

Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral

Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 28 octobre 2011

Résumé

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de mener une étude sur le pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral lors des deux dernières législatures (décembre 2003 à mars 2011), dans le but d'en faire l'évaluation. L'étude porte sur l'analyse et la planification stratégiques de différentes assurances sociales par le Conseil fédéral en tant qu'éléments du processus général de pilotage politique. Outre l'élaboration de bases pour le développement de la législation, il s'agit d'examiner comment le Conseil fédéral a, dans son domaine de compétence, utilisé sa marge de manœuvre lors de l'édiction de dispositions d'exécution dotées d'une portée stratégique (ordonnances et directives). La sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E a choisi de procéder à cette enquête principalement à l'aide de quatre études de cas portant sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), la prévoyance professionnelle (PP) et l'assurance-maladie (AMal). Le présent rapport s'appuie sur les résultats de ces études dont les divers éléments sont rassemblés dans l'annexe.

Le pilotage stratégique

Avec le pilotage stratégique des assurances sociales, le Conseil fédéral doit viser, conformément à sa fonction gouvernementale, à assurer un développement à long terme, coordonné, pertinent et efficace de la politique fédérale. Cette démarche doit permettre au Conseil fédéral et à l'administration d'identifier les défis actuels et futurs, mais aussi de concevoir comment relever ces défis et de prendre les mesures qui s'imposent. Le fait de pouvoir se référer à un cadre stratégique intégrant une vision à long terme mais néanmoins flexible constitue un facteur important de succès dans un environnement marqué par la complexité, l'incertitude et une évolution dynamique. Loin d'empêcher le pilotage stratégique, l'existence de circonstances institutionnelles et politiques exigeantes – en particulier la dépendance à l'égard des décisions du Parlement et du peuple, de même que l'influence des évolutions de l'économie et de la société sur les assurances sociales – en souligne au contraire la nécessité.

Un bilan fondamentalement positif...

Les études de cas montrent que le pilotage stratégique de l'AVS, de l'AI, de la PP et de l'AMal par le Conseil fédéral doit dans l'ensemble faire l'objet d'une appréciation fondamentalement positive. Le Conseil fédéral a généralement identifié à temps et de façon appropriée les défis auxquels ces assurances sociales ont été confrontées ; la plupart du temps, il a pris l'initiative de préparer des révisions de loi cohérentes et a communiqué ses décisions de façon transparente. Ce faisant, il s'est dans l'ensemble montré à la hauteur de sa responsabilité de direction dans les principales tâches de pilotage et a exploité de façon appropriée sa marge de manœuvre dans le développement de la législation.

... mais des faiblesses significatives

Le pilotage stratégique par le Conseil fédéral des assurances sociales examinées présente néanmoins d'importantes faiblesses. Premièrement, des améliorations devraient être apportées aux données, à la recherche et à l'analyse prospective des effets. Deuxièmement, les stratégies fondamentales du Conseil fédéral pour faire face aux défis qui se posent à relativement long terme dans les assurances sociales examinées n'étaient pas suffisamment précisées ni documentées. Troisièmement, une planification globale, axée sur les objectifs et la recherche de l'efficacité, faisait défaut, notamment en ce qui concerne les dispositions d'exécution. Quatrièmement, le Conseil fédéral a parfois fait preuve d'une attitude réactive et insuffisamment prévoyante au niveau stratégique, sur le plan tant du développement de la législation que de l'édiction de dispositions d'exécution.

Analyse stratégique : de bons instruments mais à améliorer

Les autorités fédérales disposent d'une palette suffisamment large, adéquate et cohérente de moyens pour analyser les défis et les effets de leurs mesures. Les instruments disponibles ont par ailleurs été développés et affinés ces dernières années. Le Conseil fédéral a identifié le plus souvent à temps et de façon appropriée les nouveaux défis stratégiques rencontrés. Des améliorations peuvent néanmoins être apportées aux instruments d'analyse, principalement en ce qui concerne les données (surtout pour la PP) et la recherche (surtout pour l'AVS et la PP), même si le développement va ici dans la bonne direction. Des possibilités d'amélioration existent en ce qui concerne l'analyse prospective des effets des mesures concrètement envisagées et considérées à long terme. Les autorités fédérales pourraient en outre être mieux préparées pour identifier les évolutions dynamiques (sur les marchés financiers, par ex.) et leurs conséquences sur les assurances sociales (surtout la PP). Elles pourraient aussi, dans le prolongement des efforts récents, associer de façon encore plus étroite et plus systématique les acteurs politiques importants à l'élaboration de l'analyse stratégique (surtout pour l'AMal). Une vue d'ensemble des résultats de l'analyse stratégique pourrait aussi être proposée et régulièrement actualisée.

Faiblesses au niveau des objectifs stratégiques, des stratégies du Conseil fédéral pour faire face aux défis rencontrés et de la planification politique

Les objectifs stratégiques du Conseil fédéral correspondent dans une large mesure aux défis identifiés. Ils sont néanmoins souvent formulés de manière générale. Les stratégies du Conseil fédéral – c'est-à-dire la définition des grands axes et des mesures possibles pour réaliser les objectifs stratégiques – présentent plusieurs faiblesses. Premièrement, le Conseil fédéral ne disposait pas jusqu'en 2011 de documents stratégiques explicites, actualisés et publiquement accessibles.¹ Deuxièmement, les stratégies concernant le développement à long terme de la

¹ La stratégie actuelle du Conseil fédéral en matière de politique de la santé (document du DFI du 22 juin 2011) a été publiée en juin 2011.

législation sont encore partiellement lacunaires. Les mesures qui s'imposent à relativement long terme pour consolider la prévoyance professionnelle et l'AVS ne sont par exemple pas clairement définies. Troisièmement, les documents stratégiques importants du Conseil fédéral ne précisait guère jusqu'en 2011 les orientations envisagées sur le plan des dispositions d'exécution. S'agissant des assurances sociales examinées, la position du Conseil fédéral n'est généralement claire que pour les révisions de loi à court et à moyen terme. Quatrièmement, le mode de pilotage du Conseil fédéral s'est parfois avéré réactif et insuffisamment prévoyant. L'absence de toute stratégie pour faire face aux répercussions d'une évolution négative des marchés financiers doit notamment être signalée (cela concerne surtout la PP). La planification politique du Conseil fédéral pour concrétiser le contenu et le calendrier de sa stratégie appelle également certaines améliorations. Une planification couvrant non seulement les révisions de loi, mais encore la marge de manœuvre stratégique au sujet des dispositions d'exécution, faisait notamment défaut jusqu'en 2011. Les programmes de législature ne répondent pas aux exigences d'une planification axée sur les objectifs et la recherche de l'efficacité.

La préparation des révisions de lois est le plus souvent active, rapide et cohérente

Le Conseil fédéral a généralement réagi avec une grande rapidité au refus essuyé par des projets antérieurs ou à l'évolution des facteurs économiques ou à de mandats du Parlement en préparant de nouvelles révisions de loi. Il convient notamment de saluer la planification plus poussée des révisions de loi faisant suite à des décisions de principe du Conseil fédéral (par ex. les décisions de principe sur l'AVS et l'AI prises sur la base du « Panorama des assurances sociales » en 2004) et l'élaboration rapide de la 6^e révision de l'AI exigée par le Parlement. En outre, le Conseil fédéral a généralement précisé l'orientation, le contenu et l'échelonnement des projets à élaborer. Il s'est ainsi montré pour l'essentiel à la hauteur de sa responsabilité de direction dans le développement de la législation. Il a le plus souvent associé de façon appropriée les acteurs politiques importants aux travaux préparatoires. Les projets de loi se sont la plupart du temps avérés conformes aux objectifs stratégiques et à la planification du Conseil fédéral, cohérents en eux-mêmes et les uns avec les autres, mais aussi fondamentalement coordonnés avec les autres assurances sociales et les autres domaines politiques (par ex. la politique du marché du travail). Les projets précisaient de surcroît les conséquences financières (AVS, AI, PP) ou l'évolution des coûts (AMal).

