



Rapport

A la direction de l'Office fédéral des assurances sociales

***Effcience et efficacité de la mise en œuvre des subventions aux ateliers
d'occupation permanente***

TABLE DES MATIERES

| | | |
|----------|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | RESUMÉ | 1 |
| 2 | SITUATION | 7 |
| 3 | MISSION ET DEROULEMENT | 8 |
| 3.1 | Mission | 8 |
| 3.2 | Bases légales | 8 |
| 3.3 | Déroulement | 8 |
| 4 | LES SUBVENTIONS AUX ATELIERS : GENERALITES | 10 |
| 4.1 | Objectifs visés par les subventions | 10 |
| 4.2 | Institutions impliquées | 11 |
| 4.3 | Importance des subventions | 13 |
| 5 | EVALUATION DU PILOTAGE DES ATELIERS PAR L'OFAS | 16 |
| 5.1 | Modèle d'évaluation | 16 |
| 5.2 | Planification des places en atelier | 18 |
| 5.3 | Financement traditionnel de l'OFAS | 22 |
| 5.4 | Financement forfaitaire selon un accord de prestations (projet-pilote) | 34 |
| 5.5 | Management de la qualité | 38 |
| 6 | RECOMMANDATIONS D'ACTION | 40 |
| 6.1 | Recommandations d'action en matière de planification | 40 |
| 6.2 | Recommandations d'action en matière de financement | 40 |
| 6.3 | Recommandations d'action en matière de management de la qualité | 41 |
| | REPertoire DES ANNEXES | 43 |
| | Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherung | 58 |

1 RESUMÉ

- 1.1** Selon l'article 73 al. 2 lettre b de la loi sur l'assurance invalidité (LAI), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) peut accorder des subventions aux ateliers d'occupation permanente publics ou reconnus d'utilité publique qui emploient principalement des invalides. Ces subventions prennent la forme de subventions d'investissement pour la construction, l'agrandissement et la rénovation des ateliers, et de subventions d'exploitation pour les frais supplémentaires d'exploitation découlant de l'occupation d'invalides.

Le subventionnement aux ateliers s'inscrit dans les mesures *d'encouragement de l'aide aux invalides*. Les objectifs qu'il poursuit sont de favoriser la participation d'invalides à des activités utiles, de favoriser la perception d'un salaire pour l'invalidé en fonction des prestations qu'il peut fournir, et d'assurer un soutien financier aux ateliers qui couvre leurs frais supplémentaires effectifs resp. d'éviter les distorsions de concurrence entre ateliers et entreprises employant uniquement des personnes valides. Un objectif indirect consiste de plus dans l'encouragement de l'insertion des invalides, en accord avec la philosophie centrale de la LAI, soit l'« insertion avant la rente ».

Le montant total des subventions d'exploitation allouées aux 298 ateliers subventionnés sur la base de l'article 73 alinéa 2 lettre b LAI s'est élevé en 1999 à CHF 317 millions. Ceci correspond, en regard du nombre de places en atelier destinées aux invalides et autorisées par la planification OFAS pour 1999, à une subvention annuelle par place en atelier d'environ CHF 14'400.-, soit CHF 65.- par place et par jour.

- 1.2** En vertu de la loi sur le Contrôle des finances du 28 juin 1967, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à une analyse de l'efficacité et de l'efficacé des subventions octroyées par l'OFAS aux ateliers d'occupation permanente pour leurs frais supplémentaires d'exploitation engendrés par l'occupation d'invalides. L'objectif du mandat consistait dans la mise en évidence de l'efficacité et l'efficacé du subventionnement actuel et l'identification d'éventuels potentiels d'optimisation.
- 1.3** Le présent rapport est le résultat de ce mandat. Les analyses ont été conduites sur une période qui s'étend de novembre 2000 à novembre 2001. Les questions les plus importantes sur lesquelles ont porté les analyses sont les suivantes :
- Quels sont les résultats atteints par les ateliers ? Quels facteurs sont déterminants dans le pilotage de l'OFAS pour que les ateliers atteignent les résultats désirés ? (analyse de l'efficacité, dite également *efficacé allocative*).
 - Quelle est l'efficacé du subventionnement ? La relation entre les subventions versées et les prestations réalisées resp. les résultats atteints par les ateliers

est-elle optimale ? Quels facteurs sont déterminants dans le pilotage de l'OFAS pour assurer l'efficience ? (analyse de l'efficience, dite également *efficience technique*).

- Les ateliers sont-ils incités à l'amélioration constante de leurs résultats et prestations (analyse de l'*efficience dynamique*).
- Quels sont les éventuels potentiels d'amélioration dans ce cadre, et quelles sont les recommandations d'action qui en découlent ?

1.4 Les analyses menées par le CDF montrent que le pilotage de l'OFAS présente certaines faiblesses et potentiels d'amélioration. Il est à souligner toutefois que les analyses n'ont pas permis d'identifier des erreurs de pilotage fondamentales et que les faiblesses resp. les potentiels d'amélioration existants sont généralement d'un degré de sophistication élevé.

Les principaux instruments de pilotage de l'OFAS (planification, financement, management de la qualité) comme les faiblesses et potentiels identifiés pour chacun de ces instruments sont décrits brièvement ci-dessous.

1.5 La *planification des places en atelier* est du ressort des cantons : Les cantons déterminent quels ateliers sont intégrés dans la planification cantonale et clarifient le besoin en places d'atelier par groupe-cible d'invalides et par atelier. L'OFAS émet toutefois des directives à l'intention des cantons et autorise par ailleurs le contingent définitif de places par canton, par atelier et par groupe-cible d'invalides.

En matière de planification, les faiblesses et potentiels d'amélioration suivants ont été identifiés :

- L'information des cantons sur les ateliers comme leur système d'incitation apparaissent peu adaptés pour assurer, à l'échelon cantonal, une planification adéquate des besoins en termes quantitatifs. Un renforcement du rôle de l'OFAS dans la détermination de la quantité des places en atelier à réaliser devrait être examiné. Il s'agirait pour l'OFAS d'établir pour l'ensemble du territoire le besoin quantitatif en places d'occupation et de production, et de déterminer sur cette base les valeurs-cible par canton en matière de nombre de places en atelier.
- La qualité des prestations ou résultats des ateliers devraient davantage être pris en compte dans le processus de planification. A cette fin, l'information sur la qualité des ateliers à l'échelon fédéral et cantonal devrait également être renforcée.

1.6 Le système de *financement traditionnel* des ateliers par l'OFAS est un financement ex-post basé sur les résultats d'exploitation des ateliers et sur un calcul théorique des frais supplémentaires engendrés par l'occupation des invalides. Le montant de la subvention

correspond au minimum d'une subvention théorique calculée estimant les frais supplémentaires engendrés par l'occupation des invalides et du *déficit d'exploitation* enregistré par l'atelier. En d'autres termes, le déficit d'exploitation des ateliers est financé par l'OFAS en tout ou partie, à concurrence d'un montant correspondant aux frais supplémentaires théoriques engendrés par l'occupation d'invalides. Les frais supplémentaires théoriques sont calculés sur la base de la capacité de travail résiduelle des invalides, elle-même estimée par l'OFAS à partir du salaire perçu par les invalides (les ateliers eux-mêmes estiment diversement le montant du salaire versé aux invalides en fonction de leur capacité de travail résiduelle) : lorsque la capacité de travail résiduelle resp. le salaire des invalides est comparativement faible, la part des frais des ateliers découlant de l'occupation d'invalides est réputée élevée. A l'inverse, la part des frais supplémentaires découlant de l'occupation d'invalides est réputée plus faible lorsque la capacité de travail des invalides resp. leur salaire est comparativement élevé.

En matière de financement traditionnel par l'OFAS, les faiblesses et potentiels d'amélioration suivants ont été identifiés :

- Le système de financement crée des incitations pour les ateliers à exercer une pression à la baisse sur les salaires des invalides. Ceci va à l'encontre d'un des objectifs primaires de l'article 73 alinéa 2 lettre b LAI, soit assurer aux invalides un revenu correspondant aux prestations qu'ils peuvent fournir. La possibilité de découpler le financement du salaire perçu par les invalides devrait être examinée. Le développement de solutions alternatives apparaît toutefois difficile.
- Les ateliers possèdent peu d'incitations, resp. des incitations négatives, à réinsérer les invalides sur le marché du travail primaire : d'une part les efforts d'insertion ne sont pas rétribués par le financement traditionnel, d'autre part les invalides susceptibles d'insertion sont typiquement les personnes handicapées les plus productives de l'atelier, que l'institution a tout intérêt à conserver. A noter que l'OFAS a introduit dans son nouveau système de financement forfaitaire une prime à l'insertion pour remédier à ce problème (voir ci-dessous).
- L'encadrement 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 resp. d'invalides. Certains résultats des analyses, en particulier le taux d'encadrement élevé de certains ateliers employant des invalides comparativement plus productifs, apparaissent peu plausibles. Ils méritent un examen approfondi et une correction, le cas échéant, de la situation.
- Les analyses statistiques montrent une relation négative entre les deux termes du calcul de la subvention théorique, le pourcentage déterminant pour la sub-

vention et le total des frais pris en considération par l'OFAS. Cette relation est contre-intuitive. Sa plausibilité mériterait d'être examinée, en particulier pour les ateliers présentant à la fois un pourcentage déterminant pour la subvention très faible et un total de frais pris en considération très élevé.

- Le système de financement n'encourage pas suffisamment l'atteinte par les ateliers d'un seuil minimum de rentabilité. Il apparaît, par ailleurs, que les ateliers de petite taille perçoivent une subvention par invalide comparativement élevée. Il serait de ce point de vue désirable de déterminer le seuil minimum de rentabilité des ateliers et d'introduire une incitation pour les ateliers à atteindre une taille correspondant à ou dépassant ce seuil.
- Le système de financement traditionnel ne crée pas d'incitations pour les ateliers à accroître leur efficacité dans le temps.

1.7 Le *financement par accord de prestations* est un projet-pilote de financement sur la base d'un accord de prestations mené par l'OFAS avec un nombre choisi d'ateliers. Le financement par accord de prestations se base sur le modèle de financement traditionnel. Le nouveau modèle consiste, comme le précédent, à verser aux ateliers le minimum d'une *subvention calculée* (subvention théorique II) et de leur *déficit*. Le calcul de la subvention théorique II se base sur la subvention théorique du financement traditionnel (subvention théorique I) : elle est déterminée en calculant d'abord pour chaque atelier un *montant forfaitaire journalier* par invalide et par jour sur la base du montant de la subvention théorique I dans le passé et du nombre de places des ateliers par le passé. Ensuite et de manière simplifiée, le montant de la subvention théorique II est déterminé en multipliant ce montant forfaitaire journalier par le nombre de jours d'occupation des invalides dans l'atelier durant la période. Une prime est de surcroît versée pour l'insertion réussie des invalides.

En matière de financement par accord de prestations, les faiblesses et potentiels d'amélioration suivants ont été identifiés :

- Le montant forfaitaire est déterminé individuellement pour chaque atelier sur la base de sa subvention théorique passée. Or, d'une part le montant de la subvention théorique est en partie influençable par les ateliers, d'autre part le financement traditionnel a montré certaines carences dans l'incitation des ateliers à l'efficacité (cf. ci-dessus) et le degré d'efficacité atteint par les différents ateliers varie. Dans ce cadre, le calcul individuel du montant forfaitaire, basé sur les données du passé, revient de fait à récompenser les inefficiences passées. Un potentiel d'optimisation réside dans la transformation du système de financement forfaitaire sur la base de montants forfaits individuels en un système de financement forfaitaire s'orientant davantage à un benchmarking entre ateliers.

Un benchmarking entre ateliers permettrait également d'inciter les ateliers à améliorer leur efficacité dans le temps.

- Les autres faiblesses et potentiels d'optimisation sont analogues à ceux identifiés pour le système de financement traditionnel.

1.8 Le *management de la qualité* par l'OFAS s'appuie essentiellement sur des conditions de qualité posées aux ateliers, sur l'exigence d'un management de la qualité par les ateliers eux-mêmes et sur une certification obligatoire des ateliers selon des critères définis par l'OFAS auprès d'un organisme accrédité:

En matière de management de la qualité, les faiblesses et potentiels d'amélioration suivants ont été identifiés :

- Le management de la qualité s'oriente essentiellement au respect de critères formels en matière de qualité. Le contenu de la qualité ne fait qu'accessoirement l'objet d'une évaluation par l'OFAS. En particulier, la qualité des prestations ne fait pas, ou exceptionnellement, l'objet de contrôles sur place par l'OFAS et ne fait pas l'objet non plus d'une évaluation systématique par d'autres instances. Il serait souhaitable de rechercher des solutions pour une mesure systématique de la qualité des prestations resp. résultats des ateliers. L'instance la mieux à même de jouer un rôle dans ce domaine reste à déterminer.
- La qualité des prestations n'est actuellement pas prise en compte de manière systématique lors de la planification des places en atelier. Il serait souhaitable de l'intégrer (cf. ci-dessus).

1.9 Les recommandations d'action du CDF reflètent les potentiels identifiés. Nous recommandons en particulier :

- De renforcer le rôle de l'OFAS en matière de planification quantitative des besoins en places d'atelier
- De renforcer le rôle joué par la qualité des résultats resp. prestations des ateliers dans la planification des places en atelier
- D'examiner les possibilités de découpler le financement des ateliers du salaire perçu par les invalides et de le coupler de préférence au besoin en encadrement effectif des invalides.
- Dans les ateliers employant des invalides à la capacité de travail supérieure à la moyenne et dont l'encadrement est également supérieur à la moyenne, d'examiner la plausibilité de cette situation et de prendre le cas échéant les mesures correctives appropriées.

- Dans les ateliers présentant à la fois un pourcentage déterminant pour la subvention très faible et un total de frais pris en considération très élevé, d'examiner la plausibilité de cette situation et de prendre le cas échéant les mesures correctives appropriées.
- De déterminer le seuil minimum de rentabilité (taille critique minimum) des ateliers et d'encourager, dans le cadre de la planification comme du financement, l'atteinte par les ateliers de ce minimum de rentabilité.
- Dans le cadre du financement forfaitaire, d'instaurer un benchmarking atténué entre ateliers et de lier partiellement le financement des ateliers à ce benchmarking. Il serait à recommander, en particulier, d'identifier les ateliers les moins efficaces et d'encourager ces ateliers, individuellement ou collectivement, à accroître leur efficacité ; à l'inverse, de créer des incitations positives pour les ateliers les plus performants à maintenir une performance supérieure.
- D'examiner la possibilité de coupler le financement au besoin effectif en encadrement des invalides (cf. ci-dessus) et de réaliser un benchmarking entre ateliers sur la base de ce système.
- D'assurer une évaluation plus systématique du contenu de la qualité.

La mise en œuvre de ces recommandations doit toutefois tenir compte de l'incertitude régnant quant à la cantonalisation possible des subventions aux ateliers d'occupation permanente dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. Nous recommandons d'initier sans attendre un benchmarking entre ateliers dans le cadre du financement forfaitaire. Pour les autres optimisations, leur mise en œuvre apparaît nécessaire dans le cas où la cantonalisation des subventions n'a en définitive pas lieu.

Le CDF prie l'OFAS de prendre position sur les propositions et recommandations.

2 SITUATION

Selon l'article 73 al. 2 lettre b de la loi sur l'assurance invalidité (LAI), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) peut accorder des subventions aux ateliers d'occupation permanente publics ou reconnus d'utilité publique qui emploient principalement des invalides. Ces subventions prennent la forme de subventions d'investissement pour la construction, l'agrandissement et la rénovation des ateliers, et de subventions d'exploitation pour les frais supplémentaires d'exploitation découlant de l'occupation d'invalides.

Dans le cadre de la nouvelle péréquation financière, les subventions fédérales aux ateliers d'occupation permanente sont l'une des mesures fédérales qui pourraient faire l'objet d'une cantonalisation. Sur la base de l'agenda actuel en matière de nouvelle péréquation financière, cette répartition nouvelle des tâches entre Confédération et cantons pourrait prendre effet à l'horizon 2006.

La présente étude analyse l'efficience et l'efficacité des subventions d'exploitation de l'OFAS aux ateliers d'occupation permanente. Elle vise à mettre en évidence l'efficience et l'efficacité du système de subventionnement actuel et à identifier d'éventuels potentiels d'optimisation. La nouvelle péréquation financière ne fait pas l'objet explicitement de l'étude. Dans l'optique d'une éventuelle cantonalisation, les analyses visent toutefois également à fournir une base de réflexion utile aux cantons. Elles visent également à mettre en évidence les améliorations que l'OFAS pourrait introduire dans la période transitoire qui précède l'éventuelle cantonalisation.

3 MISSION ET DEROULEMENT

3.1 Mission

Sur la base des articles 5, 6 et 8 de la loi fédérale sur le Contrôle des finances du 28 juin 1967, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à une analyse de l'efficacité et de l'efficacités des subventions octroyées par l'OFAS aux ateliers d'occupation permanente (ci-après : ateliers) pour leurs frais supplémentaires d'exploitation engendrés par l'occupation d'invalides.

