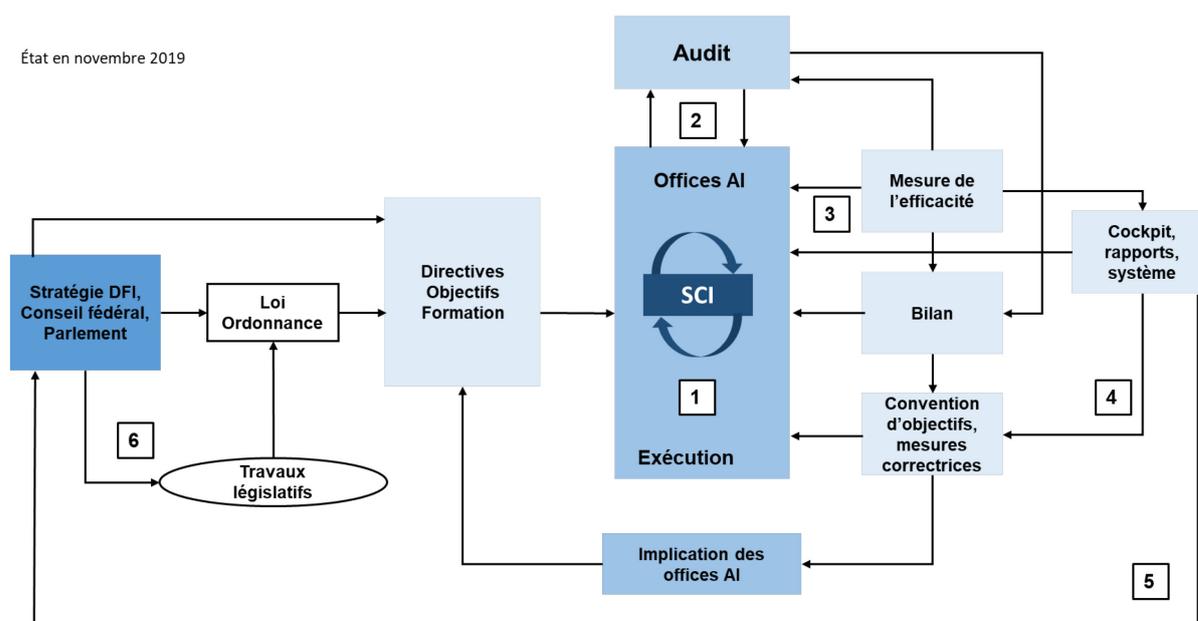
Pour remplir son mandat et poursuivre son objectif de surveiller et piloter les offices AI, l'OFAS utilise divers instruments qui se combinent.

Les activités de surveillance et de pilotage prescrites par le législateur sont spécifiées dans le modèle de pilotage de l'AI développé par l'OFAS, qui comprend six boucles de contrôle qui se combinent également. Les boucles de contrôle 1 à 4 décrivent le pilotage et la surveillance des offices AI au moyen de divers instruments. Les boucles de contrôle 5 et 6 se réfèrent au pilotage du système de l'AI via le processus législatif. Sur mandat du Conseil fédéral, l'OFAS élabore ici l'ensemble des documents et se charge de l'exécution du processus législatif.

Le système de pilotage de l'AI est une représentation schématique des activités de surveillance et de pilotage prescrites par le législateur dans ce domaine.

Boucles de régulation de l'AI

État en novembre 2019



Boucle de contrôle 1 :

- Dans la boucle de contrôle 1, l'office AI surveille lui-même les risques le concernant. Chaque office AI dispose au minimum d'un système de contrôle interne (SCI) et de son propre système de management de la qualité. En outre, les offices AI possèdent généralement leurs propres systèmes de chiffres clés et mécanismes de pilotage.

Boucle de contrôle 2 :

- L'OFAS réalise tous les ans un audit de chaque office AI. L'audit sert à vérifier la conformité et l'orientation résultats de la mise en œuvre de la législation sur l'AI ainsi que le SCI.

Boucle de contrôle 3 :

- La mesure de l'efficacité inclut les indicateurs de résultats ainsi que les chiffres clés. L'OFAS dresse un bilan à partir des résultats de l'audit et de la mesure de l'efficacité (indicateurs de résultats). Il prépare ensuite la convention d'objectifs avec l'office AI (boucle de contrôle 4).

