



# Assurance-invalidité

## Audit de rentabilité des subventions aux ateliers d'occupation permanente

### L'essentiel en bref

---

Les ateliers d'occupation offrent la possibilité aux invalides de mener des activités utiles tout en bénéficiant d'un revenu.

En subventionnant ces ateliers, la Confédération cherche à renforcer l'intégration des invalides dans la société, mais également à les réinsérer dans le monde professionnel suivant le principe "l'insertion avant la rente d'invalidité". L'aide de la Confédération prend la forme de subventions d'investissement (construction, agrandissement et rénovation des ateliers) et de subventions d'exploitation pour les frais supplémentaires d'exploitation découlant de l'occupation d'invalides. Le montant total des subventions d'exploitation que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a allouées à 298 ateliers en 1999 s'est élevé à 317 millions de francs.

Durant l'année 2001, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a analysé l'efficacité et l'efficacités de ces subventions. Les analyses n'ont pas mis en évidence d'erreurs fondamentales dans la mise en œuvre de ces subventions. Elles ont néanmoins permis d'identifier certaines faiblesses et possibilités d'amélioration, qui sont décrites ci-après :

#### ***1. Les résultats correspondent-ils aux objectifs de la loi ?***

Les principaux objectifs du subventionnement sont les suivants: favoriser la participation d'invalides à des activités utiles tout en leur assurant un revenu, assurer un soutien financier aux ateliers couvrant les frais engendrés par l'emploi d'invalides et éviter les distorsions de concurrence entre ateliers et entreprises employant uniquement des personnes valides. Un objectif indirect consiste également dans l'encouragement de l'insertion des invalides, en accord avec la

philosophie centrale de la loi sur l'assurance invalidité (LAI), qui poursuit l'insertion professionnelle de préférence à l'octroi d'une rente invalidité.

Les analyses montrent que les subventions aux ateliers par l'OFAS présentent certains effets indésirables en regard de ces objectifs.

- Le système de subventionnement incite les ateliers à exercer une pression à la baisse sur les salaires des invalides. En effet, la subvention versée aux ateliers se base notamment sur un calcul théorique des frais découlant de l'occupation de personnes invalides. Le salaire des invalides est utilisé comme indicateur des frais qu'ils engendrent. Il a un effet sur la subvention touchée: plus le salaire de la personne invalide est faible, c'est-à-dire plus sa capacité de travail est réduite du fait de son invalidité, plus les frais qu'elle occasionne pour l'atelier sont réputés importants et, par conséquent, plus la subvention calculée est élevée.
- Les ateliers possèdent peu d'incitations à réinsérer les invalides sur le marché du travail : d'une part, les efforts d'insertion ne sont pas rétribués dans le cadre du financement des ateliers et d'autre part les invalides susceptibles d'insertion sont typiquement les personnes handicapées les plus productives de l'atelier, personnes que l'institution a intérêt à conserver. Dans le cadre d'un projet-pilote, l'OFAS a toutefois introduit une prime à la réinsertion dans la subvention versée aux ateliers.

## **2. Quelle est l'efficience du subventionnement ?**

Du point de vue de l'efficience, c'est-à-dire de la relation entre subventions versées et prestations réalisées par les ateliers, les faiblesses suivantes peuvent être évoquées:

- L'encadrement des invalides représente le poste le plus important des subventions versées par l'OFAS. Actuellement l'OFAS ne dispose pas de données permettant de déterminer le taux d'encadrement optimal pour les diverses catégories d'ateliers ainsi que selon le type d'invalidité. Or, certains résultats apparaissent contre-intuitifs, comme le taux d'encadrement élevé dans certains ateliers employant des invalides comparativement plus voire très productifs, sans qu'il soit possible de déterminer s'il s'agit ou non d'une inefficience, coûteuse en termes de subventions, des ateliers considérés. Le système de financement n'encourage par ailleurs pas suffisamment l'atteinte par les ateliers d'un seuil minimum de rentabilité, et les ateliers de petite taille perçoivent une subvention par invalide comparativement élevée.

- L'OFAS réalise actuellement un projet de financement avec des ateliers-pilotes. Dans l'accord de prestations, la subvention est fixée sur la base de montants forfaitaires. Ces montants forfaitaires sont calculés individuellement pour les ateliers, sur la base de leur performance passée. Ce système fait courir le risque de récompenser les inefficiences passées: les ateliers qui, en raison de problèmes de fonctionnement, étaient plus chers par le passé, touchent actuellement une subvention plus élevée que les ateliers efficaces, toutes choses égales par ailleurs.

Relevons que les différences d'efficacité ne sont qu'un élément dans les différences du montant de la subvention versée aux ateliers : le profil et le degré d'invalidité des invalides employés, le type d'activités de l'atelier jouent un rôle central. La comparaison des performances des ateliers (*benchmarking*) doit prendre en compte ces facteurs.

### ***3. Les ateliers sont-ils incités à améliorer leurs résultats et leurs prestations ?***

Des possibilités d'amélioration sont également identifiées dans les domaines suivants :

- **Planification des places en atelier:** elle est du ressort des cantons sous le pilotage de l'OFAS. Les analyses ont montré que les cantons ne disposent pas nécessairement des informations et incitations adéquates pour une planification adéquate de la quantité de places en atelier pour invalides. Par ailleurs, la qualité des prestations des ateliers n'est pas assez prise en compte lors de cette planification.
- **Management de la qualité:** l'OFAS utilise essentiellement de critères formels en matière de qualité. Le contenu de la qualité ne fait qu'accessoirement l'objet d'une évaluation par l'OFAS.

### ***Recommandations du CDF***

Les recommandations s'inscrivent dans un contexte d'incertitude quant à une possible cantonalisation du subventionnement des ateliers d'occupation dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. Voici les principales recommandations adressées à l'OFAS :

- Prendre des mesures en vue de corriger l'incitation des ateliers à exercer une pression sur le salaire des invalides. Il s'agit d'examiner la possibilité de lier le

financement des ateliers aux besoins d'encadrement des invalides et non plus au salaire perçu par les invalides.

- Prendre des mesures en vue d'améliorer l'efficacité du financement des ateliers, par exemple en déterminant un seuil de rentabilité minimum des ateliers et en établissant un *benchmarking* entre ateliers pour identifier les plus efficaces.
- Renforcer le rôle de l'OFAS dans la planification des besoins en places d'atelier.
- Mieux tenir compte de la qualité des prestations lors de l'octroi aux ateliers de (nouvelles) places de travail subventionnées.
- Rechercher des solutions pour mesurer plus systématiquement la qualité des prestations des ateliers.