L'objectif du projet consiste à mettre en évidence l'efficacité et l'efficacités du subventionnement actuel et d'identifier d'éventuels potentiels d'optimisation.

3.2 Bases légales

- Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) du 19 juin 1959 et règlement sur l'assurance-invalidité (RAI) du 17 janvier 1961 (RS 831.20 et RS 831.201)
- Circulaires de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) réglant le financement des homes et ateliers d'occupation pour invalides

3.3 Déroulement

L'étude s'est déroulée en cinq phases résumées ci-dessous :

Dans une **première phase**, le projet a été préparé et concrétisé en collaboration avec des représentants de l'OFAS.

Dans une **deuxième phase** a été réalisée une analyse statistique de l'efficacité et de l'efficacités du subventionnement aux ateliers. Les analyses statistiques ont été conduites en déterminant des indicateurs de performance des ateliers et en réalisant un benchmarking entre institutions. Elles se sont basées sur les données 1999 des ateliers récoltées par l'OFAS.

Dans une **troisième phase** a été effectuée une analyse de gestion de l'efficacité et l'efficacités du subventionnement aux ateliers. L'analyse s'est basée sur des interviews effectuées auprès de l'OFAS, des instances de planification cantonales et d'une sélection d'ateliers dans cinq cantons.

Dans une **quatrième phase**, les résultats des analyses ont été approfondis, validés, et ont fait l'objet d'une évaluation globale. Sur cette base ont été préparées des recommandations d'action.

Dans une **cinquième phase**, le présent rapport présentant les résultats principaux de l'analyse a été rédigé.

Le détail des travaux menés durant chacune des phases du projet est décrit en **annexe 1**.

4 LES SUBVENTIONS AUX ATELIERS : GENERALITES

4.1 Objectifs visés par les subventions

Selon l'article 73 alinéa 2 lettre b LAI (ci-après : article 73 LAI), l'assurance peut allouer des subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation d'ateliers d'occupation permanente, publics ou reconnus d'utilité publique, et pour leurs frais supplémentaires d'exploitation découlant de l'occupation d'invalides. Est également réputée occupation permanente une activité qui n'a pas d'utilité économique.

Le subventionnement aux ateliers s'inscrit dans les mesures *d'encouragement de l'aide aux invalides*. Le message du Conseil fédéral du 24 octobre 1958 accompagnant le projet de loi sur l'assurance invalidité décrit comme suit l'objectif poursuivi par le subventionnement :

1. Selon l'expérience, une partie des assurés invalides ne peut plus être intégrée dans le processus économique mais peut souvent être encore employée de manière utile dans des ateliers et ainsi selon les cas couvrir par elle-même une partie de ses besoins financiers.
2. Les ateliers qui offrent ces possibilités d'occupation aux invalides méritent d'être encouragés financièrement. Afin d'éviter une position avantageuse vis-à-vis d'autres entreprises de la branche, seuls les coûts supplémentaires des ateliers découlant de l'occupation d'invalides doivent être considérés.

Sur la base du message du Conseil fédéral et de l'article 73 LAI ainsi que des entretiens menés avec l'OFAS, nous avons déduit les objectifs suivants du subventionnement aux ateliers d'occupation permanente :

1. *Favoriser la participation d'invalides à des activités utiles resp. judicieuses*
La participation des invalides à des activités utiles resp. judicieuses peut s'entendre comme participation à des activités ayant une valeur économique ou comme participation à des activités ayant une valeur autre qu'économique, par exemple sociale.

Il s'agit, d'une part, de valoriser la productivité restante des invalides: certains invalides sont à même de fournir une valeur ajoutée dans la production de biens et services, quand bien même ils ne sont temporairement ou durablement pas intégrables sur le marché du travail.

Il s'agit, d'autre part, de valoriser d'autres activités utiles tant du point de vue de la société que du point de vue du bien-être des invalides. Dans ce cadre, le

soutien et encouragement de la compétence personnelle de l'invalide, le soutien à l'intégration de l'invalide ainsi que le soutien à la santé de l'invalide apparaissent comme des objectifs intermédiaires importants.

2. Favoriser la perception d'un salaire pour l'invalide en fonction des prestations qu'il peut fournir

Le travail fourni par les invalides peut leur assurer un salaire qui représente un complément à leurs autres sources de revenu (rente d'invalidité, en particulier). La rémunération des invalides varie selon le taux d'invalidité resp. la productivité de l'assuré, selon les ateliers et la branche d'activité. En 1999, le salaire horaire moyen s'échelonnait selon les ateliers de CHF 0.00.- à CHF 23.80.- de l'heure.

3. Assurer un soutien financier aux ateliers qui couvre leurs frais supplémentaires effectifs resp. respect de la concurrence

L'occupation des invalides engendre des frais supplémentaires, en particulier d'encadrement de l'employé invalide. Le subventionnement des ateliers vise à couvrir les frais supplémentaires effectifs des ateliers engendrés par l'occupation de personnes invalides. Dans le cas d'ateliers se trouvant sur un marché concurrentiel, l'objectif du subventionnement est d'éviter une distorsion de la concurrence en faveur resp. en défaveur des ateliers vis-à-vis des entreprises de la branche employant uniquement des personnes valides.

4.2 Institutions impliquées

4.2.1 OFAS

L'office fédéral des assurances sociales (OFAS) établit les conditions-cadre et règle le financement des subventions aux ateliers. En particulier, l'OFAS détermine les objectifs stratégiques du subventionnement, édicte des directives destinées aux cantons concernant la planification du besoin en ateliers, se prononce sur l'opportunité d'octroi d'un subventionnement à des ateliers particuliers (sur proposition du canton) et contrôle l'emploi judicieux des subventions à disposition.

4.2.2 Cantons

Il est de la tâche des cantons resp. d'instances intercantionales de procéder à une planification et clarification des besoins en ateliers. L'OFAS base ses décisions en matière de subventions aux ateliers sur la planification et le besoin identifié par le canton.

4.2.3 Ateliers

Les ateliers visés par l'article 73 LAI offrent des prestations d'occupation permanente à des assurés invalides. Pour bénéficier de la subvention, les ateliers doivent occuper en majorité (50 % et plus) des assurés invalides.

Il faut distinguer les types d'ateliers suivants :

Ateliers protégés ou de production

Les ateliers protégés permettent aux personnes handicapées d'exercer des activités à caractère économique dans un environnement protégé. Il s'agit d'entreprises de production de type industriel ou artisanal, ou d'entreprises de fourniture de biens et services, gérées selon les mêmes principes que ceux de l'économie privée.

Les personnes handicapées employées dans ces ateliers sont rémunérées en fonction de leurs aptitudes. Leur contrat d'engagement doit respecter les dispositions du code des obligations.

Ateliers d'occupation¹

Les ateliers d'occupation peuvent en partie être assimilés aux ateliers protégés, à la différence qu'ils n'ont pas l'obligation de produire des biens et services utiles économiquement.

Selon leurs aptitudes, les personnes handicapées employées dans ces ateliers peuvent être ou ne pas être rémunérées.

Ateliers mixtes

Les ateliers mixtes sont des formes mixtes d'ateliers protégés et d'ateliers d'occupation.

4.2.4 Offices d'assurance invalidité et institutions tierces

Les offices d'assurance invalidité comme d'autres institutions sociales (écoles spécialisées, associations d'invalides) peuvent jouer un rôle de conseil aux assurés invalides quant au choix d'un atelier.

¹ Les ateliers d'occupation tels que décrits ici n'existeront plus à partir du 1.1.2002 (entrée en vigueur d'une nouvelle circulaire OFAS réglant la définition des ateliers et de leurs activités).

4.3 Importance des subventions

4.3.1 Nombre de places en atelier et montant global des subventions

Sur la base de la planification OFAS, le nombre de places autorisées pour personnes invalides dans les ateliers protégés et ateliers d'occupation s'élevait à 23'749 pour l'année 2000. Ce chiffre correspond à environ 0.54 places en atelier pour 100 personnes actives, ou à 12.9 places en atelier pour 100 personnes bénéficiaires d'une rente invalidité.

Le montant total des subventions d'exploitation allouées aux 298 ateliers subventionnés sur la base de l'article 73 LAI s'est élevé en 1999 à CHF 317 millions. Ceci correspond, en regard du nombre de places 1999 à une subvention annuelle par place en atelier d'environ CHF 14'400.-, soit CHF 65.- par place et par jour². En regard du nombre de handicapés (sans les cas d'insertion) occupés en ateliers, la subvention AI pour frais d'exploitation s'élève à environ CHF 15'000.- par handicapé et par an, soit CHF 69.-³ environ par handicapé et par jour⁴.

4.3.2 Montant des subventions par atelier

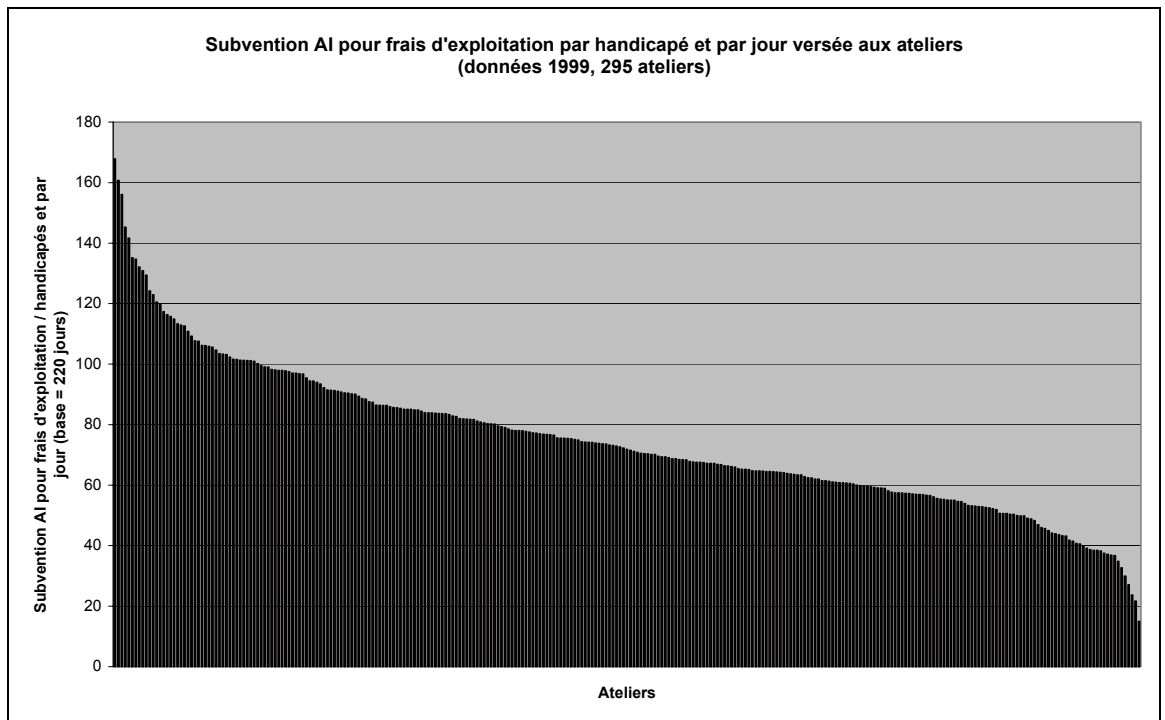
Pour l'année 1999, la subvention AI pour frais d'exploitation versée par l'OFAS aux ateliers s'élevait à CHF 69.- en moyenne par handicapé et par jour. Ce montant varie fortement selon les ateliers : les analyses statistiques effectuées pour l'année 1999 sur la base des données de 295 ateliers montrent que la subvention AI pour frais d'exploitation par handicapé et par jour varie de CHF 15.- à environ CHF 168.-.

² La différence entre le montant de la subvention par place en atelier et le montant de la subvention par invalide s'explique par le fait qu'une partie des invalides employés en ateliers ne sont pas comptabilisables sur la base de l'article 73 al. 2 LAI (par exemple les invalides en mesures de réinsertion), d'une part, et que le taux d'occupation des places en atelier n'est pas nécessairement égal à 100 %, d'autre part.

³ La différence entre ce chiffre et les données 1999 OFAS (CHF 72.- environ par handicapé et par jour) s'explique par deux facteurs : premièrement, les calculs ont inclus 295 ateliers et non pas l'ensemble des ateliers (soit 298 ateliers), en raison de la qualité insuffisante des données pour 3 ateliers, deuxièmement, la moyenne générale présentée ici est une moyenne des subventions entre ateliers *pondérée*, pour chaque atelier, par le nombre d'invalides (sans les cas de réadaptation) employés par l'atelier, tandis que le chiffre OFAS reflète une moyenne *non pondérée* des subventions perçues par chaque atelier.

⁴ Base de calcul = 220 jours par année.

Le montant des subventions versées par l'OFAS aux différents ateliers par invalide comptabilisable et par jour est représenté sur le graphique ci-après :



Graphique 4-1: Subvention AI pour frais d'exploitation par handicapé et par jour versée aux ateliers (données 1999, 295 ateliers)

Le montant des subventions versées par l'OFAS aux ateliers varie en fonction de certaines caractéristiques particulières des ateliers et / ou des invalides. Les analyses statistiques ont permis en résumé d'établir les constatations suivantes :

- les subventions AI pour frais d'exploitation par handicapé et par jour versées par l'OFAS aux ateliers d'occupation (environ CHF 94.-) sont nettement plus élevées que celles versées aux ateliers protégés ou de production (environ CHF 65.- pour les ateliers n'offrant aucune activité d'occupation);
- les subventions versées aux ateliers ne varient pas de manière significative selon la branche d'activité principale (agriculture, industrie, biens et services) dans laquelle les ateliers sont actifs ;
- les subventions perçues par les ateliers prenant en charge exclusivement des personnes handicapées physiques ou mentales sont en moyenne plus élevées (CHF 80.- resp. CHF 82.- par invalide et par jour) que celles perçues par les ateliers prenant en charge des personnes handicapées sensorielles ou psychiques uniquement (CHF 59.- resp. CHF 63.- par invalide et par jour). Les ateliers accueillant exclusivement des personnes toxico-

dépendantes perçoivent une indemnité moyenne par invalide et par jour encore nettement supérieure (CHF 93.-) ;

- Les subventions perçues par les ateliers varient en fonction de la capacité résiduelle de travail des invalides employés par les ateliers entre, d'une part, les ateliers employant les invalides les plus faibles et, d'autre part, les ateliers employant les invalides des autres catégories⁵. Les ateliers employant des personnes dont la capacité de travail résiduelle est en moyenne réputée la plus faible (catégorie A) perçoivent une subvention égale à CHF 82.- en moyenne par invalide et par jour, contre CHF 65.- pour les ateliers employant des personnes correspondant en moyenne à la catégorie B, CHF 69.- pour la catégorie C et CHF 60.- pour la catégorie D.

Le détail des analyses des subventions versées en fonction des caractéristiques particulières des ateliers et des invalides est décrit en **annexe 2**.

⁵ Estimée sur la base du salaire moyen versé aux invalides, en accord avec les règles de l'OFAS (voir aussi chapitre 5.3.1 à ce sujet). On distingue en particulier, selon ces règles, 4 catégories d'invalides (les catégories supplémentaires E et F ne sont pas considérées ici) :

- catégorie A : Invalides dont la capacité de travail atteint maximum 10 % (salaire horaire jusqu'à CHF 2.-)
- catégorie B : Invalides dont la capacité de travail est comprise entre 11 et 25 % (salaire horaire de CHF 2.01 à CHF 6.60)
- catégorie C : Invalides dont la capacité de travail est comprise entre 26 et 50 % (salaire horaire de CHF 6.61 à CHF 13.-)
- catégorie D : Invalides dont la capacité de travail est comprise entre 51 et 99 % (salaire horaire de CHF 13.01 et plus)

5 EVALUATION DU PILOTAGE DES ATELIERS PAR L'OFAS

5.1 Modèle d'évaluation

Le présent chapitre analyse les instruments de pilotage de l'OFAS et leur impact sur l'efficacité et l'efficacités des ateliers.

L'OFAS ne dispose pas d'instruments permettant d'assurer directement la réalisation par les ateliers des objectifs de l'article 73 LAI. Ce sont en définitive les ateliers qui assurent, par leur orientation aux objectifs de l'article 73 LAI (voir chapitre 4.1) et la mise en œuvre adaptée de leurs ressources et prestations, une exécution adéquate de la loi. Le rôle de l'OFAS est de créer des conditions-cadres assurant l'orientation des ateliers à l'efficacité et efficacité.