Boucle de contrôle 4 :

- Dans la boucle de contrôle 4, d'éventuelles mesures correctrices sont engagées, sur la base de la convention d'objectifs conclue avec l'office AI.

Boucle de contrôle 5 :

- L'OFAS rend compte de la mise en œuvre des assurances sociales dans le rapport annuel qu'il établit à l'intention du Conseil fédéral et du Parlement, conformément à l'art. 76 LPG.

Boucle de contrôle 6 :

- Dans la boucle de contrôle 6, des mesures d'optimisation sont mises en place au niveau de la loi (par le Parlement) et des ordonnances (par le Conseil fédéral).

Audit – Principes et procédures

Reposant sur une analyse des risques, l'audit annuel des offices AI (y compris des SMR) prescrit par la loi est réalisé au moyen d'une liste de critères qui change chaque année, avec possibilité d'y intégrer des thèmes spécifiques aux offices AI.

La durée des audits sur place est déterminée sur la base de plusieurs critères axés sur les risques. Une distinction est opérée entre audits brefs (deux jours) et audits complets (jusqu'à huit jours). Aux fins de la préparation, le secteur Audit demande aux offices AI de lui communiquer des documents relatifs aux thèmes abordés ainsi que les dossiers d'assurés. Les secteurs spécialisés du domaine AI sont impliqués dans ce contrôle.

Les résultats des audits pour chaque office AI sont consignés dans un rapport détaillé et un rapport de synthèse. Le suivi des recommandations de l'année précédente (état de la mise en œuvre) est également intégré aux rapports. Dans les rapports d'audit, les responsables des offices AI font part de leurs commentaires au sujet des constats, des recommandations et de l'audit en général. Ils commentent aussi parfois les constats pour lesquels le secteur Audit n'a pas formulé de recommandations. Dans de rares cas, des offices AI rédigent une réplique en réponse à l'avis d'audit.

En règle générale, 87 à 90 % des recommandations d'audit sont acceptées et 86 à 89 % d'entre elles sont déjà intégralement mises en œuvre au moment du suivi, conformément aux avis écrits des offices AI. Comme leur nom l'indique, les recommandations de l'audit n'ont aucun caractère contraignant (contrairement aux instructions) et peuvent être refusées. L'expérience montre que cela encourage la communication ouverte entre l'office AI et le secteur Audit concernant le potentiel d'optimisation. Si des recommandations sont refusées, une procédure d'escalade échelonnée est initiée conformément au principe de proportionnalité, qui développe ses effets par le biais des conventions d'objectifs, des instructions et de l'intervention de l'autorité cantonale de surveillance.

Dans une optique d'amélioration de son propre travail, le secteur Audit demande après chaque audit un feed-back aux collaborateurs des offices AI avec lesquels il s'est entretenu dans le sens d'un avis client. Jusqu'à présent, les appréciations de ces derniers, quant à la préparation et à la réalisation de l'audit ainsi qu'aux rapports, se sont révélées positives. Les collaborateurs des offices AI n'ont en outre pas exprimé d'avis négatifs sur le pilotage orienté résultats et la surveillance de l'OFAS. En particulier, rien ne permet de penser qu'ils aient subi des pressions du fait de l'utilisation d'indicateurs de résultats.

Un rapport de synthèse de l'audit est établi chaque année. Il résume les résultats sous forme anonymisée et contient des indications relatives aux bonnes pratiques et aux champs d'action. Le rapport de synthèse est transmis aux offices AI.

Mesure de l'efficacité – principes et procédure

Servant à piloter le travail des offices AI, les indicateurs de résultats doivent s'entendre comme un instrument de gestion stratégique majeur. Les indicateurs de résultats montrent la direction dans laquelle le système évolue et donnent uniquement des informations sur les écarts par rapport aux valeurs théoriques et budgétisées. Il est impératif d'examiner individuellement les valeurs de chaque office AI et de recenser les motifs à l'origine d'un écart par rapport aux valeurs théoriques afin d'évaluer les champs d'action ou les éventuels éléments à renégocier. Ce système de pilotage n'a pas pour vocation de fixer les objectifs opérationnels des offices AI.

