

Audit de suivi sur les mesures médicales de l'assurance-invalidité et sur le contrôle des coûts des moyens auxiliaires

Office fédéral des assurances sociales

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le suivi des recommandations de deux rapports sur l'assurance-invalidité (AI) réalisés en 2012 et 2013. Les mesures médicales sont des prestations visant à traiter les infirmités congénitales et des mesures de réadaptation des jeunes jusqu'à 20 ans. Les dépenses pour les mesures médicales se montent à 828 millions de francs en 2016, en progression de 1 % par rapport à 2015 et de 6,3 % par rapport à 2014. Cette évolution suit l'augmentation à la hausse des coûts de la santé.

Dans le second rapport, le CDF s'est penché sur le contrôle des coûts des moyens auxiliaires, à l'exception des appareils auditifs. Comme moyens auxiliaires, l'AI octroie, entre autres, des fauteuils roulants, des chaussures orthopédiques, des prothèses ou encore des moyens pour aménager des véhicules et lieux de travail. L'AI a dépensé 204 millions de francs en 2016 pour les moyens auxiliaires, chiffre stable sur les trois dernières années.

Dans le cadre de ce suivi, le CDF ne propose pas de nouvelles recommandations.

Long processus pour changer la loi et concrétisation incertaine pour les mesures médicales

Dès 2013, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) institue un groupe de travail. Son mandat est de proposer des pistes pour optimiser les mesures médicales. Les offices AI sont associés aux travaux. A la fin 2014, ce projet d'optimisation est intégré dans le paquet plus général de mesures sur le développement continu de l'AI. Dès cette date, le CDF note un ralentissement des travaux de l'OFAS sur ce dossier des mesures médicales. Cette période coïncide avec le départ du chef de secteur de l'OFAS, responsable du projet d'optimisation. Il s'ensuit une période creuse due à la difficulté de trouver un remplaçant pour ce poste.

En février 2017, le Conseil fédéral transmet au Parlement le message sur le développement de l'AI. Il propose d'introduire dans la Loi sur l'assurance-invalidité (LAI) des critères de définition des infirmités congénitales. Il prévoit un apparentement entre les règles de l'assurance maladie et l'AI pour les prestations médicales, mais aussi pour l'application des critères d'efficacité, d'adéquation et d'économicité. Le Conseil fédéral doit pouvoir déterminer la structure tarifaire pour les mesures de l'AI en cas d'échec des négociations. Cette mesure concerne aussi bien les mesures médicales que les moyens auxiliaires.

Mise en œuvre satisfaisante pour les moyens auxiliaires...

Le CDF estime que les recommandations concernant les moyens auxiliaires ont été mises en œuvre. Au-delà des modifications législatives prévues, le CDF note une amélioration de la gestion de ce secteur par l'OFAS. Celui-ci a introduit un monitoring des conventions tarifaires en fixant des priorités. Pour les négociations, il a conçu des lignes directrices munies

de modèles de calcul. Il a institué un groupe de travail permanent avec les offices AI et a procédé à la révision de trois conventions tarifaires. Les négociations pour réviser trois autres conventions devraient aboutir d'ici fin 2018.

L'OFAS a utilisé en 2014 son droit d'accès aux données en cas de situation de monopole, aboutissant au non-renouvellement de la convention tarifaire. Le CDF encourage l'OFAS à utiliser cet instrument de manière systématique, de même que le recours aux avis du Surveillant des prix. La concurrence pour les moyens auxiliaires n'est pas optimale et le CDF a trouvé peu de cas pour lesquels l'OFAS a consulté le Surveillant. Enfin le CDF ne note pas d'évolution vers une utilisation des appels d'offres. Lors des discussions sur la 6^{ème} révision de l'AI, le Parlement avait rejeté la proposition du Conseil fédéral pour ouvrir ce domaine à plus de concurrence.

... mais très limitée pour les mesures médicales

Le CDF estime que les progrès réalisés pour le pilotage et l'exécution des mesures médicales sont très faibles. L'OFAS a élaboré une stratégie et proposé des modifications législatives. Il ne prévoit toutefois d'examiner les améliorations en matière de pilotage, d'exécution et de surveillance qu'une fois approuvée la révision de la loi. Ainsi, l'OFAS prévoit une mise en œuvre à l'horizon 2020, au plus tôt.

Le Conseil fédéral a prévu une mise à jour de la liste des infirmités congénitales, avec comme principe la neutralité des coûts. L'OFAS a estimé un potentiel d'économies de 160 millions de francs grâce à la suppression de maladies de la liste actuelle et un meilleur pilotage. Il a débuté ses travaux, mais des incertitudes existent sur les conséquences financières de la prise en charge de nouvelles pathologies et sur les coûts des traitements, en particulier les médicaments.

En comparaison avec les moyens auxiliaires, il n'existe pas de groupe commun avec les offices AI discutant les problèmes d'exécution, examinant les évolutions sur la base de chiffres-clés et échangeant les bonnes pratiques. L'OFAS estime qu'il faut au préalable améliorer la qualité des données. Des questions subsistent sur une clarification préalable des besoins de l'AI en système d'informations. Les deux recommandations du CDF relatives à la fixation d'objectifs et d'indicateur de qualité et au renforcement du pilotage grâce à une meilleure utilisation des données ne sont pas mises en œuvre.

Le CDF ne note aucun progrès pour créer des pôles de compétences régionaux et examiner les cas complexes et coûteux. Les deux recommandations ne sont pas mises en œuvre. Le projet de modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier bloque les discussions dans ce domaine. Les offices AI estiment nécessaire d'avoir une claire séparation entre tâches de surveillance et tâches d'exécution. Selon eux, la mise en œuvre des deux recommandations du CDF ne relève pas de la compétence de l'OFAS. Le CDF est d'avis que ce dernier peut fixer des priorités et donner des orientations générales quant aux résultats attendus.

Selon le CDF, cette situation générale témoigne d'un climat d'incertitude. Cinq ans après la publication de son rapport, le CDF note que la mise en œuvre de ses recommandations est insuffisante. Il estime indispensable que l'OFAS trouve des solutions dans des délais raisonnables ou alors propose des alternatives, en fonction du résultat des délibérations parlementaires.