Une utilisation pas assez active et trop partielle de la marge de manœuvre sur le plan des dispositions d'exécution

Sur le plan des dispositions d'exécution, le Conseil fédéral jouit d'une marge de manœuvre très différente selon l'assurance sociale considérée. Ses compétences peuvent parfois présenter un intérêt stratégique notable, notamment dans l'AMal. Il n'en a pourtant pas assez fait activement usage ou l'a fait tardivement et trop

partiellement. Il s'est le plus souvent limité à réagir à la pression politique et n'a pas exploité toutes les possibilités dont il dispose.

Une information complète mais à améliorer

Les autorités fédérales ont systématiquement communiqué les décisions et les résultats de la planification en utilisant les communiqués de presse comme la littérature spécialisée. La publication complète des documents relatifs aux projets de loi (rapports et messages, principalement) et le contact direct avec des acteurs politiques importants dans le cadre des débats, auditions et dialogues parlementaires méritent en particulier d'être signalés. Des améliorations peuvent toutefois être apportées à l'information. Premièrement, il serait souhaitable d'élaborer, de mettre régulièrement à jour et de publier une vue d'ensemble des résultats de l'analyse stratégique, par exemple, dans le cadre d'un rapport complémentaire conformément à l'Art. 76 de la Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales. Deuxièmement, le Conseil fédéral pourrait documenter la stratégie qu'il met en place pour relever les défis rencontrés dans les assurances sociales examinées, si nécessaire l'actualiser et la publier. Troisièmement, il pourrait offrir dans ses messages une présentation plus détaillée des effets des mesures prévues.

Pas de rôle actif évident du collège gouvernemental

L'importance financière et politique considérable des assurances sociales pour la Confédération appelle un rôle actif du collège gouvernemental. Pour autant que les informations ressortant de la présente enquête permettent d'en juger, le Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale ne fait guère avancer activement le développement des assurances sociales examinées. Jusqu'à présent le collège gouvernemental ne semble pas se préoccuper systématiquement et en permanence du développement des assurances sociales.

Table des matières

1 Introduction	6
1.1 Le pilotage stratégique comme objet d'étude	6
1.2 Objet de l'étude et problématique	10
1.3 Données	12
1.4 Méthode d'évaluation	12
1.5 Collaboration avec des experts extérieurs	13
1.6 Structure du rapport	14
2 Marge de manœuvre du Conseil fédéral	14
3 Analyse stratégique	16
3.1 Exécution de l'analyse stratégique	16
3.2 Appréciation de l'analyse stratégique	19
4 Planification stratégique	24
4.1 Exécution de la planification stratégique	24
4.1.1 Objectifs, stratégie et planification politique	24
4.1.2 Préparation des révisions de loi	29
4.1.3 Ediction de dispositions d'exécution	31
4.1.4 Influence des acteurs impliqués	32
4.1.5 Information	35
4.2 Evaluation de la planification stratégique	35
4.2.1 Objectifs, stratégie et planification politique	35
4.2.2 Préparation des révisions de loi	40
4.2.3 Ediction de dispositions d'exécution	42
4.2.4 Information	43
5 Appréciation générale	44
Liste des abréviations	48
Liste des personnes interrogées	49
Documents	50
Impressum	51

Rapport

Le présent rapport présente les principaux résultats de l'évaluation. Les études de cas ainsi que la description détaillée des analyses et des critères sur lesquelles se fondent les appréciations figurent dans l'annexe¹.

1 Introduction

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de mener, dans le cadre de son programme annuel 2010, une étude sur le pilotage stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral. Cette demande est motivée par le poids des assurances sociales dans le budget fédéral et l'importance des défis à relever dans ce domaine. Plusieurs questions font l'objet de controverses : de quelles capacités de pilotage le Conseil fédéral dispose-t-il dans le domaine des assurances sociales ? Comment celui-ci exploite-t-il sa marge de manœuvre et dans quelle mesure exerce-t-il sur les assurances sociales un pilotage adéquat ? La présente étude fait suite aux conclusions des précédentes inspections que les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et du CPA ont consacrées au pilotage stratégique du Conseil fédéral².

1.1 Le pilotage stratégique comme objet d'étude³

Le *pilotage stratégique de la politique* correspond pour l'essentiel à la fonction gouvernementale du Conseil fédéral⁴. Il vise à assurer un développement à long terme, coordonné, pertinent et efficace de la politique fédérale. Le pilotage stratégique est censé permettre au Conseil fédéral et à l'administration d'identifier les défis actuels et futurs, mais aussi de concevoir comment relever ces défis et de lancer les mesures correspondantes. De par leur importance politique et financière, les assurances sociales représentent un objet central d'un pilotage à long terme, pertinent et efficace.

Dans le cadre du développement des assurances sociales, le Conseil fédéral est confronté à une situation difficile du fait d'au moins deux facteurs

- d'une part, les assurances sociales forment un domaine politique complexe qui est fortement influencé par les évolutions de l'économie et de la société ;
or ces évolutions ne sont que partiellement prévisibles et contrôlables ;

¹ Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) 2011: Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat. Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28. Oktober 2011. L'annexe est publiée en version originale allemande sur Internet sous : www.parlament.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications.

² Par exemple : CPA (2009) : Pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national du 15 octobre 2009.

³ Cf. annexe A 2.

⁴ Art. 174 Cst. ; cf. annexe A 2.2.1 ainsi que CPA 2009.

- d'autre part, le Conseil fédéral évolue dans un environnement politique et institutionnel délicat. La dépendance du Conseil fédéral à l'égard des décisions du Parlement et du peuple augmente les exigences vis-à-vis du pilotage stratégique. L'évolution du rapport de force au sein du Parlement (la « polarisation ») et le manque croissant de moyens compliquent encore la situation⁵.

La littérature scientifique souligne l'utilité du pilotage stratégique dans une telle situation.⁶ La complexité, l'incertitude et la dynamique politiques, loin d'empêcher le pilotage stratégique, en soulignent au contraire la nécessité. Le fait de pouvoir se référer à un cadre stratégique constitue déjà un avantage dans un tel environnement. A un mode d'action essentiellement réactif et ponctuel, il permet de substituer un pilotage organisé, cohérent et continu.

Les conceptions actuelles du pilotage stratégique sont en accord avec cette façon de voir. Contrairement aux conceptions plus anciennes de la planification, elles ne reposent pas sur l'hypothèse d'une capacité de planifier et de maîtriser les processus sociaux et politiques dans leur ensemble. Si le pilotage stratégique s'inscrit dans une perspective à long terme, il n'implique ni prévision détaillée de l'avenir ni planification minutieuse des mesures envisagées. Au contraire, sa fonction consiste à identifier, sur la base d'analyses continues de la situation et de scénarios prévisionnels, les objectifs stratégiques à poursuivre ainsi que les axes directeurs et les mesures essentielles à privilégier sur cette base, à moyen comme à long terme. Envisagé de la sorte, le pilotage stratégique permet de procéder à des ajustements ciblés dans un environnement en constante mutation et, le cas échéant, d'infléchir les politiques suivies, même à court terme. Le pilotage stratégique n'offre certes aucune garantie de réussite, mais il améliore les chances de succès de l'action étatique. Une stratégie apporte un cadre par rapport auquel les acteurs responsables du pilotage peuvent s'orienter et qui leur permet de réagir, sur une base systématique, à des changements de l'environnement. En l'absence d'approche stratégique systématique, il est plus difficile d'identifier les mesures correctives lors d'erreurs commises. C'est pourquoi une mauvaise stratégie vaut toujours mieux qu'une absence de stratégie.