La mesure de l'efficacité inclut les indicateurs de résultats ainsi que les chiffres clés relatifs aux types de prestations, qui sont régulièrement collectés par les secteurs spécialisés. Développés en collaboration avec les offices AI, les indicateurs de résultats ont été introduits en 2008 sous suivi scientifique dans le cadre du concept de pilotage et ont été remaniés pour la première fois en 2013. La mesure de l'efficacité et la fixation de valeurs cibles visent à ce que les offices AI assument davantage de responsabilités pour ce qui est de l'efficacité de leur action. En contrepartie, les offices AI disposent depuis la 5^e révision de la LAI d'une plus grande marge de manœuvre opérationnelle. Les indicateurs de résultats constituent un instrument indispensable de l'activité de surveillance du domaine AI, permettant de mesurer et de gérer l'évolution financière et matérielle du système de l'AI. L'OFAS met en œuvre le pilotage des offices AI :

- en ayant défini des valeurs cibles et développé, sur la base de celles-ci, des indicateurs aussi axés sur les résultats que possible ;
- en laissant aux offices AI une marge de manœuvre opérationnelle aussi grande que possible pour qu'ils atteignent les résultats visés.

Le pilotage orienté résultats est résumé dans les paragraphes qui suivent.

- **Indicateur 1 – Taux de capacité de gain** : nombre total de mesures achevées moins nombre de rentes pondéré, divisé par la population résidente permanente âgée de 18 à 64/65 ans, frontaliers inclus, à l'exclusion des fonctionnaires internationaux et des diplomates.

- **Indicateur 2 – Taux de nouvelles rentes** : nombre de nouvelles rentes pondérées plus nombre d'augmentations de rente au cours de quatre trimestres successifs, divisé par la population résidante permanente âgée de 18 à 64/65 ans, à l'exclusion des fonctionnaires internationaux et des diplomates. Contrairement à ce qui est le cas pour l'indicateur 1, les frontaliers ne sont pas comptés parmi les assurés.
- **Indicateur 3 – Variation des coûts pour les assurés majeurs** : coûts par tête durant la période x (quatre trimestres) moins les coûts par tête durant les quatre trimestres précédents, divisés par les coûts par tête durant les quatre trimestres précédents.
- **Indicateur 4 – Durée de traitement** : durée médiane en jours entre le dépôt de la première demande et le premier octroi ou le refus de prestations sur la période observée.
- **Indicateur 5 – Taux de l'effectif des rentes** : nombre de rentes pondérées en Suisse divisé par le nombre d'assurés en Suisse (population résidante permanente âgée de 18 à 64/65 ans, à l'exclusion des fonctionnaires internationaux et des diplomates ; les frontaliers ne sont pas pris en compte pour cet indicateur).

Les indicateurs 1 (taux de capacité de gain) et 4 (durée de traitement) font actuellement l'objet d'un examen. Ils doivent être complétés de façon à contenir des informations plus précises sur le travail de réadaptation et la durée du traitement au sein des offices AI. Les deux indicateurs doivent ici notamment se concentrer sur les aspects qualitatifs de l'exécution.

Conventions d'objectifs – principes et procédure

À l'issue de l'audit, les résultats de celui-ci et de la mesure de l'efficacité ainsi que les autres feedback des secteurs spécialisés concernant les prestations sont discutés dans le cadre d'un bilan interne dressé par l'OFAS pour l'office AI concerné en vue de formuler un projet de convention d'objectifs.

Depuis 2008, l'OFAS conclut une convention d'objectifs avec chaque office AI cantonal (art. 52 RAI). L'entretien relatif à la convention d'objectifs a lieu dans les locaux de l'office AI. La convention précise notamment les objectifs à atteindre en termes d'efficacité et de qualité, qui ont été contrôlés et discutés lors de l'audit sur place et éventuellement assortis de recommandations d'améliorations, ainsi que les modalités du reporting. Les valeurs définies dans la convention d'objectifs s'entendent comme des valeurs théoriques, qui sont mesurées à l'aune de l'évolution des valeurs des trimestres précédents. Les valeurs théoriques fixées dans les conventions d'objectifs ne modifient en rien le droit aux prestations d'assurance conféré par la loi. La convention d'objectifs conclue entre le responsable de département et l'OFAS doit également définir les valeurs théoriques concernant le taux de l'effectif des rentes maximal ainsi que l'écart en pourcentage par rapport aux prévisions de dépenses de l'AI du budget et par rapport aux dépenses annuelles effectives en moyenne sur cinq ans. Si une valeur théorique ne peut être observée, les motifs sont analysés et d'éventuelles mesures basées sur un objectif politique correspondant sont déterminées.