Le pilotage de l'OFAS devrait ainsi assurer :

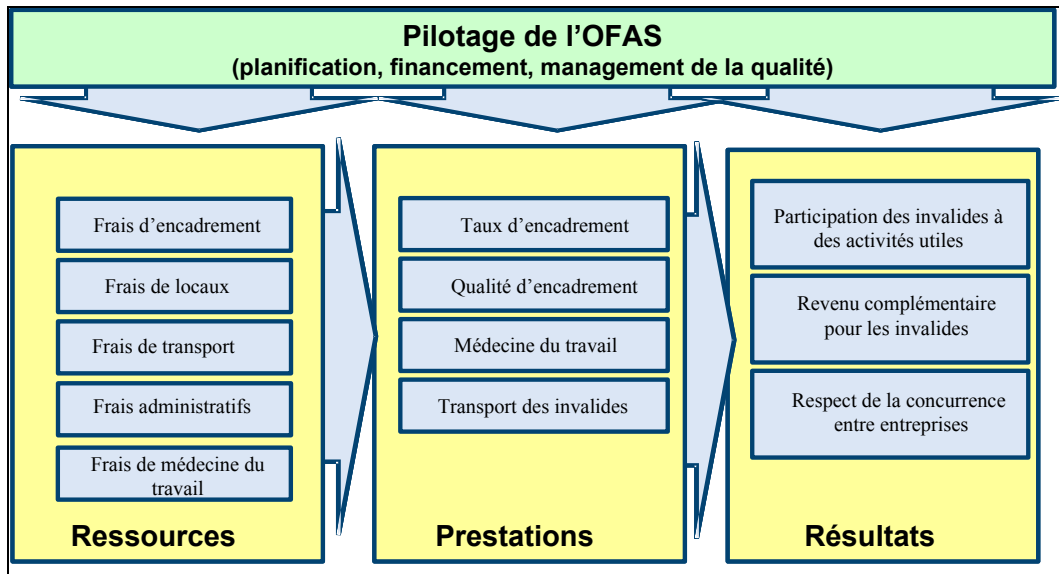
- que les ateliers atteignent les résultats attendus, soit une participation des invalides à des activités utiles, la perception d'un revenu complémentaire par les invalides et le respect de la concurrence entre ateliers et entreprises n'employant pas de personnes invalides (efficacité, dite également *efficacité allocative*),
- que la relation entre les coûts et les prestations resp. les résultats des ateliers soit optimale (efficacité, dite également *efficacité technique*),
- que les ateliers soient incités à l'amélioration constante de leurs résultats et prestations (*efficacité dynamique*).

Les instruments de pilotage dont dispose l'OFAS sont principalement de deux ordres :

- *Critères de financement* : les critères de financement sont les critères poursuivis en première priorité par les ateliers.
- *Autres instruments de pilotage* : il s'agit en particulier de la planification des places en ateliers comme du management de la qualité.

Chacun des instruments de pilotage devrait être orienté à la réalisation optimale par les ateliers de l'efficacité allocative, de l'efficacité technique et de l'efficacité dynamique.

Le modèle d'évaluation est représenté graphiquement ci-dessous :



Graphique 5-1: Modèle d'évaluation

Le chapitre 5 présente les forces et faiblesses du système de pilotage de l'OFAS identifiées sur la base de ce modèle. Il est structuré comme suit :

- le chapitre 5.2 présente la planification des places en atelier,
- le chapitre 5.3 analyse le système de financement traditionnel de l'OFAS,
- le chapitre 5.4 analyse le nouveau système de financement, actuellement en phase pilote, de l'OFAS,
- le chapitre 5.5 discute le management de la qualité.

Pour chacun de ces thèmes, il est d'abord procédé à la description de l'instrument, puis l'instrument est analysé à la lumière des critères d'efficacité allocative, d'efficacité technique et d'efficacité dynamique, enfin un bilan global est établi.

5.2 Planification des places en atelier

5.2.1 Description de l'instrument

L'assurance invalidité n'octroie des subventions pour les frais d'exploitation des ateliers que si l'institution est intégrée dans une planification cantonale ou inter-cantonale des besoins en places d'ateliers et que l'OFAS a approuvé cette planification. La décision d'intégrer ou non un atelier dans la planification cantonale incombe au canton considéré.

Déroulement de la planification

La planification s'effectue tous les trois ans. Elle se déroule diversement selon les cantons. Le processus peut être schématiquement décrit comme suit :

- Le canton procède à une analyse quantitative du besoin (besoin global en places d'occupation, besoin par groupe cible) sur la base des données à disposition, soit principalement le nombre de places en atelier existantes complétées, le cas échéant, d'études prospectives, ainsi que sur la base d'enquêtes effectuées auprès des ateliers concernant l'estimation de leurs besoins par groupe cible de handicapés (handicapés physiques, psychiques, mentaux, sensoriels et toxico-dépendants).
- Le canton procède à une répartition du besoin en places d'occupation en fonction des ateliers du canton. Le cas échéant, les critères de détermination du nombre de places attribuées à chaque atelier incluent la qualité des prestations resp. résultats des ateliers.
- Après des clarifications et négociations éventuelles entre l'OFAS et le canton, l'OFAS autorise un contingent définitif de places en atelier par institution et par groupe cible.

Critères d'approbation de l'OFAS

Pour la détermination du nombre de places, seules les places réservées à des personnes invalides au sens de la LAI sont déterminantes.

Si pour une période de planification donnée le canton planifie des places supplémentaires par rapport à la période de planification précédente pour un groupe cible ou un atelier particulier, il doit apporter une preuve du besoin. La preuve du besoin s'appuie principalement sur les critères suivants :

- Le taux global d'occupation des places en atelier pour une offre et un groupe cible similaire doit être supérieur à 80 %.
- La nécessité de places supplémentaires doit être justifiée de manière compréhensible pour l'OFAS.

5.2.2 Examen de l'instrument de planification

L'analyse du système actuel de planification montre que la planification souffre actuellement des faiblesses suivantes :

Contact intermittent et souvent réduit des cantons avec les ateliers

Dans le cadre de l'exécution de la LAI, le contact entre cantons et ateliers est intermittent et souvent réduit : il a lieu principalement lors de la planification tous les trois ans des places en atelier. Ce contact est en général plus intensif dans les cantons qui participent à l'échelon cantonal au subventionnement des ateliers.

En raison de la faible intensité du contact entre cantons et ateliers, l'information des cantons sur les ateliers et ses possibilités de réaliser sur cette base une planification professionnelle des places apparaissent limitées. En particulier, il ressort des entretiens réalisés avec l'OFAS et les instances de planification cantonales que les cantons ne disposent en règle générale pas d'instruments propres leur permettant de quantifier le besoin et l'évolution du besoin du canton en places d'atelier. Pour évaluer le besoin en termes quantitatifs, ils sont largement tributaires des informations que leur fournissent les ateliers.

Insuffisance des instruments propres de l'OFAS en matière d'évaluation du besoin en places d'atelier

L'OFAS ne possède à l'heure actuelle pas d'instruments propres lui permettant d'estimer le besoin global (en termes quantitatifs) en mesures d'occupation ou de production et de déterminer sur cette base le nombre de places en atelier à l'échelon national comme cantonal qui répondrait à ces besoins. Pour évaluer le besoin, l'OFAS est dès lors principalement tributaire de l'estimation de places nécessaires fournie par chaque canton.

Rôle mineur de la qualité dans la planification

Actuellement, la planification intègre de manière marginale la qualité des prestations des ateliers comme facteur déterminant le nombre de places en définitive attribué à chaque atelier (voir également chapitre 5.5.2). Il apparaît sur la base des entretiens effectués que les informations disponibles en matière de qualité des

ateliers ne font pas l'objet d'une récolte et analyse systématiques par les cantons dans le cadre de la planification.

Orientation de la planification à une croissance des places en atelier

Le système actuel de planification est orienté vers une croissance des places en atelier en raison des incitations des acteurs-clefs (ateliers, instances de planification cantonales), soit :

- *Incitations des ateliers*

Le subventionnement des ateliers se base sur le nombre d'invalides qu'ils occupent (voir chapitre 5.3). La subvention marginale, c'est à dire la subvention versée pour chaque invalide supplémentaire employé par l'atelier, est indépendante du nombre d'invalides occupés. A l'inverse, la fonction de production de l'atelier n'est pas indépendante du nombre d'invalides occupés : les ateliers réalisent des économies d'échelle lorsque leur taille s'accroît (voir aussi chapitre 5.3.3). Les institutions poursuivent ainsi typiquement l'objectif d'acquérir autant que possible un nombre élevé d'invalides dans leurs mesures d'occupation resp. de production.

On peut s'attendre de ce fait que les ateliers planifient de manière offensive plutôt que défensive leurs besoins en places pour les invalides sous contrainte toutefois d'une règle d'occupation des places de 80 % minimum posée par l'OFAS aux ateliers dans le calcul de la subvention versée : lorsque le taux d'occupation tombe en-dessous de 80 %, la subvention calculée des ateliers est réduite linéairement (voir chapitre 5.3.1).

Plusieurs de nos interlocuteurs confirment que la valeur-cible en termes d'occupation à laquelle s'oriente la planification des besoins par les ateliers est supérieure à 80 %, mais inférieure à 100 %.

- *Incitations des instances de planification cantonales*

Les instances de planification cantonales poursuivent typiquement l'objectif de minimiser la participation financière du canton au subventionnement des ateliers. En matière de subvention aux ateliers, les règles cantonales diffèrent. Pour les cantons ne subventionnant pas ou à titre exceptionnel les ateliers, il n'existe pas d'incitations théoriques à aller contre l'objectif de croissance des places en atelier. Seuls les cantons prévoyant un subventionnement automatique des ateliers possèdent une certaine incitation à planifier de manière défensive les places en atelier afin de minimiser la participation financière cantonale.

Il en résulte que, du point de vue des incitations théoriques, on peut s'attendre que la planification des places en atelier suive une tendance croissante.

La plupart des personnes interrogées confirment cette hypothèse. Elle se voit également soutenue par l'évolution des places en atelier : en regard du nombre de places autorisées en 1996, 21'032 pour l'ensemble de la Suisse, les demandes de l'ensemble des cantons pour l'an 2000 atteignaient 24'485 places, soit une progression de 16 % ou une progression annuelle de 3.9 %. Le nombre de places accordées en définitive par l'OFAS pour l'an 2000 a atteint 23'749 places, soit une progression de 13 % par rapport à 1996 ou de 3.1% annuellement. La comparaison de ce taux de croissance avec le taux de croissance dans la même période des bénéficiaires de rentes n'a malheureusement pas pu être réalisée : en raison des modifications introduites par la 10^{ème} révision AVS en matière de droit à la rente, la base statistique s'est modifiée. On constate par contre qu'entre 1992 et 2001, le nombre de bénéficiaires de prestations de l'AI en Suisse a évolué à un rythme de croissance annuelle de 3.6 %⁶. Les demandes en places d'atelier ont ainsi crû légèrement plus rapidement que la croissance de l'ensemble des bénéficiaires de prestations de l'AI, les places accordées par l'OFAS légèrement plus lentement.

5.2.3 Bilan

La planification apparaît susceptible d'amélioration sur les points suivants :

- L'information et le système d'incitation des cantons apparaissent peu adaptés pour la planification des besoins en termes quantitatifs. Un rôle renforcé de l'OFAS dans la planification quantitative des places en ateliers devrait être examiné. Il s'agirait pour l'OFAS d'établir pour l'ensemble du territoire le besoin quantitatif en places d'occupation et de production et de déterminer sur cette base les valeurs-cible par canton en matière de nombre de places en atelier.
- La qualité des prestations resp. des résultats des ateliers devraient davantage être pris en compte dans le processus de planification. Des mesures devraient être prises en particulier pour renforcer l'information des instances de planification cantonales comme l'OFAS en matière de qualité des prestations resp. résultats des ateliers et pour assurer que la planification intègre cette dimension qualitative (voir également chapitre 5.5).

⁶ François Donini, *IV-Statistik 2001*, Bern : Bundesamt für Sozialversicherung

5.3 Financement traditionnel de l'OFAS

5.3.1 Description du système de financement traditionnel de l'OFAS

La subvention d'exploitation versée par l'OFAS aux ateliers vise à couvrir les frais d'exploitation supplémentaires qu'engendre pour les ateliers l'occupation de personnes invalides.

Le système de subventionnement traditionnel de l'OFAS est un financement basé sur les résultats d'exploitation des ateliers et sur un calcul théorique des frais supplémentaires engendrés par l'occupation des invalides. Ce système de financement est brièvement décrit ci-dessous :

Frais considérés dans la subvention

Les frais supplémentaires des ateliers considérés dans la subvention de l'OFAS sont en particulier les frais suivants :

- *Frais d'encadrement.* Les ateliers employant des personnes invalides ont besoin d'un nombre plus élevé de contremaîtres, chefs de groupes et moniteurs par rapport au nombre de personnes employées que des entreprises employant des personnes pleinement aptes au travail. Les frais d'encadrement (y compris frais de formation) représentent le poste principal des subventions versées aux ateliers.
- *Autres frais (frais de locaux, frais de transport, frais de surveillance en matière de médecine du travail, frais d'administration et autres frais supplémentaires dus au handicap).* L'occupation d'invalides entraîne d'autres frais supplémentaires pour les ateliers, par exemple en matière de locaux ou de déplacement des personnes invalides ne pouvant se rendre elles-mêmes de leur lieu de domicile à leur lieu de travail.

Calcul de la subvention

Le montant de la subvention est fixé d'une part en déterminant une *subvention théorique calculée* qui correspond aux frais supplémentaires engendrés par l'occupation des invalides, d'autre part en considérant le *résultat d'exploitation* de l'atelier. La subvention versée correspond à la plus petite de ces deux valeurs.

Soit:

$$\text{Subvention d'exploitation} = \text{Minimum (Subvention théorique ; Résultat d'exploitation)}$$

En d'autres termes, le déficit d'exploitation des ateliers est financé par l'OFAS en tout ou partie, à concurrence d'un montant correspondant aux frais supplémentaires théoriques engendrés par l'occupation d'invalides.

Le montant de la *subvention théorique* est calculé sur la base du total des frais pris en considération dans la subvention multipliés par un coefficient de pondération désigné par l'OFAS sous le terme de pourcentage déterminant pour la subvention :

$$\text{Subvention théorique} = \text{Pourcentage déterminant} * \text{Total frais pris en considération}$$

Le pourcentage déterminant est calculé sur la base de la capacité de travail résiduelle des invalides occupés par l'atelier, elle-même déterminée par l'OFAS sur la base du salaire perçu par l'invalidé (reflétant le fait que le salaire versé dans les ateliers est déterminé en fonction de la productivité resp. capacité de travail résiduelle des invalides). Le total des frais pris en considération comprend les frais de personnel, de formation, de locaux, de surveillance en médecine du travail, de transport, d'administration et autres frais supplémentaires dus au handicap pris en considération par l'OFAS.

En d'autres termes, le calcul de la subvention théorique consiste à estimer la part des frais d'encadrement et autres frais des ateliers réputés découler de l'occupation d'invalides, en fonction de la capacité de travail résiduelle resp. du salaire des invalides pris en charge. Lorsque la capacité de travail résiduelle resp. le salaire est comparativement faible, les frais supplémentaires dus à l'occupation des invalides sont réputés comparativement élevés. La description détaillée du calcul de la subvention théorique se trouve en **annexe 3**.

Le montant du *résultat d'exploitation* est calculé sur la base des charges et rentrées d'exploitation de l'atelier. A noter que l'OFAS admet la constitution de réserves s'élevant à 6.5 % des charges d'exploitation. La description détaillée du calcul du résultat d'exploitation se trouve également en **annexe 3**.

Autres règles prises en considération dans le calcul de la subvention

Le calcul de la subvention tient compte de trois règles supplémentaires importantes :

- Le taux d'encadrement des invalides. Le rapport entre contremaîtres et invalides fait l'objet d'une directive de l'OFAS et doit s'échelonner entre 6 à 10 handicapés par contremaître pour les ateliers de production, 4 à 10 handicapés par contremaître pour les ateliers d'occupation.
- Le taux d'occupation des ateliers. Les ateliers doivent être occupés en moyenne à 80 % au minimum. Lorsque le taux d'occupation tombe en dessous de 80 %, la subvention théorique calculée est réduite linéairement. Lorsque le taux d'occupation tombe en dessous de 50 %, le droit à la subvention s'éteint.

- Le montant de la subvention s'oriente à la valeur-cible maximale de CHF 120.- par invalide et par jour.