Cette façon de concevoir le pilotage stratégique en politique doit être aisément conciliable avec les bases légales existantes ainsi qu'avec les réflexions du Conseil fédéral concernant la mise en œuvre de la fonction gouvernementale que lui confère la Constitution, plus particulièrement dans le domaine des assurances sociales⁷. L'illustration 1 présente la notion de pilotage stratégique utilisée pour la structuration de la présente étude. Cette notion a été élaborée à partir de la fonction gouvernementale du Conseil fédéral et de la littérature spécialisée. Les éléments essentiels de ce modèle sont interdépendants et forment un cycle intégral de

⁵ Le pilotage stratégique de la politique doit parvenir à concilier l'élaboration de solutions appropriées et efficaces aux problèmes rencontrés (*policies*) avec la recherche des majorités politiques nécessaires à la réalisation de ces solutions (*politics*).

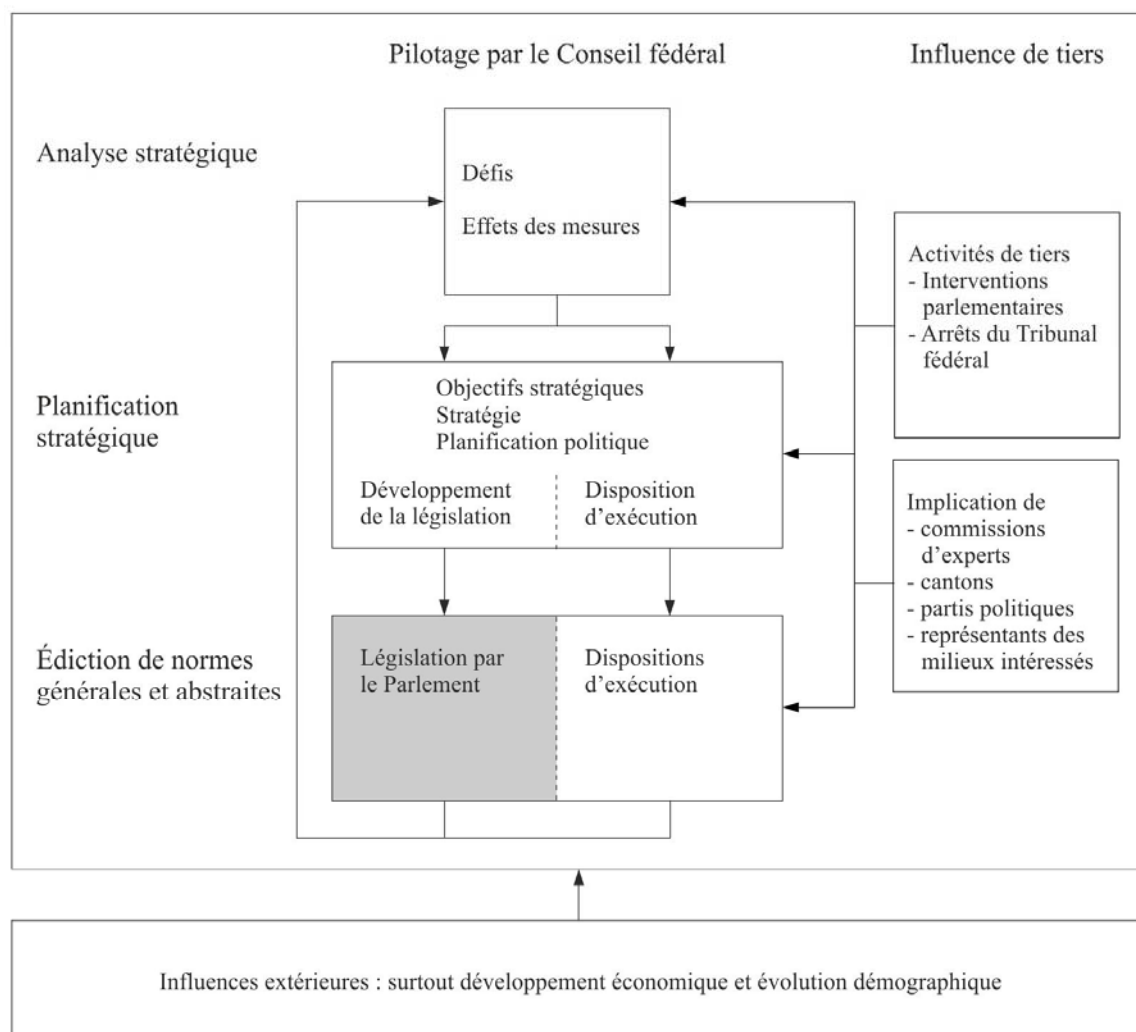
⁶ Cf. annexe A 2.1 et littérature citée.

⁷ Voir notamment la Constitution fédérale, la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS **172.010**), la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS **830.1**) et la loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement (LParl, RS **171.10**); cf. aussi l'annexe A 2.2.

pilotage. Ils ne doivent toutefois pas être conçus comme les éléments d'une chaîne causale linéaire⁸.

Illustration 1

Pilotage stratégique de la politique



Le pilotage stratégique par le Conseil fédéral⁹ est envisagé comme un *processus* continu qui inclut les *éléments essentiels* suivants (cf. illustration 1) :

- *L'analyse stratégique* : elle comprend l'identification des défis politiques pertinents et l'évaluation des effets des mesures prévues ou proposées (analyse prospective) comme des mesures déjà appliquées (analyse rétrospective).
- *La planification stratégique* : elle comprend plusieurs processus décisionnels interdépendants :
 - La détermination des *objectifs stratégiques* sur la base des conclusions de l'analyse stratégique. Les objectifs stratégiques décrivent l'état qui,

⁸ Cf. annexe A 2.3.

⁹ Par « *Conseil fédéral* », il faut comprendre l'ensemble du Conseil fédéral dans sa fonction d'autorité collégiale. Les décisions du Conseil fédéral étant généralement préparées au niveau des départements et des offices, ces deux niveaux de l'administration fédérale sont également pris en compte dans la présente étude.

du point de vue du Conseil fédéral, doit être atteint à moyen ou à long terme dans le domaine considéré. Des exemples d'*objectifs stratégiques* sont la garantie du financement à moyen et long terme des assurances sociales ou la flexibilisation de l'âge de la retraite.