Une convention d'objectifs est ensuite établie pour chaque office AI sur la base de cette discussion. Chaque entretien relatif à la convention d'objectifs suit le même schéma :

- vérification des objectifs de l'année précédente (objectifs généraux et objectifs spécifiques) ;
- détermination de trois objectifs généraux, identiques pour tous les offices AI, sur la base des indicateurs de résultats ;
- détermination d'un ou de deux objectifs spécifiques à l'office AI, sur la base du rapport d'audit ou d'autres activités de surveillance de l'OFAS ;
- proposition par l'office AI d'un objectif pour la convention d'objectifs ;
- thèmes de discussion.

Selon l'objectif et la convention, l'OFAS attend un rapport écrit sur la mise en œuvre des objectifs ou contacte l'office AI en cours d'année afin de clarifier les questions en suspens ou anomalies. La réalisation des objectifs est vérifiée au plus tard lors de l'audit suivant.

Si un office AI cantonal refuse de signer la convention d'objectifs, l'office fédéral édicte des directives au cas par cas afin de garantir l'efficacité, la qualité et l'uniformité de l'exécution des tâches. L'office fédéral met à la disposition des offices AI cantonaux les indicateurs nécessaires à l'atteinte des objectifs.

Annexe 3: Convention d'objectifs 2021



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Office fédéral des assurances sociales OFAS
Domaine Assurance-invalidité

Convention d'objectifs 2021

entre

l'Office fédéral des assurances sociales, 3003 Berne

représenté par **xxx**

et

l'office AI xy

représenté par **xxx**

Contexte et procédure

Objectifs stratégiques de l'AI

Les objectifs stratégiques de l'AI sont fondés sur l'art. 1a de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)⁴, qui en définit le but ainsi :

« Les prestations prévues par la présente loi visent à :

- prévenir, réduire ou éliminer l'invalidité grâce à des mesures de réadaptation appropriées, simples et adéquates ;
- compenser les effets économiques permanents de l'invalidité en couvrant les besoins vitaux dans une mesure appropriée ;
- aider les assurés concernés à mener une vie autonome et responsable ».

Objectifs de l'activité de surveillance des offices AI par l'OFAS

L'activité de surveillance de l'OFAS est axée sur les objectifs suivants :

- couvrir les besoins vitaux grâce à l'insertion professionnelle ;
- couvrir les besoins vitaux par des prestations en espèces ;
- permettre de mener une vie autonome et de participer à la vie sociale.

Objectif	Description
1. Couvrir les besoins vitaux	Le maintien ou le rétablissement de la capacité de gain des assurés atteints dans leur santé et leur insertion professionnelle sur le marché primaire du travail doivent leur permettre de subvenir eux-mêmes à leurs besoins vitaux.

⁴ RS 831.20

Objectif	Description
grâce à l'insertion professionnelle	L'objectif est atteint si la capacité de gain est rétablie le plus rapidement et durablement possible pour le plus grand nombre possible d'ayants droit et qu'il en résulte une diminution du nombre de personnes tributaires des prestations de l'AI.
2. Couvrir les besoins vitaux par des prestations en espèces	<p>La couverture des besoins vitaux permet aux assurés incapables de travailler ou atteints dans leur santé de vivre sans tomber dans la détresse matérielle malgré une incapacité de gain durable. L'assurance-invalidité le rend possible par ses prestations spécifiques.</p> <p>L'objectif est atteint si les prestations de l'AI (et les prestations complémentaires) peuvent garantir la subsistance matérielle des assurés atteints dans leur santé ou restreints dans leur capacité de gain.</p>
3. Permettre de mener une vie autonome et de participer à la vie sociale	<p>Les prestations fournies aux assurés atteints dans leur santé doivent leur permettre de mener une vie autonome et de participer autant que possible à la vie sociale. De cette manière, l'AI n'assure pas seulement la subsistance matérielle des bénéficiaires, mais contribue aussi à l'intégration sociale des personnes en situation de handicap.</p> <p>L'objectif est atteint si les personnes en situation de handicap peuvent, en fonction de leurs ressources, mener une vie autonome et que l'AI met à leur disposition, à cette fin, des prestations appropriées.</p>