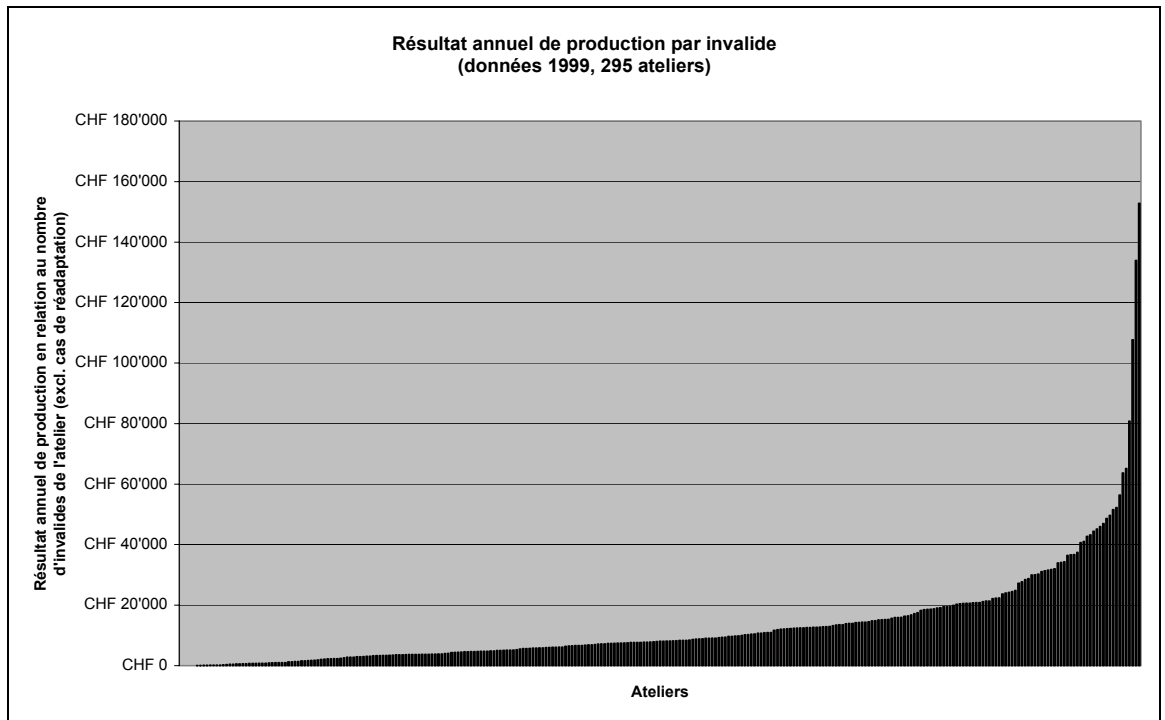
5.3.2 Examen du financement traditionnel sous l'angle de l'efficacité allocative

La performance du système de subventionnement traditionnel a été examinée à la lumière de son impact en matière d'efficacité allocative, soit de son adéquation entre les objectifs du subventionnement (voir chapitre 4.1) et les résultats atteints par les ateliers. Les analyses permettent de tirer les conclusions suivantes :

Incitation des ateliers à réaliser des activités ayant une valeur économique

Un des objectifs de l'article 73 LAI consiste à favoriser la participation des invalides à des activités utiles resp. judicieuses. L'utilité peut être entendue en un sens économique, il s'agit alors d'assurer la valorisation de la capacité de travail restante des invalides dans la production de biens et services vendus sur le marché du travail.

Le système de financement traditionnel favorise la production de biens et services ayant une valeur économique : dans la mesure où le financement de l'OFAS ne couvre pas l'ensemble des coûts des ateliers, les ateliers sont incités à couvrir au moins une partie de leurs coûts par les recettes provenant de la vente de biens et services, c'est-à-dire à produire des biens et services qui trouvent preneur sur le marché. Seuls 5 ateliers parmi les 295 ateliers analysés n'engendrent pas de recettes de production. La plupart des ateliers, soit 233 ateliers, montrent un résultat annuel de production par invalide compris entre CHF 1.- et CHF 20'000.-, 48 ateliers un résultat de production par invalide compris entre CHF 20'000.- et 50'000.- par invalide et par an, et 9 ateliers un résultat supérieur à CHF 50'000.-. Le résultat de production engendrée annuellement par invalide et par atelier est représenté graphiquement ci-après :



Graphique 5-3: Résultat annuel de production par invalide (données 1999, 295 ateliers)

Les collaborateurs des ateliers interrogés confirment rechercher systématiquement des débouchés aux biens et services qu'ils produisent. Ceci est confirmé également par des ateliers prenant en charge des invalides dont la capacité de travail résiduelle est faible ou très faible. Les raisons avancées d'une orientation à la production de biens et services ayant une utilité économique sont d'une part la réalisation de recettes, d'autre part le sentiment d'utilité de l'invalide dont la production est reconnue par le marché.

Incitations des ateliers à réaliser d'autres activités utiles

Selon l'art. 73 LAI («Est également réputée occupation permanente une activité qui n'a pas d'utilité économique»), l'utilité économique n'est pas la dimension unique ou prépondérante de l'occupation des personnes invalides. La réalisation d'activités utiles ou judicieuses inclut au même titre d'autres activités utiles pour la société ou pour l'invalide lui-même.

Pour les activités dont l'utilité n'est pas d'ordre économique, il apparaît que le système de financement ne crée pas d'incitations particulières pour les ateliers à assurer la réalisation d'activités judicieuses pour les invalides. Les ateliers bénéficient toutefois d'incitations propres à réaliser des activités judicieuses. D'une part, la participation à des activités judicieuses est valorisante pour la personne invalide et, la rémunération étant pour ces activités typiquement réduite ou nulle, la participation des invalides aux activités offertes par un atelier dépend prioritairement de ce sentiment de valorisation. La nécessité pour les ateliers d'occuper leurs places

resp. leurs incitations à attirer un nombre aussi élevé que possible d'invalides crée ainsi une incitation à offrir des activités judicieuses. D'autre part, le financement des ateliers dépend généralement pour partie de soutiens financiers privés, et ceci les incite également à la réalisation d'activités judicieuses resp. utiles, à des fins de relations publiques.

Les ateliers confirment en général mettre l'accent sur des activités utiles resp. judicieuses pour l'invalide principalement pour des raisons de philosophie de l'atelier, soit de favoriser la réalisation d'activités qui offrent à l'invalide un sentiment d'utilité et le valorisent.

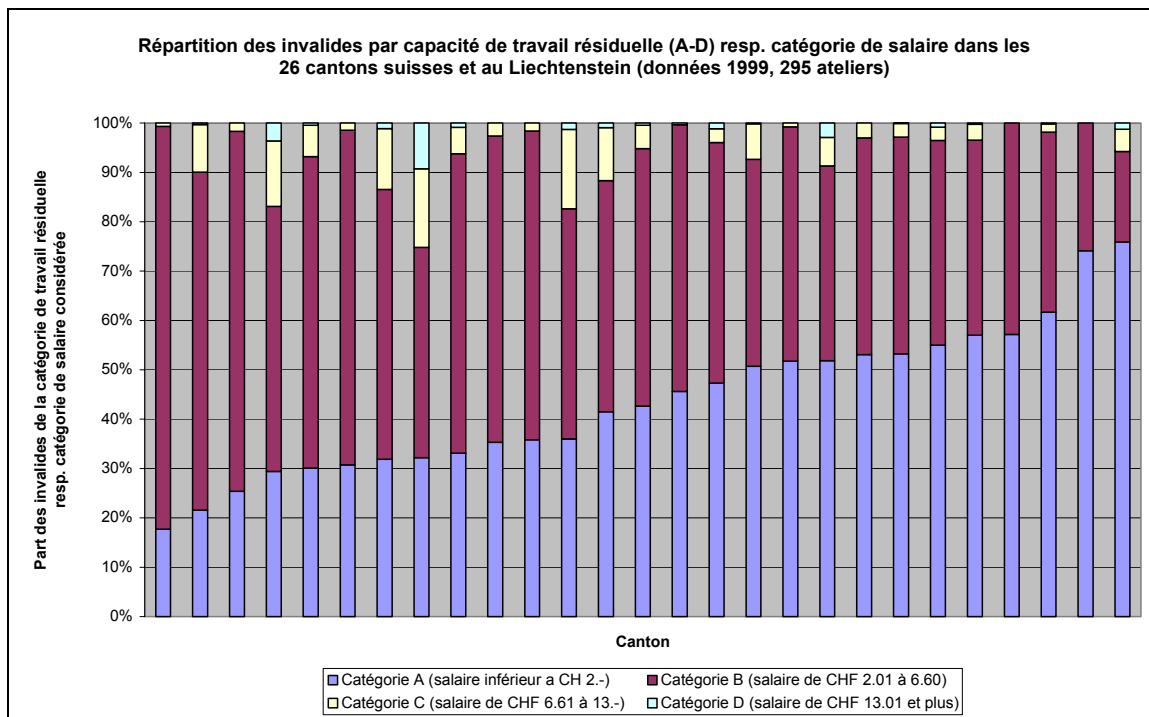
Pression à la baisse sur les salaires des invalides

Un deuxième objectif du subventionnement aux ateliers consiste à favoriser la perception d'un salaire pour l'invalide en fonction des prestations qu'il peut fournir (voir chapitre 5.1).

Dans le système de financement traditionnel, la subvention calculée pour les ateliers est une fonction négative du salaire (comme approximation de la capacité de travail résiduelle) perçu par l'invalide. Du point de vue de leurs incitations théoriques, les ateliers sont ainsi encouragés à exercer une pression à la baisse sur les salaires : le salaire optimal de l'invalide n'est plus uniquement fonction de sa productivité mais une fonction combinée de sa productivité et des rentrées qu'il assure en termes de subventions.

Sur la base des données de 282 ateliers qui, selon les statistiques à disposition, versent un salaire aux invalides⁷, le salaire horaire perçu par les invalides s'établit à CHF 3.50.- en moyenne. Parmi l'ensemble des invalides de catégorie A à D des 295 ateliers, la proportion des invalides de catégorie A (invalides ne percevant pas de salaire ou un salaire inférieur ou égal à CHF 2.-) s'élève à 44 %, la proportion des invalides de catégorie B (invalides percevant un salaire de 2.01 à CHF 6.60.-) à 48 % et les catégories C et D ensemble (salaire supérieur à CHF 6.60.-) à 8 %. La répartition des invalides par catégorie resp. salaire varie fortement selon les cantons comme le montre le graphique ci-dessous :

⁷ Pour 13 des 295 ateliers, le salaire horaire moyen est réputé égal à CHF 0.- selon les statistiques. Ces ateliers ont été éliminés du calcul du salaire moyen, dans la mesure où la qualité de ces données n'était, de l'avis de l'OFAS, pas fiable (chiffre « 0 » reflétant soit un salaire nul, soit des données manquantes). Tous les calculs faisant intervenir le salaire moyen perçu par les invalides se basent pour cette raison sur les données de 282 ateliers. Les calculs faisant intervenir les catégories d'invalides, par contre, se basent sur les statistiques (indépendantes des précédentes) concernant les catégories A à D, et prennent en compte les données des 295 ateliers.



Graphique 5-3 : Répartition des invalides par capacité de travail résiduelle (A-D) resp. catégorie de salaire dans les 26 cantons suisses et au Liechtenstein (données 1999, 295 ateliers)

En l'absence de données objectives quant à la capacité de travail résiduelle des invalides, il n'est pas possible de se prononcer sur l'adéquation entre ces taux de salaires et la productivité effective des invalides. La grande majorité des personnes interrogées s'accorde cependant pour reconnaître la réalité d'une incitation à la pression à la baisse sur les salaires des personnes handicapées.

Respect de la concurrence équitable

Un troisième objectif du subventionnement aux ateliers consiste à éviter une distorsion de la concurrence entre ateliers employant des invalides et entreprises de la même branche employant uniquement des personnes valides.

Dans la mesure où les incitations des ateliers à produire de manière efficiente sont relativement faibles (voir chapitre 5.3.3), l'hypothèse d'une distorsion de la concurrence en faveur des ateliers peut globalement être écartée.

Faibles incitations à l'insertion des invalides sur le marché du travail

L'insertion n'est pas directement un objectif de l'article 73 LAI (voir chapitre 5.1). Les ateliers sont destinés à l'occupation de personnes non insérables dans l'économie et ne s'inscrivent pas dans les mesures de réadaptation de la LAI (décrites aux art. 8 LAI et suivants). Cependant, la philosophie générale de la LAI postule la priorité de l'insertion sur la rente, et l'insertion constitue de ce fait un objectif au sens large de l'article 73 LAI.

Dans le système de financement traditionnel, les incitations théoriques des ateliers à l'insertion des personnes handicapées sont nulles resp. négatives. Premièrement, les ateliers ne sont pas rétribués pour leurs efforts éventuels d'insertion des invalides sur le marché du travail. Deuxièmement, les invalides susceptibles d'insertion sont typiquement les personnes handicapées les plus productives de l'atelier, et leur départ peut signifier une perte nette pour l'atelier. Troisièmement, l'insertion d'invalides sur le marché du travail signifie une réduction au moins temporaire du taux d'occupation de l'atelier et peut avoir des effets négatifs sur son subventionnement.

La plupart des personnes interrogées confirment l'absence d'incitation (hors la philosophie de réinsertion régnant dans l'atelier) à réinsérer les personnes invalides sur le marché du travail primaire. Elles notent toutefois que les invalides insérables représentent une très faible minorité des invalides occupés.

5.3.3 Examen du financement traditionnel sous l'angle de l'efficacité technique

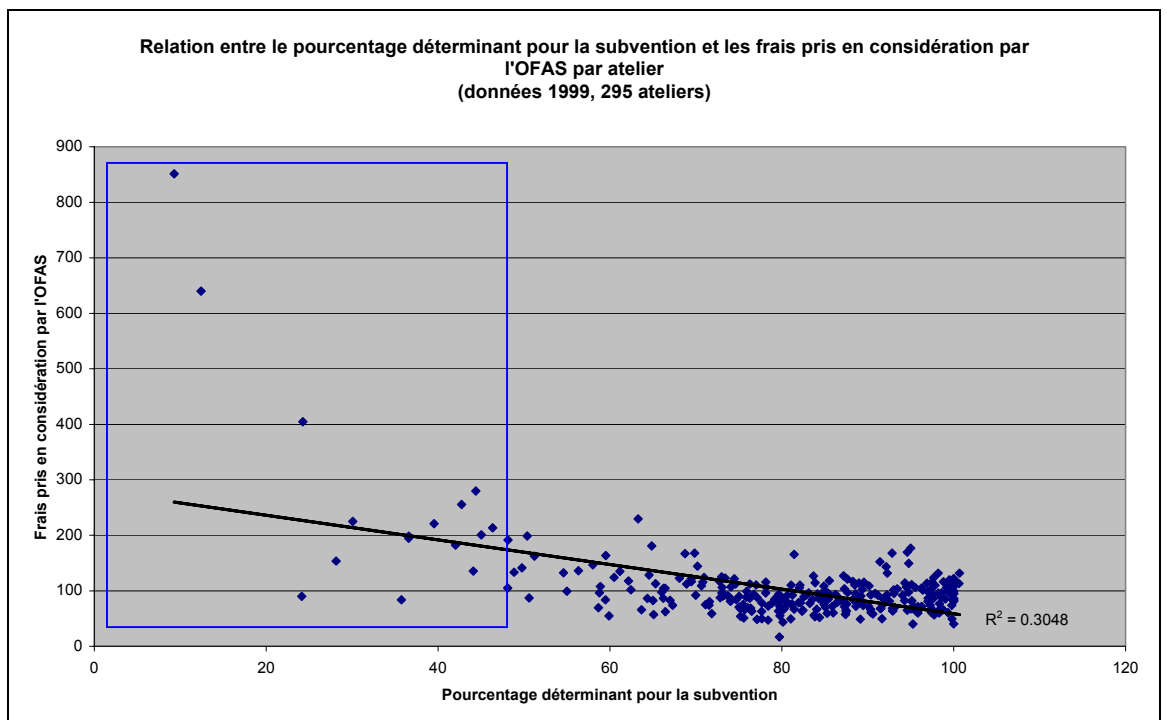
La performance du système de subventionnement traditionnel a été examinée à la lumière de son impact en matière d'efficacité technique, soit de sa capacité à assurer une relation optimale entre le coût engendré par les ateliers (du point de vue de l'OFAS), c'est à dire la subvention versée, et la prestation resp. résultat réalisé.

Sont présentés ci-dessous les points apparaissant problématiques du point de vue de l'efficacité du subventionnement :

Relation inexplicée entre le pourcentage déterminant pour la subvention et les frais pris en considération par l'OFAS

La subvention versée aux ateliers est peu influencée par la capacité de travail résiduelle des invalides employés par l'atelier (invalides de catégorie A, B, C ou D), sauf pour les invalides les plus faibles : en estimant la capacité résiduelle des invalides sur la base du salaire versé, il apparaît que les ateliers dont les salaires moyens correspondent à la catégorie A perçoivent une subvention moyenne de CHF 82.- par invalide et par jour contre CHF 65.- pour la catégorie B, CHF 69.- pour la catégorie C et CHF 60.- pour la catégorie D. Les faibles différences de subvention entre les ateliers correspondant aux catégories B, C et D est un résultat contre-intuitif : le montant de la subvention calculée pour les ateliers dépend directement d'un coefficient de pondération (« pourcentage déterminant pour la subvention ») qui est d'autant plus faible que la capacité de travail résiduelle des invalides occupés est élevée (voir chapitre 5.3.1). On pourrait donc s'attendre que la subvention par invalide décroisse constamment de la catégorie A à la catégorie D.