- La définition de la stratégie pour relever les défis identifiés. Une stratégie décrit les grands axes de la politique et esquisse les mesures à moyen et à long terme pour atteindre les objectifs. La stratégie dans le domaine de l'AVS consiste par exemple à clarifier si son financement à relativement long terme doit être garanti par une élévation de l'âge de la retraite, par une modification du mécanisme d'adaptation des rentes et/ou par des recettes supplémentaires (relèvement de la TVA ou des cotisations perçues sur le salaire, par ex.). Il convient de considérer la marge de manœuvre, que la législation en vigueur laisse au Conseil fédéral, dans l'élaboration de la stratégie pour relever les défis à moyen et long terme. A ce titre, il s'agit en particulier de décider si les mesures :
 - doivent être mises en œuvre sous la forme de *dispositions d'exécution* (ordonnances, directives) relevant de la compétence du Conseil fédéral (par exemple, édicton de dispositions concernant les tarifs et les prix des médicaments, des moyens, des appareils et des analyses de laboratoire dans la cadre de l'AMal), ou
 - requièrent des révisions de loi (*développement de la législation*).
- La *planification politique* : elle précise la stratégie en définissant concrètement les mesures à prendre et leur calendrier de mise en œuvre. Ici, les mandats confiés par le Parlement et le débat politique doivent aussi être pris en compte. La planification politique comprend la planification des affaires politiques (révisions de lois et dispositions d'exécution)¹⁰ et la préparation de révisions de lois à l'intention du Parlement. La planification politique doit être adaptée en permanence ; le Conseil fédéral a par exemple rapidement planifié et élaboré un projet législatif adapté, suite au rejet de la 11^e révision de l'AVS.
- La concrétisation ou la mise en œuvre de la planification stratégique passe par l'*édiction de normes générales et abstraites*. La tâche du Conseil fédéral consiste à ce niveau à adopter des dispositions d'exécution relevant de sa compétence (ordonnances, directives). Les projets approuvés par le Conseil fédéral pour le développement de la législation sont soumis à l'examen et au vote du Parlement (voir la surface grisée dans l'illustration 1). Puisque ces décisions ne relèvent pas de la compétence du Conseil fédéral, elles ne sont pas traitées dans la présente étude.

L'*information* des différentes parties concernées (Parlement, cantons, public) sur les fondements et les décisions du pilotage stratégique joue un rôle important quels que soient les éléments essentiels décrits ci-dessus. Le Conseil fédéral doit garantir une information homogène, précoce et continue concernant ses appréciations de situation, planifications, décisions et mesures préalables.

¹⁰ Les résultats sont le programme de législature avec ses grandes lignes, le plan financier de législature, les objectifs annuels, voire d'autres planifications générales ou spécifiques.

Le pilotage stratégique de la politique est influencé par des facteurs extérieurs comme le développement économique et l'évolution démographique. Les décisions sur la manière de traiter de tels changements de l'environnement constituent en fait la tâche clé en matière de pilotage politique stratégique. Conséquemment, le but de l'analyse stratégique vise à observer les développements de l'environnement et d'en déduire le besoin d'agir et les mesures concrètes.

Outre les dispositions constitutionnelles et légales fondamentales, les différentes lois sur les assurances sociales comprennent des dispositions particulières qui engagent le Conseil fédéral sur certains éléments du modèle du pilotage stratégique décrit précédemment. Ces dispositions concernent avant tout l'analyse stratégique. Par exemple :

- le Conseil fédéral est tenu de soumettre un rapport pour déterminer le taux de conversion des prochaines années dans la partie obligatoire de la prévoyance professionnelle (art. 14, al. 3 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, LPP¹¹) ;
- il doit faire vérifier périodiquement si le développement financier de l'AVS est équilibré, et proposer une modification de la loi si nécessaire (art. 43^{quater} de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants¹²) ;
- il est tenu de faire réaliser des études scientifiques sur la mise en œuvre et sur les effets de l'AI (art. 68, al. 1 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité, LAI¹³), de la prévoyance professionnelle (PP, art. 97, al. 1^{bis}, LPP) et de l'assurance-maladie (AMal, art. 32 de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie¹⁴) ;

1.2 Objet de l'étude et problématique

L'objectif central de la présente étude est d'évaluer le pilotage politique stratégique des différentes assurances sociales par le Conseil fédéral lors des deux dernières législatures (du 1^{er} décembre 2003 au 31 mars 2011). Le pilotage stratégique des assurances sociales est *principalement* examiné à l'aide de *quatre études de cas* pour lesquelles la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E a choisi comme objets l'AVS, l'AI, la PP et l'AMal, soit les quatre assurances sociales les plus importantes sur le plan financier¹⁵.

La présente étude s'attache, *en complément*, à décrire, analyser brièvement et autant que possible évaluer le pilotage stratégique des autres assurances sociales. Concrètement, cette analyse plus générale porte sur l'assurance-chômage (AC), le régime des allocations pour perte de gain (APG), les prestations complémentaires à

¹¹ Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS **831.40**).

¹² Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS **831.10**).

¹³ Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (RS **831.20**).

¹⁴ Ordonnance sur l'assurance-maladie (RS **832.102**).

¹⁵ L'importance financière de la PP est moindre si l'on ne considère que de la partie obligatoire de la PP, celle dans laquelle le Conseil fédéral dispose de compétences étendues.

l'AVS et à l'AI (PC), les allocations familiales (AF), l'assurance-accidents (AA) et l'assurance militaire (AM).

Etant donné les buts de l'étude et la définition du pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral, les questions à traiter sont les suivantes¹⁶ :

1. Quel jugement faut-il porter sur l'*analyse stratégique* des assurances sociales par le Conseil fédéral ? (cf. chapitre 3)
 - 1.1 Les autorités fédérales disposent-elles d'instruments et de processus appropriés, suffisants et cohérents pour analyser les défis rencontrés et les effets des mesures envisagées ?
 - 1.2 Le Conseil fédéral a-t-il identifié à temps et de façon appropriée les nouveaux défis stratégiques ? Les autorités fédérales ont-elles convenablement informé le Parlement, les cantons et le public des résultats de l'analyse stratégique ?
2. Quel jugement faut-il porter sur la *planification stratégique* du Conseil fédéral (y compris l'adoption de dispositions d'exécution) ? (cf. chapitre 4)
 - 2.1 Les objectifs et la stratégie du Conseil fédéral sont-ils cohérents ? La planification politique du Conseil fédéral est-elle cohérente, pertinente et efficace ?
 - 2.2 Le Conseil fédéral a-t-il pris une part active aux *révisions de loi* et a-t-il suffisamment associé les tierces parties à leur élaboration ? Les projets de réforme concordent-ils avec les résultats de l'analyse stratégique et avec la stratégie du Conseil fédéral, sont-ils cohérents en eux-mêmes et avec les autres assurances sociales ? Comment faut-il juger de l'opportunité de ces projets, ainsi que de leur pertinence au regard de la hiérarchisation des problématiques et du critère de l'efficacité ?
 - 2.3 Les *dispositions d'exécution* adoptées concordent-elles avec les résultats de l'analyse stratégique, la stratégie du Conseil fédéral et les mesures prises dans d'autres assurances sociales, et sont-elles cohérentes entre elles ? Quel jugement faut-il porter sur la planification et l'édiction des dispositions du point de vue de leur opportunité dans le temps ainsi que de leur pertinence au regard de la hiérarchisation des problématiques et du critère de l'efficacité ? Le Conseil fédéral a-t-il convenablement exploité sa marge de manœuvre concernant les dispositions d'exécution ? Les autorités fédérales ont-elles convenablement associé les cantons et les autres acteurs concernés ?
 - 2.4 Les autorités fédérales ont-elles convenablement informé le Parlement, les cantons et le public de leur planification stratégique et des dispositions d'exécution édictées ?
3. Quel *jugement global* peut-on porter sur le pilotage stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral ? (cf. chapitre 5)

¹⁶ Le catalogue complet des questions (y compris les questions descriptives) se trouve dans l'annexe A 3.

- 3.1 Le pilotage stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral constitue-t-il une réponse appropriée et efficace aux défis rencontrés ?
- 3.2 Quelles sont les forces et les faiblesses du pilotage stratégique des assurances sociales ? Quelles améliorations convient-il d'y apporter ?