Bases de l'activité de surveillance et pilotage du système AI dans son ensemble

Depuis la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la surveillance technique, administrative et financière des offices AI incombe exclusivement à la Confédération. Dans le cadre de la 5^e révision de l'AI, la surveillance a été remaniée, passant d'un contrôle souverain de droit public à une surveillance axée sur les résultats et des objectifs de pilotage. À cette fin et pour créer un contrôle constructif fondé sur le dialogue, les conventions d'objectifs ont été institutionnalisées (art. 52 RAI en relation avec les art. 64, al. 1 et 64a LAI). La conclusion périodique d'une telle convention entre l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et les offices AI cantonaux a pour objectif de garantir une exécution efficace, uniforme et de qualité de l'AI (art. 57 et art. 59, al. 2, LAI). Conformément à son mandat légal, l'OFAS conclut une fois par an une convention d'objectifs avec chaque office AI cantonal. Celle-ci se fonde sur les chiffres-clés du système AI et de chaque office cantonal concernant les types de prestations AI, ainsi que sur le rapport d'audit annuel au sujet de l'office en question.

La convention d'objectifs comme instrument de pilotage

La convention d'objectifs comprend des objectifs applicables à l'ensemble du système et des objectifs spécifiques à l'office AI concerné.

Les objectifs de l'ensemble du système en matière d'efficacité et de qualité sont définis une fois par an, selon une approche axée sur les risques, par un groupe de travail mixte composé de représentants des offices AI et du domaine Assurance-invalidité de l'OFAS.

Les objectifs spécifiques aux offices AI sont élaborés sur la base du rapport d'audit (en association avec les informations découlant de l'activité de surveillance dans les secteurs), dans le cadre d'un bilan interne dressé par l'OFAS.

Le texte de la convention d'objectifs contient :

1. **une introduction, qui décrit l'intégration comme instrument de la boucle de pilotage et de contrôle** conformément au modèle de surveillance des offices AI, rappelle les objectifs stratégiques de l'AI et définit la procédure ;
2. **la convention d'objectifs proprement dite**, qui définit des objectifs applicables à l'ensemble du système pour tous les offices AI. Les valeurs cibles peuvent néanmoins varier selon la situation

de départ de chaque office, et d'autres objectifs sont également fixés en fonction de leurs particularités respectives.

Les objectifs convenus se fondent sur l'orientation stratégique de l'AI, qui met l'accent sur l'efficacité et la qualité de l'exécution. Ils visent en premier lieu la qualité des mesures de réadaptation, des mesures médicales, de la procédure (en particulier la procédure d'instruction médicale) et de la durée de traitement. Quelques exemples :

- Mesures de réadaptation : les mesures sont mises en œuvre rapidement et conformément à la loi, sur la base d'un plan de réadaptation. Leur déroulement est surveillé et documenté.
 - Durée de traitement : l'évaluation d'une mesure médicale est effectuée dans un délai fixé à l'avance.
 - Procédure d'instruction : les décisions de justice cantonales sont analysées en accordant une attention particulière à la qualité de l'évaluation médicale (expertise).
 - etc.
3. **une annexe comprenant des chiffres-clés et des extraits de la statistique de l'AI** qui détaillent la situation de l'office AI concerné, en lien avec les objectifs fixés.

Ziel	Beschreibung
	Das Ziel ist dann erreicht, wenn in der Erwerbsfähigkeit eingeschränkte bzw. gesundheitlich beeinträchtigte Versicherte mit den Leistungen der IV (und der Ergänzungsleistungen) ihre materielle Existenz sichern können.
3. Selbstbestimmtes Leben und gesellschaftliche Teilhabe	Die Leistungen, die gesundheitlich beeinträchtigte versicherte Personen erhalten, sollen ein selbstbestimmtes Leben und grösstmögliche gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Damit sichert die IV nicht nur die materielle Existenz von leistungsbeziehenden Personen, sondern ermöglicht auch die Inklusion von Menschen mit Beeinträchtigungen. Das Ziel ist dann erreicht, wenn Menschen mit Beeinträchtigungen entsprechend ihren Ressourcen ein selbstbestimmtes Leben führen können und die IV ihnen dafür geeignete Leistungen zur Verfügung stellt.