Nous avons analysé la relation existant entre les deux termes du calcul de la subvention théorique, le pourcentage déterminant pour la subvention et le total des frais pris en considération par l'OFAS (voir aussi chapitre 5.3.1). Intuitivement, on pourrait s'attendre que la relation entre ces deux variables soit positive, i.e. que les ateliers employant des invalides plus faibles, dont le pourcentage déterminant est élevé, soient aussi les ateliers dont les frais par invalide sont les plus élevés. Les analyses statistiques montrent au contraire une relation négative entre ces deux variables (significative au niveau 10%), comme l'indique le graphique ci-après. Graphiquement, il apparaît que les ateliers représentés dans l'encadré jouent un rôle important dans la pente négative de la droite de régression. En éliminant les données des ateliers dont le pourcentage déterminant pour la subvention est inférieur à 50%, la relation entre les deux variables est effectivement nettement moins forte (R^2 passe de 0.3 à 0.03), néanmoins toujours négative (et significative au niveau 10%).



Graphique 5-3 : Relation entre le pourcentage déterminant pour la subvention et les frais pris en considération par l'OFAS par atelier (données 1999, 295 ateliers)

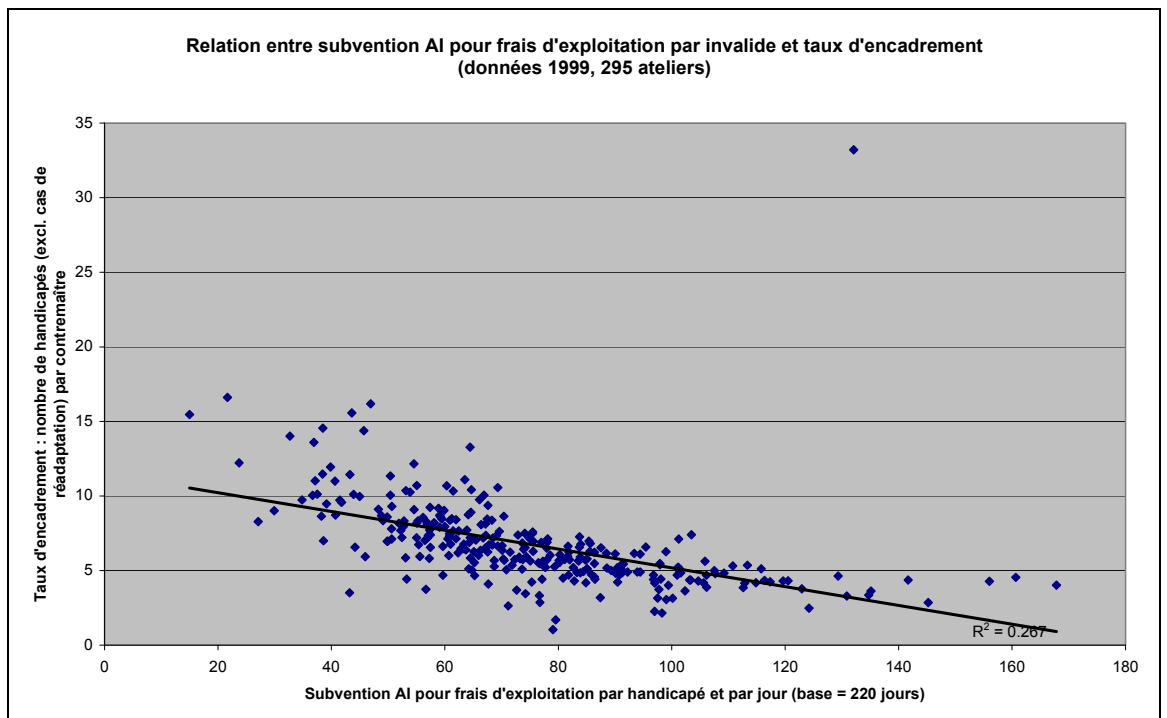
Ce résultat contre-intuitif mériterait d'être éclairci, en particulier pour les ateliers montrant un pourcentage déterminant pour la subvention faible et des frais pris en considération par l'OFAS élevés ou très élevés.

Taux d'encadrement des invalides

L'OFAS définit en matière d'encadrement des invalides un taux minimum et maximum d'encadrement en fonction de la catégorie d'invalides prise en charge par l'atelier (voir chapitre 5.3.1). Les ateliers peuvent se mouvoir librement dans cette fourchette.

Les charges de personnel des ateliers constituent le poste le plus important parmi les charges considérées par l'OFAS lors du calcul de la subvention. La part des charges de personnel constitue en moyenne 76 % de l'ensemble des frais d'exploitation des ateliers pris en considération par l'OFAS (variant selon les ateliers de 59 % à 93 % de l'ensemble des charges prises en considération).

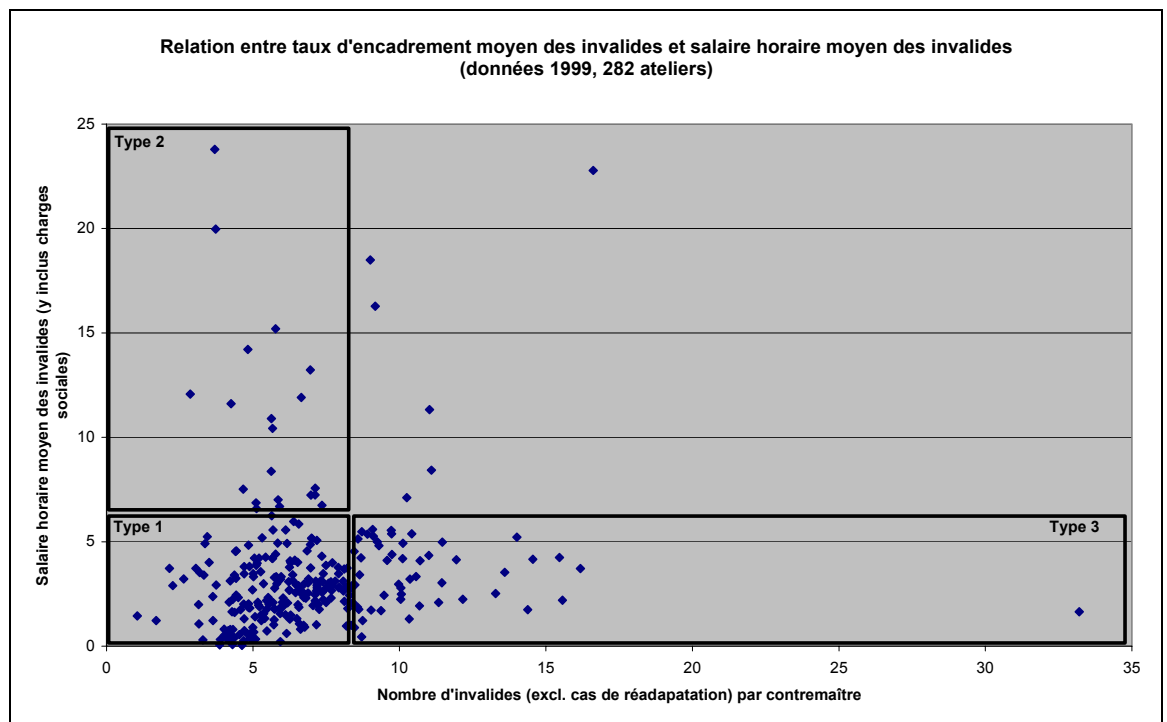
Le taux d'encadrement des invalides est dans ce cadre un facteur d'influence crucial déterminant le montant de la subvention versée aux ateliers. Les analyses statistiques confirment une forte corrélation entre ces deux variables. Elles montrent qu'environ 27 % des différences de montant de la subvention versée entre les ateliers est à mettre sur le compte des différences dans le taux d'encadrement des invalides (cf graphique ci-dessous).



Graphique 5-3: Relation entre subvention AI pour frais d'exploitation par invalide et taux d'encadrement (données 1999, 295 ateliers)

Nous avons analysé le rôle joué par la capacité de travail résiduelle des invalides, estimée sur la base du salaire perçu par les invalides, dans le taux d'encadrement des invalides. Trois types d'ateliers peuvent être distingués (voir graphique ci-après) : les ateliers présentant un taux de salaire comparativement faible ou

moyen et un nombre d'invalides par contremaître faible ou moyen (type 1), les ateliers présentant un taux de salaire comparativement élevé (supérieur à CHF 6.60.-) et un nombre d'invalides par contremaître faible ou moyen (type 2), les ateliers présentant un taux de salaire comparativement faible ou moyen et un nombre d'invalides par contremaître élevé (type 3). Cette répartition des ateliers est contre-intuitive.



Graphique 5-3: Relation entre taux d'encadrement moyen des invalides et salaire horaire moyen des invalides (données 1999, 295 ateliers)

Lors des entretiens menés avec les ateliers, de manière générale, les personnes interrogées considéraient que le taux d'encadrement devrait être plus important pour les invalides plus faibles. Elles considéraient également toutefois que la capacité de travail résiduelle et le taux d'encadrement ne peuvent être directement liés. Ainsi, certaines tâches répétitives réalisées en groupe par des invalides à faible capacité de travail nécessitent peu d'encadrement. Le type 3 pourrait correspondre à des ateliers offrant ce type de tâches. A l'inverse, les invalides à capacité de travail plus élevée, qui tendent typiquement à être employés par des ateliers plus productifs et d'un niveau de technicité plus important peuvent demander un encadrement plus élevé en raison de cette technicité élevée. Le type 2 pourrait correspondre aux ateliers offrant ce type de tâches.

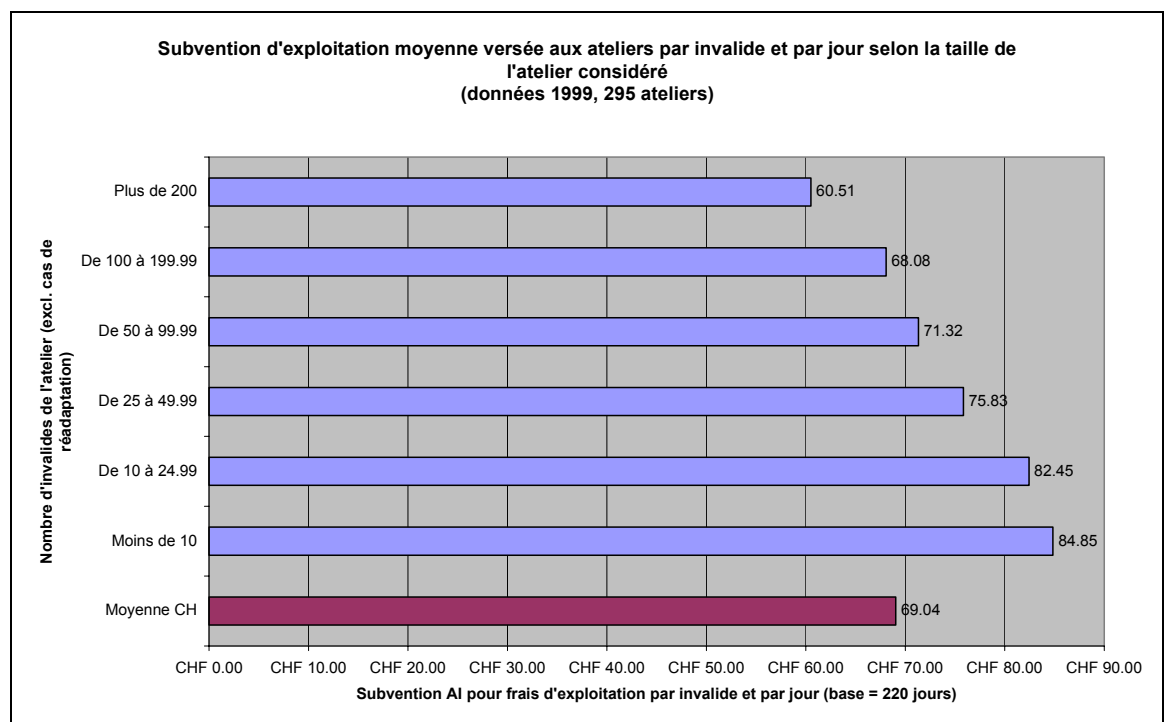
Il n'est pas possible de déterminer si l'encadrement actuel des invalides dans les ateliers est adéquat. Ce point mériterait d'être éclairci, compte-tenu tant de la répartition contre-intuitive des taux d'encadrement pour certains ateliers (ateliers de

type 2 en regard des ateliers de type 3) que de l'impact financier pour l'OFAS résultant de l'encadrement des invalides et de considérations de qualité.

Taille critique des ateliers

Pour toute entreprise, les coûts moyens de production de biens et services baissent avec l'augmentation de la production, jusqu'à l'atteinte d'un niveau de production donné. Dans un marché concurrentiel, les lois de la concurrence amènent naturellement les entreprises à atteindre le niveau de production qui minimise les coûts, appelé seuil minimum de rentabilité. Dans le cas des ateliers, dont le financement n'est pas entièrement soumis aux règles de la concurrence, et dont la taille est déterminée par la planification cantonale, il n'est pas nécessairement assuré que tous les ateliers atteignent le seuil minimum de rentabilité.

Les analyses statistiques confirment que le montant moyen des subventions versées aux ateliers de petite taille tend à être plus élevé, voire nettement plus élevé, que le montant moyen des subventions versées aux ateliers dépassant une certaine dimension (voir graphique ci-dessous).



Graphique 5-4: Subvention d'exploitation moyenne versée aux ateliers par invalide et par jour selon la taille de l'atelier considéré (données 1999, 295 ateliers)

5.3.4 Examen du financement traditionnel sous l'angle de l'efficience dynamique

Le système de financement traditionnel est un financement créant des incitations d'ordre statique : la subvention versée aux ateliers pour une année donnée dépend uniquement des résultats d'exploitation et de la subvention théorique de

l'atelier durant l'année considérée. Le financement n'est pas lié d'une quelconque manière à l'amélioration ou dégradation de la performance de l'atelier dans le temps.

De ce point de vue, le financement traditionnel des ateliers ne crée pas d'incitations particulières pour les ateliers à améliorer d'année en année leur performance.

5.3.5 Bilan

Le système de financement traditionnel de l'OFAS apparaît susceptible d'amélioration sur les points suivants :

- L'objectif de perception par les invalides d'un salaire reflétant leurs prestations n'est pas suffisamment encouragé par le système de financement traditionnel, qui crée des incitations pour les ateliers à exercer une pression à la baisse sur les salaires. La possibilité de découpler le financement du salaire perçu par les invalides pourrait être examinée. Le développement de solutions alternatives apparaît toutefois difficile (voir aussi chapitre 5.4.5).
- L'objectif de réinsertion des invalides sur le marché du travail primaire n'est pas particulièrement soutenu par le système de financement traditionnel, et les ateliers possèdent des incitations propres allant à l'encontre de cet objectif de réinsertion. Le système de financement forfaitaire, par contre, remédie partiellement ou totalement à cette faiblesse (voir chapitre 5.4.3).
- L'OFAS ne dispose actuellement pas de données permettant de déterminer le taux d'encadrement optimal pour les diverses catégories d'ateliers et / ou d'invalides. Dans la situation actuelle, certains ateliers employant des invalides parmi les plus productifs ont un taux d'encadrement élevé, tandis que des ateliers employant des invalides plus faibles ont un taux d'encadrement peu élevé. La plausibilité de cette situation et sa conformité aux objectifs de l'article 73 LAI méritent d'être examinées.
- Les analyses statistiques montrent une relation négative entre les deux termes du calcul de la subvention théorique, le pourcentage déterminant pour la subvention et le total des frais pris en considération par l'OFAS. Cette relation est contre-intuitive. Sa plausibilité mériterait d'être examinée, en particulier pour les ateliers présentant à la fois un pourcentage déterminant pour la subvention très faible et un total de frais pris en considération très élevé.

- L'atteinte par les ateliers d'un seuil minimum de rentabilité n'est actuellement pas suffisamment encouragée par le système de financement et, sur la base des analyses, il apparaît que les ateliers de petite taille engendrent pour l'OFAS une subvention par invalide comparativement élevée. Il serait de ce point de vue désirable de déterminer le seuil minimum de rentabilité des ateliers et d'introduire une incitation pour les ateliers à atteindre une taille correspondant à ou dépassant ce seuil.
- Le système de financement traditionnel ne crée pas d'incitations à l'efficacité dynamique.

5.4 Financement forfaitaire selon un accord de prestations (projet-pilote)

5.4.1 Description du système de financement forfaitaire

L'OFAS mène actuellement un projet-pilote de financement sur la base d'un accord de prestations avec un nombre choisi d'ateliers. Dans une première phase, un accord de financement a été passé en 1999 avec 12 ateliers-pilote pour la période 2000-2001, complété ensuite par un accord de prestations de trois ans avec 60 ateliers supplémentaires pour la période 2001-2003. La participation des ateliers à l'accord de prestations est volontaire. L'objectif, à l'horizon 2002, serait d'élargir cet accord à l'ensemble des ateliers.