1.3 Données

Des données empiriques ont été recueillies à l'aide d'une analyse documentaire et d'entretiens qualitatifs :

- L'analyse documentaire a constitué une base essentielle de la description et de l'évaluation du pilotage stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral. Outre les documents relatifs aux instruments et processus de pilotage (par ex. les programmes de législature du Conseil fédéral), ce sont surtout des documents relatifs aux révisions de loi (par ex. les messages) et aux dispositions d'exécution édictées qui ont été exploités pour les études de cas. Les notes de discussion et les notes d'information rédigées par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) à l'attention du Conseil fédéral ont également été analysées, du moins celles que le DFI estime importantes pour le pilotage stratégique¹⁷.
- En complément de l'analyse documentaire, dix-sept entretiens ont été réalisés avec des représentants d'offices fédéraux (Office fédéral des assurances sociales [OFAS] et Office fédéral de la santé publique [OFSP]), du secrétariat général du DFI, des commissions parlementaires de la sécurité sociale et de la santé publique, de commissions d'experts, de conférences cantonales et de groupes d'intérêts.

1.4 Méthode d'évaluation

Etant donné les difficultés fondamentales de l'analyse stratégique en politique, en particulier la capacité d'influence du Parlement et du peuple, ainsi que le fait connexe que le développement de la stratégie en soi n'offre pas de garantie de succès le pilotage stratégique du Conseil fédéral ne peut pas être évalué en utilisant des révisions de loi couronnées de succès ou leurs effets. C'est pourquoi, l'appréciation de la conception du pilotage politique stratégique ainsi que l'application de cette conception dans des cas concrets sont au premier plan de l'analyse.

Le pilotage stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral est en conséquence évalué en fonction des critères qui ressortent des bases légales et de la littérature spécialisée (comparaison entre la situation actuelle et la situation visée). Les critères d'évaluation retenus et les exigences qui en découlent sont exposés ci-dessous¹⁸.

¹⁷ L'annexe donne la liste des documents utilisés pour l'analyse.

¹⁸ Annexe A 2.4.

Critères d'évaluation et exigences

Critères	Exigences
Modèle de pilotage complet	Le pilotage stratégique doit englober les éléments fondamentaux d'un cycle de pilotage complet et intégral (tels qu'indiqués dans le modèle exposé au chapitre 1.2)
Pilotage actif et prévoyant	Le Conseil fédéral assure un rôle dirigeant actif et prévoyant.
Implication adéquate d'autres acteurs	Le Conseil fédéral associe de manière adéquate l'administration fédérale et les acteurs politiques importants au pilotage.
Opportunité	Les tâches de l'analyse stratégique sont effectuées au moment opportun au regard d'un processus de pilotage efficace et performant.
Pertinence politique	Le pilotage stratégique est en accord avec les objectifs des assurances sociales et avec les défis rencontrés.
Recherche de l'efficacité	Le pilotage stratégique tient compte de façon appropriée de la dimension de l'efficacité.
Cohérence	<p>Les différents éléments du pilotage stratégique sont coordonnés quant au contenu et quant au calendrier.</p> <p>Le Conseil fédéral tient compte de manière appropriée, dans le pilotage stratégique, des évolutions observables dans d'autres assurances sociales et d'autres domaines politiques. Il coordonne le pilotage avec les projets correspondants, à la fois quant au contenu et quant au calendrier. Les éventuels effets indésirables des mesures proposées sur d'autres domaines politiques sont mis en évidence de façon transparente et réduits au minimum.</p> <p>La stratégie du Conseil fédéral est en accord avec la marge de manœuvre de ce dernier et l'exploite de façon appropriée.</p>
Transparence	Les autorités fédérales font état des résultats de l'analyse stratégique et les communiquent sous une forme transparente et adéquate.

1.5 Collaboration avec des experts extérieurs

Pour la réalisation de la présente étude, le CPA a mandaté deux bureaux externes – INFRAS Forschung und Beratung (Zurich) et Büro Vatter, Politikforschung & -beratung (Berne) – qui ont élaboré les quatre études de cas contenues dans l'annexe. La présente synthèse a été rédigée conjointement par INFRAS, Büro Vatter et le CPA.

1.6 Structure du rapport

Le présent rapport se fonde pour l'essentiel sur les résultats des études de cas portant sur l'AVS, l'AI, la PP et l'AMal. Ces résultats sont rassemblés dans l'annexe¹⁹. Le rapport fait par ailleurs des renvois au pilotage dans les autres assurances sociales, pour autant que les analyses sommaires²⁰ les concernant s'écartent ou au contraire confortent notablement les analyses des études de cas.

Le chapitre 2 présente, dans les assurances sociales examinées, la *marge de manœuvre* du Conseil fédéral en matière de développement de la législation et d'adoption de dispositions d'exécution présentant un intérêt pour le pilotage stratégique. La marge de manœuvre du Conseil fédéral est une base essentielle pour l'évaluation du pilotage stratégique.

Le chapitre 3 est consacré à l'*analyse stratégique* de l'AVS, de l'AI, de la PP et de l'AMal par le Conseil fédéral. Après une présentation succincte de l'exécution de l'analyse stratégique (cf. 3.1), le point 3.2 procède à l'évaluation comparative de l'analyse stratégique des assurances sociales examinées.

Le chapitre 4 traite de la *planification stratégique* des assurances sociales par le Conseil fédéral. Le point 4.1 présente succinctement la planification stratégique dans les assurances sociales examinées. Le point 4.2 est consacré à l'évaluation comparative de la planification stratégique de l'AVS, de l'AI, de la PP et de l'AMal.

Le chapitre 5 formule une *appréciation globale* sur les forces et les faiblesses du pilotage stratégique des assurances sociales examinées. Il met en évidence les améliorations qu'il convient d'y apporter.

Pour une présentation et une appréciation détaillées de l'analyse stratégique de l'AVS, de l'AI, de la PP et de l'AMal, l'ensemble des données des études de cas est regroupé dans l'annexe.

2 Marge de manœuvre du Conseil fédéral

En matière de pilotage stratégique de l'AVS, de l'AI, de la PP et de l'AMal, une distinction doit être opérée entre la marge de manœuvre du Conseil fédéral lors de la préparation des révisions de loi, d'une part, et lors de l'édiction des dispositions d'exécution importantes sur un plan stratégique (c'est-à-dire celles qui ont des effets à long terme et servent les objectifs d'ordre supérieur des assurances sociales concernées), d'autre part.

L'adoption des lois étant de la compétence décisionnelle du Parlement et du peuple, la marge de manœuvre du Conseil fédéral au niveau législatif est restreinte. Elle consiste ici à assumer au mieux ses compétences lors de la préparation de la législation – c'est-à-dire lors de la planification et de l'analyse stratégiques telles

¹⁹ Dans l'annexe, les études de cas sont organisées et numérotées selon la même systématique que le rapport. Des informations plus approfondies peuvent ainsi être recherchées, en complément des développements contenus dans le rapport, dans les chapitres correspondants des études de cas.

²⁰ L'annexe contient aussi les analyses sommaires consacrées au pilotage dans les autres assurances sociales.

qu'elles ont été esquissées au point 1.1, dans la perspective d'un développement de la législation.

Le Conseil fédéral est aussi compétent pour édicter des dispositions d'exécution, ce qui constitue une possibilité d'influence supplémentaire et plus directe que la précédente. En fonction des dispositions particulières contenues dans la loi ou la Constitution, la marge de manœuvre à disposition du Conseil fédéral pour le pilotage stratégique varie fortement en fonction des assurances sociales examinées. Si cette marge de manœuvre est très réduite pour l'AVS et réduite pour la PP – se limitant pour l'essentiel à la partie obligatoire de la PP – elle est plus importante pour l'AI ; les possibilités d'influence stratégique offertes par l'AMal sont quant à elles considérables.