Grundlage der Aufsichtstätigkeit und Steuerung des Gesamtsystems IV

Seit der Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) per 2008 liegt die fachliche, administrative und finanzielle Aufsicht über die IV-Stellen in der alleinigen Kompetenz des Bundes. Entsprechend wurde die Aufsicht im Zuge der 5. IVG-Revision neu geregelt und der Fokus dabei weg von der hoheitlich durchgeführten Kontrolle hin zur wirkungsorientierten Steuerung verschoben. Im Rahmen der Neuausrichtung auf eine dialogbereite und konstruktive Aufsicht wurde unter anderem das Instrument der Zielvereinbarung geschaffen (Art. 52 IVV i. V. m. Art. 64 Abs. 1 und Art. 64a IVG). Mit regelmässigen Vereinbarungen zwischen Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und kantonalen IV-Stellen soll eine wirksame, qualitativ hochstehende und einheitliche Durchführung der IV-Stellenaufgaben (Art. 57 und Art. 59 Abs. 2 IVG) sichergestellt werden. Auf der Basis der Kennzahlen zum Gesamtsystem IV und zur einzelnen IV-Stelle über die Leistungsarten der IV sowie auf der Basis des jährlichen Auditberichts über die einzelne IV-Stelle schliesst das BSV in Erfüllung des gesetzlichen Auftrags mit jeder kantonalen IV-Stelle im Jahreszyklus eine Zielvereinbarung ab.

Die Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument

Das Instrument Zielvereinbarung ist inhaltlich in Ziele aufgliedert, die das Gesamtsystem betreffen und spezifische Ziele, die sich auf die einzelne IV-Stelle beziehen.

Die Ziele für das Gesamtsystem in Bezug zur Wirksamkeit wie auch zur Qualität werden risikoorientiert von Vertretern der IV Stellen und des Geschäftsfeldes IV des BSV in einer gemischten Arbeitsgruppe für einen Jahreszyklus erarbeitet und definiert.

Die IV Stellen spezifischen Ziele werden auf der Basis des Auditberichts – in Verbindung mit Angaben und Kennzahlen aus der Aufsichtstätigkeit der Fachbereiche anlässlich einer BSV internen Standortbestimmung entworfen.

Das Dokument der Zielvereinbarung umfasst:

1. **Eine Einleitung, welche die Einbettung als Instrument des Steuerungs- und Regelkreises** gemäss Aufsichtskonzept über die IV-Stellen beschreibt, inkl. Verweis auf die strategischen Ziele der IV, und das Vorgehen festhält.
2. **Die eigentliche Zielvereinbarung**, welche Ziele zum Gesamtsystem für alle IV-Stellen enthält, wobei sich die Zielwerte je nach Ausgangslage der IV-Stelle unterscheiden können. Dazu werden bezogen auf die spezifische Situation der einzelnen IV-Stelle weitere Ziele vereinbart.

Die Ziele orientieren sich nach der strategischen Ausrichtung der IV auf die Wirkung und Qualität. Die Eingliederungsmassnahmen, die Medizinischen Massnahmen, das Verfahren, insbesondere das medizinische Abklärungsverfahren sowie die Bearbeitungsdauer stehen im Zentrum der zu vereinbarenden Ziele.

3. **Einem Anhang, in welchem Kennzahlen und Auszüge aus der IV-Statistik** zur Situation der jeweiligen IV-Stelle aufgeführt werden, die auch einen Bezug zu den formulierten Zielen haben. **Kennzahlen sind aus der IV-Statistik auf die einzelne IV-Stelle aufbereitet, zum Beispiel:**
 - Massnahmen der Frühintervention Bezüger/innen / Kosten / Durchschnittskosten pro Massnahme / IV-Stelle

- Integrationsmassnahmen Bezüger/innen / Kosten / Durchschnittskosten pro Massnahme / IV-Stelle
- Erstmalige Berufliche Ausbildung Bezüger/innen / Kosten / Durchschnittskosten pro Massnahme / IV-Stelle
- Umschulung Bezüger/innen / Kosten / Durchschnittskosten pro Massnahme /IV-Stelle
- Arbeitsversuch der IV Bezüger/innen / Kosten / Durchschnittskosten pro Massnahme / IV-Stelle
- Renten: Entwicklung der Anzahl über eine bestimmte Zeitperiode, Frauen/ Männer/ Alterskohorten
- Medizinische Massnahme: Bezüger/innen / Kosten / Durchschnittskosten pro Massnahme / IV-Stelle
- Hilfsmittel: Bezüger/innen / Kosten / Durchschnittskosten
- U. a. m. situativ

Die Konkretisierung der Zielvereinbarung 2021 erfolgt unter diesen Rahmenbedingungen in einer Arbeitsgruppe mit den IV-Stellen.

MUSTER