Calcul de la subvention

Le financement par l'accord de prestations se base sur le modèle de financement traditionnel décrit au chapitre 5.3.1. Le nouveau modèle consiste comme le précédent à verser aux ateliers le minimum d'une *subvention calculée* (dite subvention théorique II) et de leur *déficit*. Le calcul de la subvention théorique de ce nouveau modèle se base sur la subvention théorique du financement traditionnel (dite subvention théorique I): elle est déterminée en calculant d'abord pour chaque atelier un *montant forfaitaire journalier* par invalide sur la base du montant de la subvention théorique I dans le passé (cf. chapitre 5.3.1) et du nombre de places des ateliers par le passé. Ensuite, et de manière simplifiée, le montant de la subvention théorique calculée II est déterminé en multipliant ce *montant forfaitaire journalier* par le *nombre de jours imputables* des invalides dans l'atelier durant la période. Une prime est de surcroît versée pour l'insertion réussie des invalides (voir **annexe 4** pour le détail du calcul).

5.4.2 Examen du financement forfaitaire sous l'angle de l'efficacité

La performance du système de subventionnement forfaitaire a été examinée à la lumière de son impact en matière d'efficacité allocative, soit de son adéquation entre les objectifs du subventionnement (voir chapitre 4.1) et les résultats atteints par les ateliers :

En ce qui concerne les trois objectifs principaux du subventionnement aux ateliers, soit la réalisation d'activités utiles par les ateliers, la perception d'un salaire par les invalides et une concurrence équitable entre ateliers et entreprises, les conclusions des analyses sont analogues à celles tirées de l'analyse du système de subventionnement traditionnel (voir chapitre 5.3).

En ce qui concerne l'objectif d'insertion des invalides sur le marché du travail, le subventionnement forfaitaire prévoit, à la différence du système traditionnel de financement, l'introduction d'une prime versée aux ateliers pour l'insertion réussie de personnes handicapées sur le marché du travail primaire. Le financement par accord de prestations devrait ainsi créer des incitations positives à l'insertion sur le marché du travail des personnes handicapées, à condition que le montant de la prime d'insertion soit supérieur aux coûts qu'engendre pour l'atelier l'insertion de ces personnes sur le marché du travail. Il s'agit pour l'atelier tant de coûts directs (efforts de placement en faveur de la personne handicapée) que de coûts indirects (perte d'employés productifs, diminution temporaire du taux d'occupation de l'atelier).

5.4.3 Examen du financement forfaitaire sous l'angle de l'efficacité technique

La performance du système de subventionnement forfaitaire a été examinée à la lumière de son impact en matière d'efficacité technique, soit de sa capacité à assurer une relation optimale entre le coût engendré par les ateliers (du point de vue de l'OFAS), c'est-à-dire la subvention versée, et la prestation resp. le résultat réalisé.

Sont présentés ci-dessous les points apparaissant problématiques du point de vue de l'efficacité technique du subventionnement :

Forfaits individuels

Le subventionnement forfaitaire est fonction d'un montant forfaitaire journalier par invalide déterminé individuellement pour chaque atelier. Ce montant journalier est déterminé sur la base de la subvention (théorique) par invalide et par jour des ateliers par le passé.

Les facteurs déterminant la valeur de la subvention théorique (entre autres, salaire des invalides, taux d'encadrement, ...) sont des facteurs que les ateliers peuvent en partie influencer. On a vu par ailleurs que le système de financement traditionnel des ateliers a montré des carences en matière d'incitation des ateliers à l'efficacité (voir chapitre 5.3.3), et on peut supposer dès lors que le degré d'efficacité atteint par les divers ateliers varie de manière importante. Cette hypothèse est confirmée par la plupart des personnes interrogées.

Le système de financement par forfaits individuels revient ainsi à avantager les ateliers qui par le passé étaient inefficients en regard des ateliers qui étaient efficaces : à qualité de prestations et invalides pris en charge similaire, le montant forfaitaire journalier calculé pour les ateliers inefficients est typiquement plus élevé que pour les ateliers efficaces.

Faiblesses communes au financement forfaitaire et au financement traditionnel

Les faiblesses identifiées dans le cadre de l'analyse du système de financement traditionnel (en matière de taux d'encadrement des invalides, de production de biens et services marchands au-delà de l'optimum économique comme de seuil minimum de rentabilité des ateliers) valent également dans le cas du financement forfaitaire dans sa forme actuelle. Un financement forfaitaire modifié permettrait toutefois de remédier partiellement à ces faiblesses (voir chapitre 5.4.5).

5.4.4 Examen du financement forfaitaire sous l'angle de l'efficacité dynamique

Le système de financement forfaitaire introduit, à la différence du financement traditionnel, un élément dynamique dans le subventionnement des ateliers : le montant de la subvention théorique calculée pour une année donnée est fonction du montant de la subvention théorique des années précédentes. Dans sa forme actuelle, le financement forfaitaire ne crée toutefois pas d'incitations particulières à un accroissement dynamique de l'efficacité. Au contraire, il produit un effet de sédimentation du système.

Un financement forfaitaire remanié permettrait toutefois de créer des incitations dynamiques à l'accroissement dans le temps de l'efficacité des ateliers (voir chapitre 5.4.5).

5.4.5 Bilan

Financement forfaitaire

Un potentiel d'optimisation important réside dans la transformation du système de financement forfaitaire sur la base de forfaits individuels en un système de financement forfaitaire s'orientant davantage à un benchmarking entre ateliers. Ceci aurait pour effet d'inciter davantage les ateliers à l'efficacité technique et de créer des incitations adéquates en termes d'efficacité dynamique.

Idéalement, le montant forfaitaire journalier perçu par les ateliers pour la prise en charge des invalides devrait être déterminé sur une base unique (forfait unique plutôt que forfaits individuels) déterminé sur la base des ateliers réalisant la meilleure performance : si certains ateliers engendrent pour la prise en charge quotidienne d'une personne invalide des coûts moins importants que les autres ateliers, on peut supposer que ces ateliers travaillent de manière plus efficace. A l'inverse, si certains ateliers engendrent des coûts plus importants, on peut supposer que ces ateliers travaillent de manière moins efficace et ces ateliers devraient être incités à accroître leur efficacité.

Cette réflexion ne vaut toutefois que s'il est permis de supposer que les prestations des ateliers peuvent être précisément comparées entre elles sur la base du montant forfaitaire journalier calculé pour chaque atelier. Pour cela, il serait nécessaire que le montant forfaitaire journalier reflète précisément :

- Le coût supplémentaire engendré par la prise en charge des différentes catégories d'invalides resp. le besoin d'encadrement des différentes catégories d'invalides. Sur la base des analyses réalisées, il apparaît toutefois que l'estimation du besoin d'encadrement des différentes catégories d'invalides sur la base du salaire versé est un indicateur peu fiable (en particulier, le salaire pourrait ne pas refléter uniquement la capacité de travail des invalides, voir chapitre 5.3.2).
- La qualité des prestations resp. des résultats atteints par les ateliers. Le montant forfaitaire journalier tel qu'il est défini actuellement n'intègre pas ces dimensions de qualité.

En l'absence de données sur le besoin effectif d'encadrement des différentes catégories d'invalides et sur la qualité des prestations resp. résultats atteints, il n'est pas possible de déterminer précisément pour les ateliers les moins chers si leur performance est à mettre uniquement au compte d'une efficacité supérieure ou si elle est également le fruit de différences en matière d'encadrement et de qualité. Il est nécessaire de prendre en compte ces aspects dans l'établissement d'un finan-

cement axé sur le benchmarking entre institutions. Deux possibilités peuvent être envisagées :

- La détermination par l'OFAS des besoins effectifs en encadrement des invalides des différentes catégories comme base pour le calcul des frais supplémentaires engendrés par la prise en charge des personnes invalides (de préférence au salaire des invalides), et un benchmarking des ateliers sur la base de ce nouveau système de calcul. L'ensemble des personnes interrogées souligne cependant que mesurer le besoin effectif en encadrement est un exercice difficile et que la possibilité d'introduire un tel système de mesure reste pour cette raison une question ouverte.
- Le maintien du système actuel de calcul des frais supplémentaires engendrés par la prise en charge des personnes invalides (sur la base en particulier du salaire versé et du taux d'encadrement effectif des invalides compte-tenu des socles et plafonds autorisés cf. 5.3.1) et un benchmarking atténué des ateliers sur la base du système existant.

Autres potentiels d'amélioration

Les potentiels d'amélioration identifiés pour le système de financement forfaitaire rejoignent ceux décrits au chapitre 5.3.5.

5.5 Management de la qualité

5.5.1 Description de l'instrument

Le management de la qualité par l'OFAS s'appuie sur plusieurs instruments, soit essentiellement:

- Des *conditions de qualité* posées aux ateliers. Ces conditions, au nombre de 19, couvrent tant l'organisation de l'atelier que ses relations avec les invalides et les prestations fournies. Elles sont présentées en **annexe 5**.
- Un *management de la qualité* au sein des ateliers. Le management de la qualité par les ateliers doit garantir le respect des conditions de qualité de l'OFAS. Il doit favoriser le développement et l'amélioration continue de l'institution, et implique l'évaluation périodique des prestations fournies.
- Une *certification des ateliers* selon des critères définis par l'OFAS et réalisée par un organisme de certification accrédité. La certification doit attester que le management de la qualité des ateliers répond aux exigences posées par l'OFAS.

5.5.2 Examen du management de la qualité

Le management de la qualité s'oriente essentiellement, du point de vue de l'OFAS, au respect de critères formels en matière de qualité. Le contenu de la qualité ne fait qu'accessoirement l'objet d'une évaluation par l'OFAS. En particulier :

- La qualité des prestations ne fait pas ou exceptionnellement l'objet de contrôles sur place par l'OFAS.
- La qualité des prestations ne fait pas systématiquement l'objet d'une évaluation et d'une transmission d'information à l'OFAS par des instances tierces en contact avec l'OFAS (instances de planification cantonale, offices AI, autres institutions sociales).

5.5.3 Bilan

Le management de la qualité apparaît susceptible d'amélioration sur les points suivants :

- En matière de contenu de la qualité, il serait souhaitable de rechercher des solutions pour une mesure systématique de la qualité des prestations resp. résultats des ateliers. L'instance la mieux à même de jouer un rôle dans ce domaine reste à déterminer.
- La qualité des prestations n'est actuellement pas prise en compte de manière systématique lors de la planification des places en atelier. Il serait souhaitable d'intégrer cet élément dans la planification, également dans l'optique d'une incitation supplémentaire aux ateliers à assurer une qualité élevée.

6 RECOMMANDATIONS D'ACTION

6.1 Recommandations d'action en matière de planification

En vue de l'optimisation de la planification des places en atelier, le CDF recommande:

- De renforcer le rôle de l'OFAS en matière de planification quantitative des besoins par l'estimation à l'échelon fédéral de la quantité de places nécessaires pour l'ensemble du territoire suisse et la détermination sur cette base de valeurs-cibles quantitatives par canton. A cette fin, l'OFAS devrait également développer davantage des instruments lui permettant d'évaluer le besoin global en places d'atelier destinées à des invalides.
- D'assurer et de renforcer le rôle joué par la qualité des résultats resp. des prestations dans la planification des places en atelier (voir également chapitre 6.3).

La mise en œuvre de ces recommandations doit toutefois tenir compte de l'incertitude quant à la cantonalisation possible du subventionnement dans le cadre de la nouvelle péréquation financière (voir chapitre 2). Le CDF recommande de mettre en œuvre les mesures ci-dessus dans le cas où la cantonalisation n'aurait en définitive pas lieu.

6.2 Recommandations d'action en matière de financement

Dans le cadre du système de financement traditionnel comme du système de financement forfaitaire, le CDF recommande à l'OFAS :

- D'examiner les possibilités de découpler le financement des ateliers du salaire perçu par les invalides et de le coupler de préférence au besoin en encadrement effectif des invalides (voir aussi chapitre 5.3.2). La possibilité de déterminer précisément le besoin en encadrement des invalides reste toutefois une question ouverte.
- Dans les ateliers employant des invalides à la capacité de travail élevée et dont l'encadrement est également élevé (voir chapitre 5.3.3), d'examiner la plausibilité de cette situation et de prendre le cas échéant les mesures correctives appropriées.
- Dans les ateliers présentant à la fois un pourcentage déterminant pour la subvention très faible et un total de frais pris en considération très élevé

(voir chapitre 5.3.3), d'examiner la plausibilité de cette situation et de prendre le cas échéant les mesures correctives appropriées.

- De déterminer le seuil minimum de rentabilité des ateliers et d'encourager, dans le cadre de la planification comme du financement, l'atteinte par les ateliers de ce minimum de rentabilité (voir chapitre 5.3.3).

Le CDF recommand de mettre en œuvre les mesures ci-dessus dans le cas où la cantonalisation du subventionnement n'aurait en définitive pas lieu.

Dans le cadre du système forfaitaire, le CDF recommand à l'OFAS d'instaurer un benchmarking atténué entre ateliers ou groupes d'ateliers comparables (en comparant la performance des ateliers sur la base des montants forfaitaires journaliers de chaque atelier et éventuellement d'autres indicateurs de qualité des ateliers, quantitatifs tel le taux d'encadrement ou éventuellement qualitatifs) et de lier partiellement le financement des ateliers à ce benchmarking. Il serait à recommander, en particulier, d'identifier les ateliers les moins efficaces et d'encourager ces ateliers, individuellement ou collectivement, à accroître leur efficacité. Il serait également à recommander, pour les ateliers qui apparaissent les plus efficaces de créer des incitations positives pour ces ateliers à maintenir une performance supérieure.

Le CDF recommand à l'OFAS d'instaurer un benchmarking entre ateliers immédiatement, sans attendre la décision pendante en matière de nouvelle péréquation financière.

Dans l'hypothèse où la cantonalisation du subventionnement aux ateliers ne serait en définitive pas réalisée, nous recommandons par ailleurs à l'OFAS d'examiner la possibilité de coupler le financement forfaitaire au besoin effectif en encadrement des invalides (cf ci-dessus) et de réaliser un benchmarking entre ateliers sur la base de ce système.

6.3 Recommandations d'action en matière de management de la qualité

En matière de management de la qualité, le CDF recommand:

- D'assurer une évaluation plus systématique du contenu de la qualité.
- De prendre en compte systématiquement la qualité lors de la planification des places en atelier.

Dans l'hypothèse où la cantonalisation du subventionnement aux ateliers ne serait en définitive pas réalisée, le CDF recommand à l'OFAS de mettre en œuvre les mesures décrites ci-dessus.

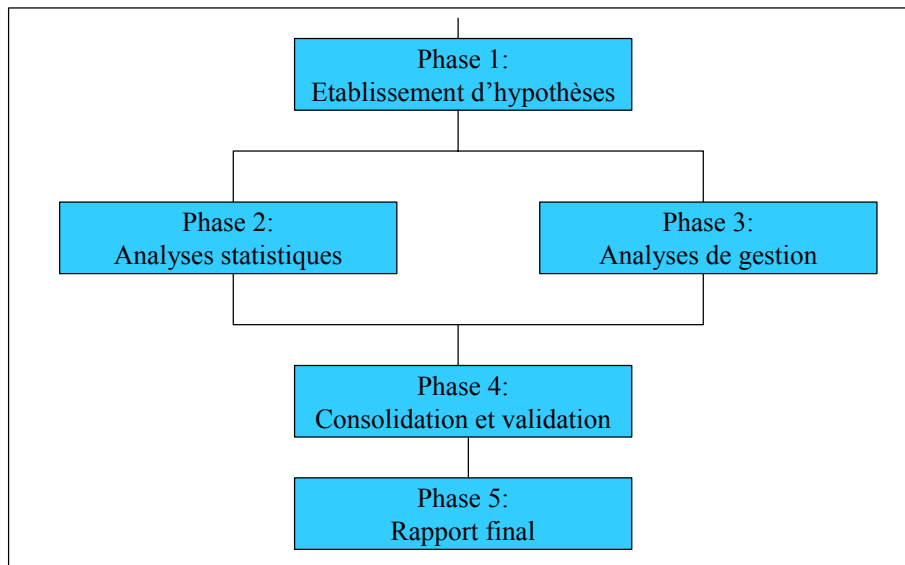
ANNEXES

- 1 Déroulement du projet
- 2 Montant des subventions de l'OFAS en fonction de quelques caractéristiques des ateliers
- 3 Calcul de la subvention aux ateliers dans le modèle de financement traditionnel
- 4 Calcul de la subvention aux ateliers dans le financement selon un accord de prestations (projet-pilote)
- 5 Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherung

Annexe 1

DEROULEMENT DU PROJET

Le projet s'est déroulé en 5 phases représentées graphiquement ci-dessous :



La présente annexe décrit les travaux menés dans chacune des phases du projet.

1.1 Phase 1 : préparation du projet

Dans la première phase, l'équipe de projet a établi les hypothèses de travail concernant les facteurs de succès et d'échec dans la mise en œuvre des subventions aux ateliers. Les hypothèses ont été développées sur la base de la documentation secondaire à disposition et de réflexions théoriques.