- Dans l'AVS, le Conseil fédéral ne dispose que de possibilités d'action stratégique très limitées au niveau des ordonnances. Ses tâches d'exécution sont avant tout d'ordre technique (par exemple l'adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix).
- La *LPP* est une loi-cadre qui formule avant tout des principes et des dispositions minimales concernant la mise en œuvre de la prévoyance professionnelle. Elle confère néanmoins au Conseil fédéral certaines tâches de pilotage importantes sur un plan stratégique : il peut en particulier fixer et contrôler le taux d'intérêt minimal (art. 15, al. 2 et 3, LPP), délivrer certaines autorisations et, si nécessaire, prendre certaines mesures.²¹
- En raison de la marge d'appréciation considérable laissée aux offices AI lors de l'instruction des demandes de prestations, la surveillance matérielle, administrative et financière de ces offices par la Confédération (c'est-à-dire par l'OFAS) revêt une importance certaine sur le plan stratégique. De plus, la Confédération (c'est-à-dire l'OFAS) est compétente dans le domaine de l'AI pour la définition des tarifs et la collaboration sur une base contractuelle avec les divers acteurs médicaux (par ex. le corps médical). La formation des prix lors de l'acquisition de moyens auxiliaires financés totalement ou en partie par l'AI représente un aspect central à cet égard.
- Concernant l'AMal, le Conseil fédéral jouit dans plusieurs domaines d'une marge de manœuvre considérable au niveau des dispositions d'exécution dotées d'une importance stratégique :
 - Premièrement, il peut avoir une influence sur les tarifs et les prix. Une marge de manœuvre significative existe principalement pour les tarifs et les prix des médicaments, des analyses, des moyens et des appareils (art. 52 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, LAMal²²).
 - Deuxièmement, il peut exercer une influence sur la définition et le contrôle des prestations couvertes par l'assurance de base (art. 33

²¹ Par ex. la possibilité de soumettre à l'assurance obligatoire, à la requête des organisations professionnelles intéressées, l'ensemble des personnes de condition indépendante qui appartiennent à une profession déterminée (art. 3 LPP) ; l'adaptation des montants-limites (seuils d'accès, salaire coordonné) aux rentes AVS et à l'évolution générale des salaires (art. 9 LPP).

²² Loi fédérale sur l'assurance-maladie (RS **832.10**).

LAMal)²³ ainsi que des médicaments, des moyens et des appareils payants (art. 52 LAMal). Il peut aussi influencer l'offre de prestations en réglementant l'admission de certains fournisseurs de prestations (par ex. les chiropraticiens, les sages-femmes, les laboratoires) (art. 38 LAMal).

- Troisièmement, il peut formuler des exigences qualitatives dans le domaine de la garantie de la qualité et poser des conditions à l'admission de prestations (art. 33 LAMal).
- Quatrièmement, il peut avoir une influence sur le financement des prestations en fixant le niveau des franchises, des quotes-parts et des participations aux coûts (art. 60 à 76 LAMal).

3 Analyse stratégique

3.1 Exécution de l'analyse stratégique

L'analyse stratégique des assurances sociales est principalement le fait des *offices fédéraux*. Elle se fonde sur des mandats légaux explicites (cf. chapitre 2) ou résulte de travaux d'ordre stratégique dont l'initiative revient, selon les cas, à l'office compétent, au département (DFI), au Conseil fédéral, au Parlement ou à l'un des acteurs impliqués. Les analyses, rapports ou projets de recherche sont en partie élaborés de manière ad hoc pour répondre à des besoins concrets. L'exécution de l'analyse stratégique ne se conforme à un modèle explicite dans aucune des assurances sociales examinées.

L'analyse stratégique de l'AVS, de l'AI, de la PP et de l'AMal est réalisée à l'aide de *divers instruments*. Les instruments d'analyse les plus importants sont les statistiques (données administratives), le monitoring des données sur les coûts et les prestations, les modélisations, la recherche, ainsi que les analyses et les rapports élaborés au sein de l'administration²⁴. Des rapports internationaux (par exemple ceux de l'OCDE) et des systèmes d'indicateurs sont également utilisés pour l'analyse stratégique. Par ailleurs, les interventions parlementaires, les décisions judiciaires, les retours d'information des organes d'exécution et les acteurs impliqués peuvent également attirer l'attention sur des enjeux importants. Les connaissances et l'expérience des offices compétents (OFAS et OFSP) jouent un rôle essentiel dans l'analyse stratégique.

Parmi les *rapports* des autorités fédérales, les messages sur les révisions de loi revêtent une importance toute particulière. Dans les messages, le Conseil fédéral procède généralement à une analyse de la situation et expose les conséquences des mesures proposées. Les analyses stratégiques effectuées dans le cadre des états des lieux et des notes de discussion du DFI constituent des bases importantes pour les orientations décidées par le Conseil fédéral. Ces synthèses sont le plus souvent réalisées à la suite d'événements précis (le refus d'un projet de loi par le peuple ou

²³ Cf. à ce sujet le rapport du CPA du 21 août 2008 : Détermination et contrôle des prestations médicales dans l'assurance obligatoire des soins (FF 2009 5041 ss), le rapport correspondant de la CdG-N du 26 janvier 2009 (FF 2009 5029 ss) et l'avis du Conseil fédéral du 24 juin 2009 (FF 2009 5103).

²⁴ Par ex. les rapports rédigés en réponse à des interventions et mandats parlementaires ou les rapports de groupes de travail interdépartementaux.

le Parlement, par ex.). Le rapport annuel sur les assurances sociales selon l'art. 76 de la Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) offre un aperçu de l'évolution et des perspectives des assurances sociales. Les rapports de l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale procèdent à une analyse de la situation et de l'environnement avant de présenter les enjeux stratégiques de la politique fédérale. Du point de vue des offices, les rapports de prospective sont moins importants pour l'analyse stratégique, car ils se contentent de refléter l'état des connaissances au sein des offices.

Les divers instruments d'analyse ont eu, pour la période étudiée, une *importance variable* selon l'assurance sociale considérée.

- Dans l'AVS, l'analyse stratégique s'est principalement appuyée sur les statistiques de l'AVS, sur les calculs prospectifs, ainsi que sur les analyses et les rapports élaborés au sein de l'administration. La recherche y avait en revanche moins d'importance que dans les autres assurances sociales, notamment en raison de l'achèvement en 2003 du programme de recherche interdépartemental sur l'avenir à long terme de la prévoyance vieillesse (IDA ForAlt)²⁵.
- Les éléments qui ont joué un rôle central dans l'AI sont le monitoring de l'évolution des rentes, le contrôle des principales données financières, le tri et le dépouillement de l'ensemble des décisions judiciaires cantonales et nationales, les informations recueillies dans le cadre de l'audit des offices AI, et enfin la recherche. Les évolutions à l'étranger et les études de l'OCDE ont aussi été utilisées. Les calculs prospectifs constituent également dans l'AI une base importante pour les analyses. Les statistiques de l'AI et les données de la centrale de compensation sont une source d'information sur les prestations et les coûts de l'AI qui est également exploitée par la recherche. Cette dernière a considérablement gagné en importance : des programmes de recherche ont permis d'étudier les causes de l'augmentation du nombre de rentes et d'évaluer les effets des mesures. Certaines analyses prospectives des effets ont aussi été réalisées sur des mesures prévues.
- Les principaux instruments pour l'analyse stratégique de la PP ont été le rapport annuel sur la situation financière des institutions de prévoyance et des assureurs-vie dans la prévoyance professionnelle, la statistique des caisses de pensions de l'OFS, les modélisations ainsi que des rapports d'experts, de recherche et d'évaluation.
- Les éléments importants pour l'analyse stratégique de l'AMal ont surtout été la recherche (en particulier l'analyse des effets et les évaluations rétrospectives), les statistiques, les bases de données et les indicateurs, le monitoring de l'évolution des coûts et le modèle de prévision des coûts. Des analyses et des rapports élaborés avant la période couverte par l'étude²⁶, des

²⁵ L'activité de recherche de l'OFAS sur l'AVS s'est accentuée depuis la mi-2011.

²⁶ Notamment l'analyse des effets de la LAMal et les rapports d'experts dans le cadre de la 3^e révision de la LAMal alors en projet.

rapports internationaux²⁷ ainsi que des rapports rédigés en réponse à des interventions parlementaires²⁸ ont aussi été utilisés.

- L'élément frappant au sujet des autres assurances sociales est que, abstraction faite des statistiques régulières, les analyses stratégiques sont presque exclusivement élaborées à l'occasion de projets de loi particuliers et publiées dans les messages correspondants. Une exception importante est, dans l'assurance-chômage, le nombre important d'études sur les mesures relatives au marché du travail.

Les *instruments d'analyse* ont été *perfectionnés et développés* ces dernières années. En particulier :

- L'administration a apporté des améliorations significatives aux bases statistiques dans la PP (statistique des caisses de pensions de l'OFS, rapport de l'OFAS sur la situation financière des institutions de prévoyance et des assureurs-vie).
- Les bases de données et les statistiques relatives à l'AMal ont été développées. Le monitoring de l'évolution des coûts, le modèle de prévision des coûts et les indicateurs de qualité ont également été perfectionnés.
- De nouvelles bases légales (4^e révision de l'AI) ont permis un renforcement notable de la recherche dans le domaine de l'AI. Les activités de recherche se sont également intensifiées dans l'AMal ces dernières années (surtout en ce qui concerne l'analyse des effets et les évaluations).
- L'OFAS a affiné les calculs prospectifs de l'AVS et a régulièrement actualisé les hypothèses relatives aux évolutions économiques et démographiques²⁹.
- Les dernières années ont été marquées par la publication d'un nombre croissant de stratégies et de rapports interdépartementaux en lien avec la prévoyance vieillesse.

Les autorités fédérales (surtout par l'intermédiaire des offices compétents) ont exercé une influence considérable sur l'analyse stratégique de l'AVS, de l'AI, de la PP et de l'AMal. Le Parlement, les commissions extraparlimentaires, les acteurs politiques concernés, les commissions d'experts et les organes d'exécution ont également eu un certain impact sur l'analyse stratégique des assurances sociales examinées.

- Le *Parlement* a exigé, par le biais d'interventions et de mandats parlementaires, des rapports sur des problèmes spécifiques de chacune des assurances sociales examinées. Les rapports portaient sur des questions de financement, sur les conséquences pour leurs bénéficiaires des mesures envisagées et sur des thématiques spécifiques.

²⁷ A savoir OCDE/OMS, Examens de l'OCDE des systèmes de santé : Suisse 2006, Paris.

²⁸ Ces rapports abordaient principalement des questions relatives au financement des hôpitaux.

²⁹ L'OFAS a rendu publiques en mai 2011 les nouvelles perspectives financières de l'AVS. Les bases pour les calculs prospectifs de l'AVS sont à chaque fois valables pour les calculs prospectifs de l'AI et des APG.

- Les *commissions* extraparlémentaires instituées par le Conseil fédéral (commission fédérale AVS/AI et commission fédérale LPP) ont notamment pris position sur les états des lieux dressés par les autorités fédérales³⁰. Elles ont aussi apporté leur soutien à l'OFAS dans l'exécution de l'analyse stratégique³¹.
- Les *autres acteurs politiques* (cantons, partis politiques, partenaires sociaux, autres groupes d'intérêts) ont généralement pu s'exprimer sur l'analyse de la situation par le Conseil fédéral, que ce soit dans le cadre des consultations sur les décisions de principe du Conseil fédéral (par exemple dans l'AVS) ou dans le cadre des procédures de consultation lors des révisions de loi. Les différents acteurs du système de santé (surtout les cantons et les assureurs) ont par ailleurs été associés à l'élaboration des instruments d'analyse dans le domaine de l'AMal³².
- Dans la PP, le Conseil fédéral a institué des *commissions d'experts* ad hoc chargées d'élaborer les bases analytiques pour des révisions de loi.
- Les bases statistiques dans l'AVS et l'AI ont été élaborées en collaboration avec les *organes d'exécution* (données administratives).

Le chef du DFI souhaite associer davantage les acteurs politiques concernés à l'élaboration des bases pour l'analyse stratégique. Les milieux intéressés (surtout les partis politiques et les partenaires sociaux) devraient par exemple être explicitement associés à l'élaboration des bases de la future réforme de l'AVS³³. Le souci d'associer davantage les acteurs concernés à l'analyse est également présent dans l'AMal.

Les autorités fédérales utilisent différents canaux et instrument pour informer le Parlement, les milieux intéressés (partis politiques, cantons, partenaires sociaux, acteurs concernés) et le public des résultats de l'analyse stratégique. Les résultats (statistiques, analyses, rapports, etc.) sont généralement rendus publics dans un communiqué de presse et sont accessibles sur les pages Internet de la Confédération. Les autorités rédigent également des articles dans des publications spécialisées (par exemple la revue « Sécurité sociale CHSS ») et utilisent des canaux directs comme les auditions et les séances de commission.

3.2 Appréciation de l'analyse stratégique

Instruments

Les autorités fédérales ont à leur disposition une *palette d'instruments* riche et *fondamentalement appropriée* pour analyser les défis auxquels sont confrontées les

³⁰ Par ex. l'avis de la commission fédérale AVS/AI sur la marche à suivre après l'échec de la 11^e révision de l'AVS en 2004.

³¹ Par ex. la participation de la commission fédérale de l'AVS/AI lors de l'actualisation des calculs prospectifs en 2004.

³² Par ex. l'élaboration conjointe du modèle de prévision des coûts (OFSP, Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé et Santésuisse).

³³ Selon la nouvelle plateforme Internet, mise en service le 5 octobre 2011, les partenaires sociaux, les partis politiques et les cantons se déclarent déjà prêts à poursuivre la réforme de l'AVS de concert avec le DFI.

assurances sociales examinées dans ce rapport et les effets des mesures existantes ou projetées. Les données statistiques de base, les modélisations, la recherche ainsi que les analyses et les rapports élaborés au sein de l'administration font partie des éléments positifs à relever. À l'inverse, il faut déplorer l'absence de documents de travail précisant les objectifs, les instruments, l'organisation, les ressources et les évolutions souhaitables de l'analyse stratégique dans les assurances sociales. Une vision d'ensemble permettrait d'améliorer la transparence de l'exécution de l'analyse stratégique et d'offrir une justification systématique des développements à apporter.

L'extension et l'amélioration des instruments d'analyse dans les assurances sociales examinées doivent être saluées. Le perfectionnement des instruments permet aux autorités fédérales de procéder à une analyse plus précise des défis rencontrés et à une analyse plus complète des effets des mesures. Les résultats de la présente étude attirent néanmoins l'attention sur *les faiblesses et les lacunes de certains instruments*.