1.2 Phase 2 : Analyses statistiques

Dans une deuxième phase, les différences d'efficacité et d'efficacités entre ateliers ont été analysées d'un point de vue statistique. Les analyses statistiques ont été conduites en déterminant des indicateurs de performance des ateliers et en réalisant un benchmarking entre institutions.

Les analyses statistiques se sont basées sur les données 1999 des 298 ateliers subventionnés par l'OFAS en vertu de l'art. 73 al. 2 LAI. Après une analyse de la plausibilité des données, les données de 3 ateliers ont dû être éliminées totale-

ment. Les analyses statistiques ont en définitive été réalisées sur la base des données 1999 de 295 ateliers.

1.3 Phase 3 : Analyses de gestion

Dans une troisième phase ont été réalisées des analyses de gestion auprès de l'OFAS et des autres institutions part à l'exécution de l'Art. 73 LAI al. 2 (cantons, ateliers). Les analyses de gestion avaient pour objectif de localiser les facteurs de succès et d'insuccès de la mise en œuvre des subventions. Il s'agissait en particulier d'analyser les dimensions suivantes :

1. Directives et système de pilotage de l'OFAS, en particulier en matière :
 - a. de financement aux ateliers
 - b. de planification des places en atelier
 - c. de management de la qualité
2. Configuration des incitations des différents acteurs
3. Organisation et interfaces entre acteurs concernés

Les analyses ont été réalisées sur la base d'interviews effectuées auprès de l'OFAS comme d'une sélection d'instances de planification cantonales et d'ateliers.

Le choix des cantons analysés a été effectué sur la base des critères suivants :

1. *Caractéristiques socio-géographiques des cantons.* Ont été inclus dans l'échantillon tant des cantons de grande taille que des cantons de taille moyenne et de petite taille, des cantons comprenant de grandes agglomérations comme des petites villes et des régions rurales, des cantons latins comme suisse-allemands.
2. *Règles propres (cantonales) de subventionnement des institutions.* Ont été retenus tant des cantons assurant une couverture cantonale partielle ou totale des déficits d'exploitation des institutions que des cantons où la participation financière cantonale est d'ordre exceptionnel.

Les cantons d'Argovie, de Genève, de Lucerne, de Soleure et du Tessin ont sur cette base été intégrés à l'analyse. Dans le cas tessinois, à noter toutefois que seule l'instance de planification cantonale a été interrogée.

Un échantillon d'ateliers a été sélectionné au sein des cantons sur la base des critères suivants :

1. *Montant de la subvention fédérale par assuré.* Ont été retenus tant des ateliers pour lesquels le montant de la subvention fédérale par assuré est comparati-

vement faible que des ateliers pour lesquels ce montant est comparativement élevé.

2. *Profil des invalides employés par l'atelier.* Les ateliers retenus prennent en charge des personnes invalides dont la capacité de travail résiduelle, appréciée sur la base du salaire horaire moyen, est plus ou moins élevée. Les ateliers diffèrent également quant au type d'invalides qu'ils prennent en charge (invalides physiques, invalides psychiques, invalides mentaux, invalides sensoriels ; à noter qu'aucun atelier spécialisé dans la prise en charge des toxicomanes n'a été retenu)
3. *Types de mesures offertes aux invalides.* Ont été retenus tant des ateliers d'occupation que des ateliers protégés (voir rapport final, chapitre 5.2.3), et des ateliers actifs tant dans le secteur des services que de l'industrie, de l'artisanat et de l'agriculture.

En définitive, des interviews ont été menées à l'OFAS avec la chef de section « ateliers, foyers et organisations » de l'OFAS, avec un nombre choisi de ses collaborateurs, et avec le chef de la section « mesures médicales et tarifs médicaux ». Des interviews ont été par ailleurs menées avec les représentants de quatre sections de planification cantonale, ainsi qu'avec dix ateliers. La durée moyenne des interviews a été de 2 heures environ.

1.4 Phase 4 : Propositions d'amélioration et estimation de potentiel

Les analyses de gestion et statistiques ont été consolidées et validées auprès des collaborateurs de l'OFAS. Sur cette base ont été établies des propositions d'amélioration et une estimation du potentiel d'amélioration.

1.5 Phase 5 : Rapport final

Les résultats des analyses ont été finalement consignés dans un rapport final à destination de la direction OFAS et de la Délégation des finances.

Annexe 2

MONTANT DES SUBVENTIONS EN FONCTION DES CARACTERISTIQUES DES ATELIERS ET INVALIDES OCCUPES

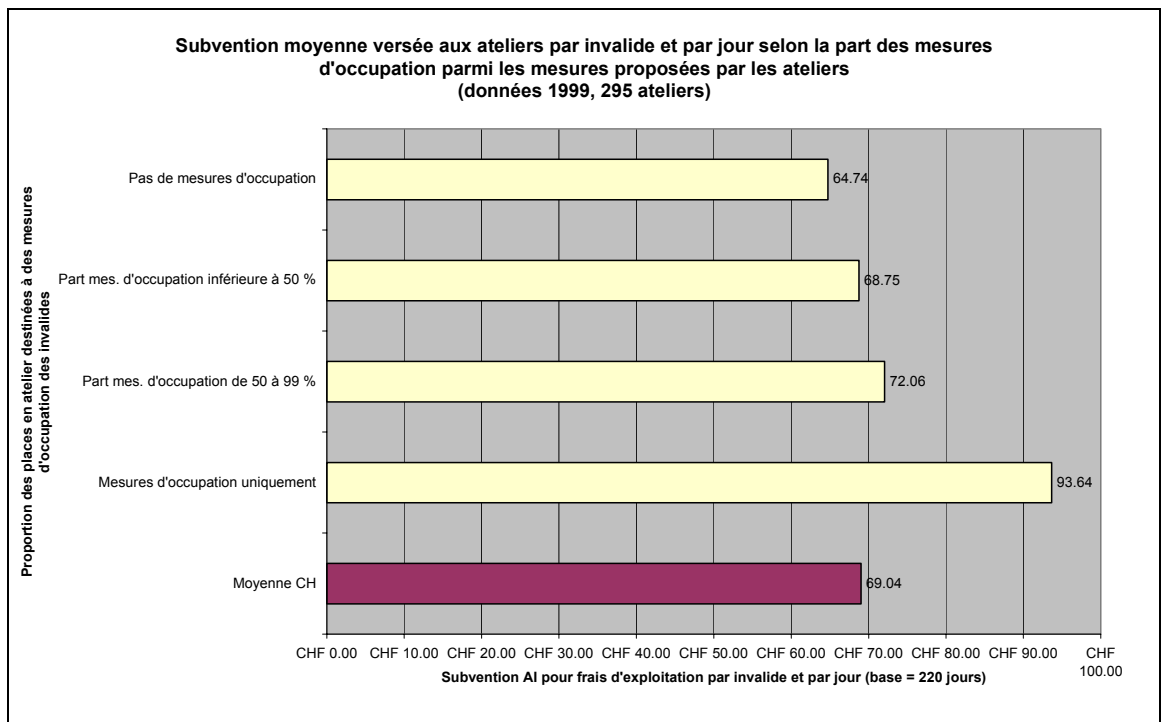
La présente annexe décrit le montant moyen des subventions perçues par les ateliers (par invalide comptabilisable et par jour) en fonction des caractéristiques les plus importantes des ateliers et des invalides qu'ils occupent.

Le chapitre 1.1 explore dans ce cadre le lien entre le montant des subventions et les caractéristiques des ateliers (branche d'activité, activité de production ou d'occupation). Le chapitre 1.2 explore le lien entre montant des subventions et caractéristiques des invalides occupés (capacité de travail résiduelle, type d'invalidité).

1.1 Montant des subventions par atelier en fonction du type d'atelier

Ateliers d'occupation et ateliers de production

Parmi les 295 ateliers analysés, 40 offrent des mesures d'occupation exclusive-ment, 131 sont spécialisés dans des activités de production uniquement, le reste offre une activité mixte. Il apparaît que les subventions moyennes par invalide et par jour versées par l'OFAS aux ateliers employant uniquement les invalides à des mesures d'occupation (environ CHF 94.-) sont plus élevées que celles versées aux ateliers employant les invalides à des activités de production uniquement (environ CHF 65.-), comme le montre le graphique ci-dessous.

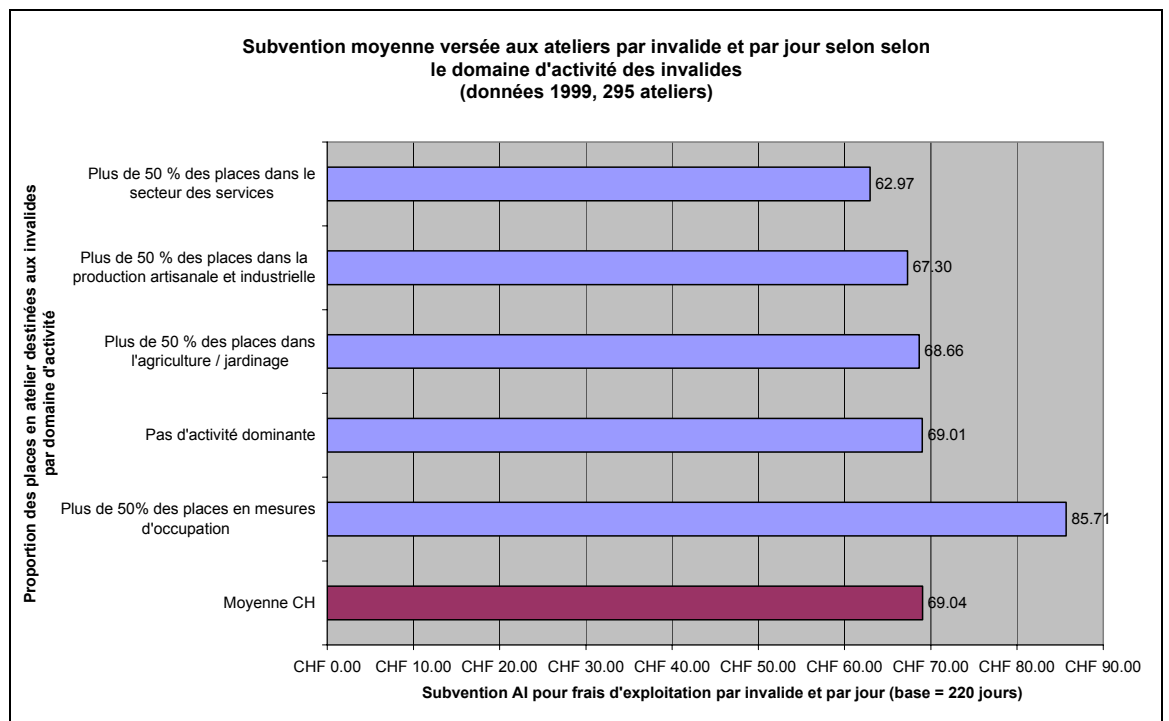


Graphique 1-1: Subvention moyenne versée aux ateliers par invalide et par jour selon la part des mesures d'occupation parmi les mesures proposées par les ateliers (données 1999, 295 ateliers)

Branche d'activité de l'atelier

Les ateliers subventionnés par l'OFAS sont actifs dans diverses branches d'activité (agriculture, industrie, biens et services). Une partie importante d'entre eux ont des activités couvrant plusieurs branches. Parmi les ateliers, 196 sont actifs à plus de 50 % dans la production artisanale et industrielle resp. le secteur des services resp. l'agriculture et le jardinage. Le reste des ateliers est soit actif à plus de 50 % dans les mesures d'occupation, soit partage ses activités entre plusieurs branches sans qu'une d'elles domine.

Il apparaît que les subventions versées aux ateliers ne varient pas de manière significative selon la branche d'activité (principale) dans laquelle les ateliers sont actifs.

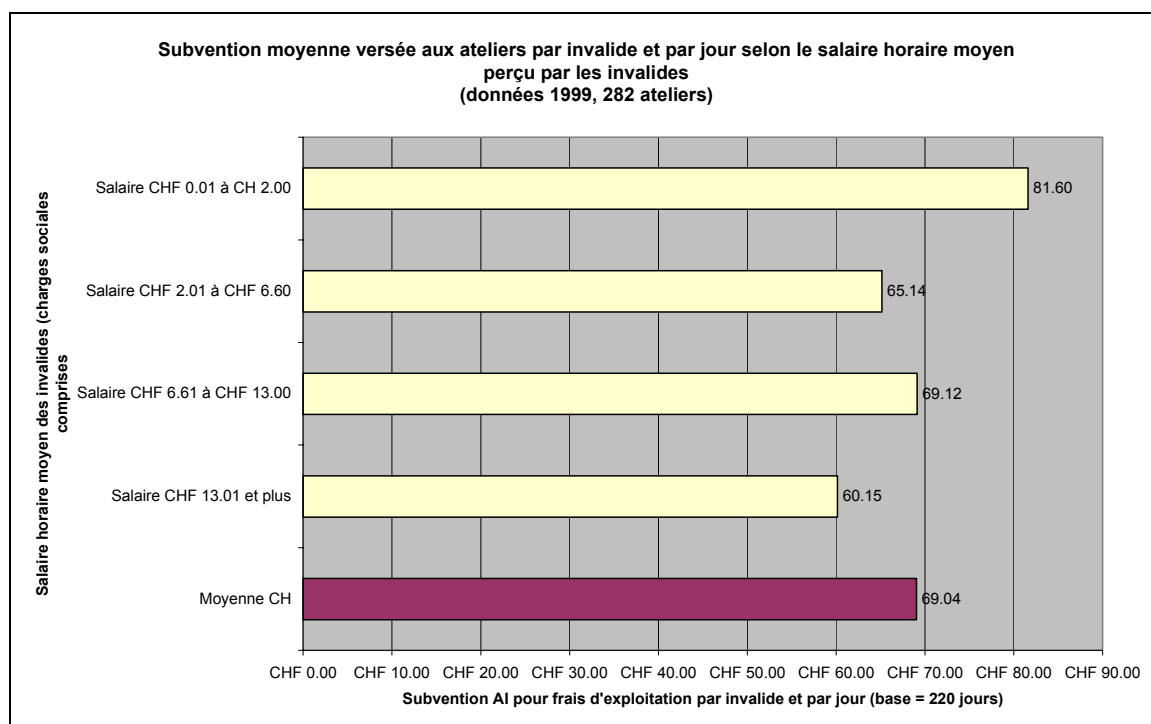


Graphique 1-1: Subvention moyenne versée aux ateliers par invalide et par jour selon le domaine d'activité des invalides (données 1999, 295 ateliers)

1.2 Montant des subventions en fonction du type d'invalides employés par les ateliers

Capacité de travail résiduelle des invalides

Les invalides employés par les ateliers peuvent percevoir un salaire lié à leur capacité de travail résiduelle, c'est-à-dire à leur productivité (voir Rapport final, chapitre 5.3.1). Le graphique ci-dessous met en relation le salaire moyen versé aux invalides dans les ateliers et la subvention par invalide et par jour perçue par ces ateliers pour 282 ateliers⁸. Il apparaît qu'à l'exception des ateliers employant les invalides les plus faibles, les ateliers perçoivent une subvention par invalide et par jour relativement constante quels que soit le degré de productivité des invalides qu'ils emploient.



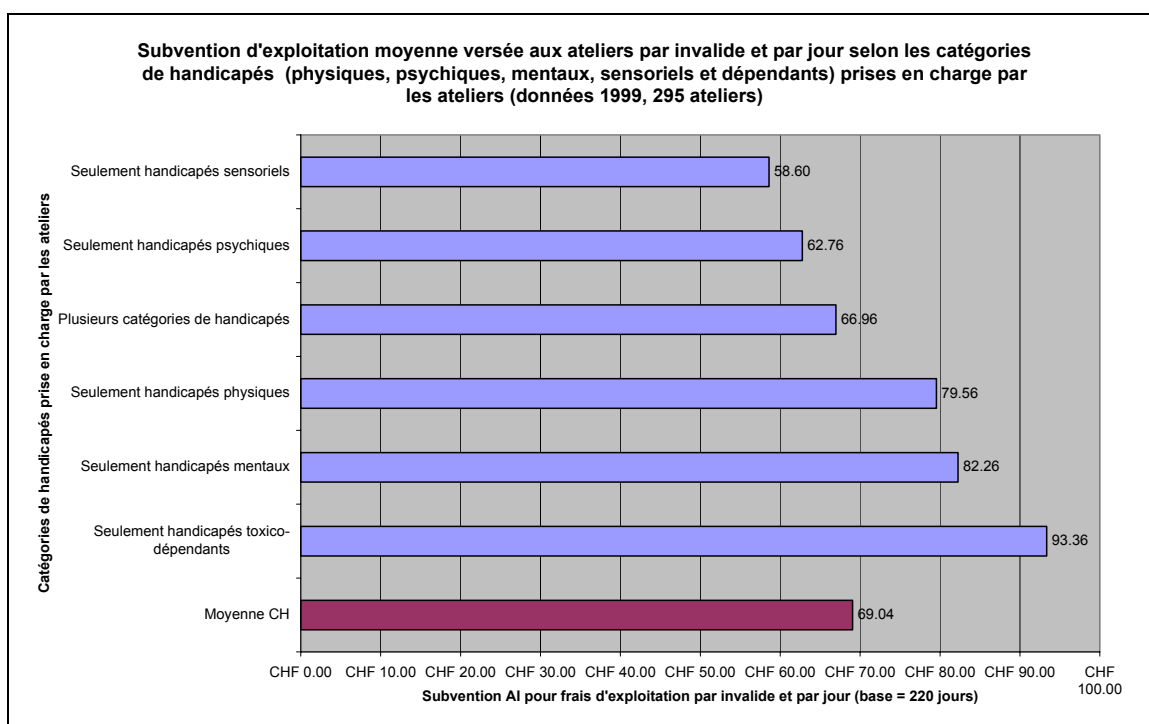
Graphique 1-2: Subvention moyenne versée aux ateliers par invalide et par jour selon le salaire horaire moyen perçu par les invalides (données 1999, 282 ateliers)

⁸ Pour 13 des 295 ateliers, le salaire horaire moyen est réputé égal à CHF 0.- selon les statistiques. Ces ateliers ont été éliminés du calcul du salaire moyen, dans la mesure où la qualité de ces données n'était, de l'avis de l'OFAS, pas fiable (chiffre « 0 » reflétant soit un salaire nul, soit des données manquantes). Tous les calculs faisant intervenir le salaire moyen perçu par les invalides se basent pour cette raison sur les données de 282 ateliers.

Type de handicap

Parmi les 295 ateliers analysés, 107 emploient des personnes d'un seul groupe cible parmi les 5 groupes de handicap (handicapés physiques, psychiques, sensoriels, mentaux ou toxico-dépendants) répertoriés. Les autres accueillent des invalides appartenant à deux groupes cibles ou plus.

Les subventions perçues par les ateliers prenant en charge exclusivement des personnes handicapées physiques ou mentales sont en moyenne plus élevée que celles perçues par les ateliers prenant en charge des personnes handicapées psychiques ou sensorielles uniquement. Les ateliers accueillant exclusivement des personnes toxico-dépendantes perçoivent une subvention moyenne par invalide et par jour encore nettement supérieure. Les résultats sont présentés dans le graphique ci-après.



Graphique 1-2: Subvention d'exploitation moyenne versée aux ateliers par invalide et par jour selon les catégories de handicapés (physiques, psychiques, mentaux, sensoriels et dépendants) prises en charge par les ateliers (données 1999, 295 ateliers)

Annexe 3

CALCUL DE LA SUBVENTION AUX ATELIERS DANS LE MODELE DE FINANCEMENT TRADITIONNEL

La présente annexe décrit le calcul de la subvention versée par l'OFAS aux ateliers dans le cadre du subventionnement traditionnel (voir Rapport final, chapitre 5.3).

1.1 Frais considérés dans la subvention

Les frais supplémentaires des ateliers considérés dans la subvention de l'OFAS sont en particulier les frais suivants :

- *Frais d'encadrement.* Les ateliers employant des personnes invalides ont besoin d'un nombre plus élevé de contremaîtres, chefs de groupe et moniteurs par rapport au nombre de personnes employées que des entreprises employant des personnes pleinement aptes au travail. Les frais d'encadrement représentent le poste principal des subventions versées aux ateliers.
- *Autres frais (frais de locaux, frais de transport, frais de surveillance en matière de médecine du travail, frais d'administration et autres frais supplémentaires dus au handicap).* L'occupation d'invalides entraîne d'autres frais supplémentaires pour les ateliers, par exemple en matière de locaux ou de déplacement des personnes invalides ne pouvant se rendre elles-mêmes de leur lieu de domicile à leur lieu de travail.

1.2 Méthode de calcul de la subvention

Le montant de la subvention est fixé en déterminant d'une part une *subvention théorique calculée* qui correspond aux frais supplémentaires engendrés par l'occupation des invalides, en considérant d'autre part le *résultat d'exploitation* de l'atelier. La subvention versée correspond à la plus petite de ces deux valeurs. Soit:

$$\text{Subvention d'exploitation} = \text{Minimum} (\text{Subvention théorique} ; \text{Résultat d'exploitation})$$

En d'autres termes, le déficit d'exploitation des ateliers est financé par l'OFAS en tout ou partie, à concurrence d'un montant correspondant aux frais supplémentaires théoriques engendrés par l'occupation d'invalides.

Calcul du montant de la subvention théorique

Le montant de la *subvention théorique* est calculé sur la base des frais considérés dans la subvention multipliés par un coefficient reflétant la capacité de travail résiduelle des invalides occupés par l'atelier. La capacité de travail résiduelle de chaque invalide est elle-même déterminée sur la base du salaire perçu par l'invalide.

La subvention théorique se détermine comme suit :

$$\text{Subvention théorique} = \text{Pourcentage déterminant} \times \text{Total des frais pris en considération}$$

Avec :

$$\text{Pourcentage} = \frac{\sum_i \beta_i \times n_i}{n}$$

Où:

Pourcentage déterminant: Pourcentage déterminant pour la subvention des ateliers, en fonction des catégories d'invalides prises en charge

β_i : Coefficient de pondération différent selon la catégorie de personne employée par l'atelier considérée (catégories a, b, c, d, e et f). On distingue les catégories et coefficients de multiplication suivants :

- Catégorie A : Invalides dont la capacité de travail atteint maximum 10 % (salaire horaire jusqu'à CHF 2.-), pour lesquels le coefficient de multiplication égale 1.
- Catégorie B : Invalides dont la capacité de travail est comprise entre 11 et 25% (salaire horaire de CHF 2.01 à CHF 6.60 .-) ; coefficient de multiplication = 0.8.
- Catégorie C : Invalides dont la capacité de travail est comprise entre 26 et 50 % (salaire horaire de CHF 6.61 à CHF 13.-) ; coefficient de multiplication = 0.7.
- Catégorie D : Invalides dont la capacité de travail est comprise entre 51 et 99 % (salaire horaire de CHF 13.01 et plus) ; coefficient de multiplication = 0.25.
- Catégorie E : Personnes ayant atteint l'âge de l'AVS, cas de réadaptation professionnelle, handicapés psychiques et de la drogue comptant moins de 120 heures de présence, travailleurs et travailleurs valides, contremaîtres, chefs de groupe et moniteurs pour le temps qu'ils consacrent directement au processus de production.-) ; coefficient de multiplication = 0.0.
- Catégorie F : Entraînement initial au travail pour handicapés lourds.-) ; coefficient de multiplication = 1.5 .

n_i : nombre de personnes de la catégorie considérée (a, b, c, d, e et f) employés dans l'atelier considéré.

n : somme des personnes des catégories a, b, c, d, e et f employées par l'atelier.

Total des frais pris en considération : Frais des contremaîtres et des autres collaborateurs dont le travail est directement lié au processus de production, frais d'administration et autres frais supplémentaires dus au handicap (pris en considération sur la base d'un coefficient multiplicateur lié aux catégories de handicap), frais de locaux, frais de surveillance en matière de médecine du travail, frais de transport de personnes handicapées de leur domicile à l'atelier pris en considération par l'OFAS.

Calcul du montant du résultat d'exploitation

Le montant du *résultat d'exploitation* est calculé sur la base des charges et rentrées d'exploitation de l'atelier.

Le résultat d'exploitation considéré pour l'attribution de la subvention se calcule comme suit:

Résultat d'exploitation = *Frais pers.* + *autres charges* – *provisions* – *produits* + *réserves*

Où :

Frais pers. : Frais du personnel, soit les salaires et charges sociales des handicapés et tous les autres salaires et charges sociales

Autres charges : Toutes les autres charges

Provisions : dépassements d'amortissements admis sur les immeubles et l'agencement

Produits : Chiffres d'affaires, prestations individuelles de l'AI et autres produits

Réserves : Réserves admises par l'OFAS, soit 6.5% des charges d'exploitation prises en considération (*Réserves* = 0.065 * *Frais pers.* + *Autres charges* – *Provisions*)

1.3 Autres règles prises en considération dans le calcul de la subvention

Le calcul de la subvention tient compte de deux règles supplémentaires importantes :

- Le taux d'encadrement des invalides. Le rapport entre contremaîtres et invalides fait l'objet d'une directive de l'OFAS et doit s'échelonner entre 6 à 10 handicapés par contremaître pour les ateliers de production, 4 à 10 handicapés par contremaître pour les ateliers d'occupation.
- Le taux d'occupation des ateliers. Les ateliers doivent être occupés en moyenne à 80 % au minimum. Lorsque le taux d'occupation tombe en dessous de 80 %, la subvention théorique calculée est réduite linéairement. Lorsque le taux d'occupation tombe en dessous de 50 %, le droit à la subvention s'éteint.

Annexe 4

CALCUL DE SUBVENTION AUX ATELIERS DANS LE FINANCEMENT SELON UN ACCORD DE PRESTATIONS (PROJET-PILOTE)

La présente annexe décrit le calcul de la subvention versée par l'OFAS aux ateliers dans le cadre du subventionnement aux ateliers sur la base d'un accord de prestations (voir Rapport final, chapitre 5.4).

1.1 Méthode de calcul de la subvention

Le financement par accord de prestations se base sur le modèle de financement traditionnel de l'OFAS (voir Rapport final, chapitre 5.3 et Annexe 3). Comme dans le subventionnement traditionnel, la subvention versée par l'OFAS correspond au minimum entre le résultat d'exploitation des ateliers et une subvention théorique (dite subvention théorique II). Soit:

$$\text{Subvention d'exploitation} = \text{Minimum} (\text{Subvention théorique II} ; \text{Résultat d'exploitation})$$

Le calcul du montant de la subvention théorique II comme du résultat d'exploitation sont décrits ci-après.

Calcul du montant de la subvention théorique II

Le calcul de la *subvention théorique II* se base sur la subvention théorique du financement traditionnel dans les 3 années ou l'année précédant l'entrée en vigueur de l'accord de prestations. Les institutions peuvent choisir entre ces deux modes de calcul.

Le montant de la subvention théorique II, calculé en prenant une base de 3 années, se calcule comme suit (le calcul sur une base d'une seule année est analogue et se déduit du modèle décrit ci-dessous) :

$$\text{Subv. théorique II} = \left(\text{M. J.}_{\text{Base}}^{\text{Année}} + \text{Renchér.} + \text{Correction}_{\text{Cat.}} \right) \cdot \text{Jours}_{\text{imputables}} + \text{Prime insertion}$$

Avec :

$$\text{M. J.}_{\text{Base}}^{\text{Année}} = \frac{\text{M. J.}_{\text{Base}}^{\text{Année}^{-3}} + \text{M. J.}_{\text{Base}}^{\text{Année}^{-2}} + \text{M. J.}_{\text{Base}}^{\text{Année}^{-1}}}{3}$$

$$\text{M. J.}_{\text{Base}}^{\text{Année}^{-X}} = \frac{\text{Subvent.}_{\text{Calculée fin. trad.}}^{\text{Année}^{-X}}}{260 \cdot \text{Places}^{\text{Année}^{-X}}}$$

$$\text{Subvent.}_{\text{calculée fin trad.}}^{\text{Année}^{-X}} = f(\text{Coûts} \cdot \text{Pour-cent}_{\text{prévu}})$$

$$\text{Correction}_{\text{cat.}} = \left(\frac{\text{Pour-cent}_{\text{prévu}}^{\text{Année}} \cdot 100}{\text{Pour-cent}_{\text{prévu}}^{\text{Année}}} \right) - 100$$

$$\text{Pour-cent}_{\text{prévu}} = \frac{\text{Pour-cent}_{\text{Année}^{-3}} + \text{Pour-cent}_{\text{Année}^{-2}} + \text{Pour-cent}_{\text{Année}^{-1}}}{3}$$

$$\text{Pour-cent}_{\text{Année}^{-i}} = \frac{\text{Heures pondérées}_{\text{AI}}}{\text{Heures payées}_{\text{AI}}}$$

$$\text{Jours}_{\text{imputables}} = \frac{\text{Heures travail}_{\text{AI}}}{\text{DcTH}}$$

$$\text{DcTH} = \frac{\left(\frac{\text{Heures payées}_{\text{AI}}^{\text{Année}^{-3}}}{260 \cdot \text{Places}^{\text{Année}^{-3}}} + \frac{\text{Heures payées}_{\text{AI}}^{\text{Année}^{-2}}}{260 \cdot \text{Places}^{\text{Année}^{-2}}} + \frac{\text{Heures payées}_{\text{AI}}^{\text{Année}^{-1}}}{260 \cdot \text{Places}^{\text{Année}^{-1}}} \right)}{3}$$

Où :

Subv. théorique II : subvention théorique calculée selon nouvel accord de prestation

$\text{M. J.}_{\text{base}}$: montant journalier de base (subvention AI par jour de travail payé si la prestation convenue est fournie à 100 %) calculé pour l'atelier considéré

Renchér. : renchérissement

Correction_{cat.} : Correction de la catégorie des places en atelier : changement de structure des invalides (part des invalides des catégories a, b, c, d, e, f) des invalides par rapport à la structure des invalides durant les trois années de référence.

Jours_{imputables} : Nombre total de jours qui peuvent être pris en compte dans le calcul de la subvention

Prime_{insertion} : Prime pour l'insertion d'invalides sur le marché du travail primaire

Subvent._{calculée fin. trad.} : subvention théorique calculée selon le financement traditionnel (voir aussi annexe 3)

Pour-cent_{prévu} : relation à respecter entre heures pondérées et heures payées

Heures pondérées_{Al.} : Heures payées multipliées par le pourcentage déterminant calculé en fonction des catégories d'invalidité (a, b, c, d, e, f), cf. annexe 3.

DcTH : Temps de travail moyen par jour des invalides.

Places : Places en atelier accordées par l'OFAS selon la planification

Calcul du montant du résultat d'exploitation

Le montant du *résultat d'exploitation* est calculé sur la base des charges et rentrées d'exploitation de l'atelier, comme dans le financement traditionnel (voir annexe 3).

Annexe 5

Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV)

Bericht über die Evaluation der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Betriebsbeiträgen an Werkstätten für die Dauerbeschäftigung von Invaliden (IVG – Art. 73 Abs. 2 Bst. b)

Mit Schreiben vom 22. Januar 2002 haben Sie uns obgenannten Bericht zugestellt und gebeten, bis zum 15. Februar 2002 zu den darin aufgeführten Empfehlungen Stellung zu nehmen.

Wir danken Ihnen und Ihren Mitarbeitenden für die Diskussionen, die im Rahmen dieser Studie möglich waren und die angenehme Zusammenarbeit. Wir stimmen der im Bericht enthaltenen Situationsanalyse zu und können Ihre Empfehlungen nachvollziehen. Sie entsprechen auch einem Anliegen unsererseits.

Wir teilen Ihre Meinung, dass mit der Umsetzung Ihrer Empfehlungen zugewartet werden soll, bis der politische Entscheid zur NFA und damit zur Kantonalisierung der Beiträge an die Werkstätten für die Dauerbeschäftigung von Invaliden gefallen ist. Wie Sie in Ihrem Bericht festhalten, haben Sie keine grundsätzlichen Mängel bei der Steuerung des Beitragssystems gefunden und Ihre Empfehlungen bewegen sich auf einem eher anspruchsvolleren und komplexeren Niveau. Die vorgeschlagenen Steuerungsinstrumente (z.B. Bestimmung der Betreuungsbedürftigkeit einer Person, Messung der Betreuungsqualität) müssten zum grossen Teil erst entwickelt werden. Der dazu notwendige personelle und finanzielle Aufwand seitens des Bunds rechtfertigt sich nur, wenn dieser weiterhin die Verantwortung für die Werkstätten behält.

Ihrer Empfehlung, bereits vor dem Entscheid zur NFA ein Benchmarking einzuführen unter denjenigen Werkstätten, die mit dem BSV einen Leistungsvertrag abschliessen, können wir folgen. Wir werden im Rahmen unserer personellen Ressourcen die dazu notwendigen Arbeiten in Angriff nehmen. Da die Leistungsverträge für drei Jahre abgeschlossen werden und die ersten Verträge erst 2003 aus-

laufen, können Änderungen jedoch frühestens ab dem Jahre 2004 vorgenommen werden. Wir machen Sie jedoch darauf aufmerksam, dass der Abschluss von Leistungsverträgen bis zum politischen Entscheid über die NFA für die Institutionen freiwillig ist. Die Wirkung dieser Massnahme wird daher beschränkt sein.

An der Evaluation beteiligte Werkstätten haben sich nach den Resultaten erkundigt. Der Bericht enthält viele Anregungen, die nicht nur für das BSV, sondern auch für die Werkstätten und bei einer allfälligen Kantonalisierung für die Kantone wertvoll sind. Wir würden es daher begrüessen, wenn er interessierten Kreisen zur Verfügung gestellt werden könnte.