- Dans l'AVS, peu de projets de recherche ont été menés entre 2004 et 2010. L'OFAS a toutefois relancé les activités de recherche sur l'AVS depuis le début de l'année 2011 dans la perspective du projet de réforme³⁴.
- Dans l'AI, le recensement systématique des effets dans le domaine de la réadaptation présente encore certaines lacunes. Un monitoring systématique des effets pourrait s'avérer utile non seulement pour le pilotage, mais aussi pour la légitimation politique de l'AI. La recherche transversale, intégrant les thématiques du travail, de la santé et de l'insertion sur le marché du travail, est par ailleurs encore peu développée.
- Dans la PP, les activités de recherche et d'évaluation ont surtout été conduites au cas par cas et de façon ponctuelle pour répondre aux demandes de clarification exprimées par les forces politiques. Elles n'ont donc pas été suffisamment développées et souffrent d'un manque de systématisme. Des relevés systématiques permettant d'analyser la situation économique des assurés et des bénéficiaires de prestations ou l'impact distributif de la politique sociale font en particulier défaut. L'OFAS a mandaté une analyse des frais de gestion de fortune s'appuyant sur des données empiriques en 2010 seulement, quand bien même la transparence des coûts est thématisée dans le débat politique depuis 2002 au moins.
- Dans l'AMal, premièrement, certaines données (notamment celles relatives aux prestations ambulatoires et à l'évolution du prix des médicaments) sont lacunaires dans la période sous analyse. Faute de données disponibles, il n'est pas possible de procéder à une analyse très différenciée des coûts et de la qualité des prestations (en particulier dans le domaine ambulatoire). Cela est en partie imputable au fait que, jusqu'à la réforme du financement hospitalier, la Confédération ne disposait pas de bases légales en la

³⁴ Des projets de recherche sont prévus (et ont pour certains déjà été attribués) sur les thèmes « Départ à la retraite dans le contexte de l'évolution démographique », « Mécanismes de pilotage dans l'AVS » et « Démographie et baby-boomer 2050 ».

matière.³⁵ Actuellement, les données disponibles sont de plus trop fragmentaires pour offrir une vue d'ensemble de l'évolution des coûts. Deuxièmement, les analyses prospectives des effets présentent elles aussi des lacunes. Par ailleurs, l'étude de cas a mis en évidence la nécessité de procéder à des recherches dans l'AMal. Plusieurs thématiques mentionnées dans le plan directeur de recherche 2008–2011 n'ont par exemple été que peu ou pas du tout étudiées.

- Le tour d'horizon des assurances sociales n'ayant pas fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre des études de cas attire l'attention sur le fait que les analyses existantes mettent l'accent sur les questions de financement. Les effets (en matière de politique sociale) des mesures sur les groupes-cible et les personnes concernées ne sont en revanche traités, dans le meilleur des cas, que de façon ponctuelle ou très sommaire. L'assurance-chômage constitue à cet égard une exception notable. Les effets des mesures relatives au marché du travail ont été examinés scientifiquement à l'aide de nombreuses études et évaluations.

Les *instruments* de l'analyse stratégique sont en grande partie *adaptés aux objectifs et aux défis* des assurances sociales examinées ; ils *sont interdépendants et font référence à d'autres assurances sociales et d'autres domaines politiques pertinents*. Néanmoins, les résultats montrent que les effets des mesures existantes et projetées sur les personnes concernées pourraient faire l'objet d'un examen plus poussé. La même conclusion vaut aussi pour l'analyse des interdépendances entre chaque assurance sociale particulière et les autres assurances (notamment l'aide sociale) ou les autres domaines politiques. Les rapports complémentaires demandés par les commissions parlementaires en lien avec les révisions de loi ou les messages du Conseil fédéral donnent par exemple à penser que les effets des mesures projetées n'ont pas été analysés de façon suffisamment approfondie. Un point positif à relever à cet égard est la publication récente (août 2011) des premiers résultats du nouveau monitoring des passages entre l'aide sociale, l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité. Dans le domaine de l'AMal, le suivi et l'analyse des effets des mesures mises en œuvre a surtout permis d'étudier l'évolution des coûts. Les analyses visant à améliorer le rapport coût-efficacité du système de santé ont en revanche été négligées. Cela doit notamment être imputé à l'état lacunaire des données concernant la qualité des prestations.

Compétences et processus

Les *compétences* et les *processus* de l'analyse stratégique par les autorités fédérales sont pour l'essentiel *adaptés et cohérents*. L'influence prépondérante des offices fédéraux dans l'élaboration des documents est en accord avec la logique des centres de compétence de l'administration. Les acteurs politiques importants sont aujourd'hui davantage associés à l'analyse stratégique. Une marge d'amélioration demeure néanmoins dans certaines assurances sociales : dans l'AMal, en particulier, une implication plus poussée et plus systématique des acteurs de la politique de la santé (cantons, assureurs, fournisseurs de prestations) à l'analyse stratégique serait

³⁵ Avec la révision de la LAMal en matière de financement des hôpitaux, les conditions ont été créées afin de combler les lacunes au niveau des données dans le futur.

envisageable.³⁶ Cela augmenterait les chances de parvenir à un consensus au sujet de l'analyse stratégique et permettrait d'obtenir le soutien le plus large possible à l'élaboration des révisions de loi.

Identification des défis

Les autorités fédérales *ont le plus souvent reconnu à temps et de façon appropriée les défis stratégiques* auxquels sont confrontées les assurances sociales examinées dans ce rapport. Les priorités fixées par le Conseil fédéral correspondent dans une large mesure aux défis dégagés par l'analyse stratégique. Les *faiblesses* de l'analyse stratégique sont surtout apparues lors de l'*anticipation de possibles évolutions dynamiques*. Dans le domaine de la prévoyance professionnelle, par exemple, les autorités fédérales n'étaient guère préparées jusqu'en 2003 à une dégradation des conditions de placements. S'agissant de l'AI – bien que des prévisions dans ce domaine soient très difficiles – les projections relatives à la croissance des rentes se sont avérées trop optimistes. La question est également posée de savoir dans quelle mesure la focalisation sur l'objectif de la maîtrise des coûts dans l'AMal n'a pas empêché le Conseil fédéral d'identifier convenablement d'autres défis à relever (par exemple la qualité des soins).

L'appréciation suivante peut être portée sur la capacité du Conseil fédéral à identifier les défis auxquels ont été confrontées les différentes assurances sociales examinées dans ce rapport :

- Dans l'AVS et la PP, le Conseil fédéral a su anticiper les difficultés financières structurelles liées à l'évolution démographique et a reconnu la dimension prioritaire de ce problème. Il a très rapidement fait de la garantie du financement à moyen et à long terme de l'AVS et de la stabilité financière de la PP un enjeu central de la prévoyance vieillesse. Le Conseil fédéral a en outre reconnu la nécessité d'adapter l'AVS à l'évolution des réalités sociales. Les estimations souvent trop pessimistes de la situation financière de l'AVS s'expliquent par une sous-estimation à la fois de l'immigration de main-d'œuvre étrangère et des changements structurels de l'économie suisse. Les corrections apportées ces dernières années au modèle de calcul et l'actualisation des hypothèses relatives aux évolutions démographiques et économiques ont permis d'améliorer les calculs prospectifs.
- Dans la PP, les autorités fédérales étaient au départ mal préparées au scénario d'une dégradation des conditions de placement tel qu'il s'est dessiné à partir de l'année 2000. Des instruments ont dû être mis au point pour analyser cette situation, évaluer ses conséquences possibles sur le deuxième pilier et relever les défis posés. Les analyses fondées des coûts administratifs, politiquement controversés, ont été mandatées seulement après la votation sur le référendum concernant le projet d'adaptation du taux de conversion. L'analyse stratégique se caractérisait à ce titre par un manque de prévoyance et d'anticipation.

³⁶ Comme mentionné au chapitre 3.1, le DFI a déjà exprimé une déclaration d'intention dans ce sens.

- Dans l'AI, le Conseil fédéral a reconnu dans les années 2003 et 2004 les difficultés financières liées à l'augmentation du nombre de bénéficiaires de rentes (personnes souffrant de troubles psychiques) et a fait de l'assainissement financier de cette assurance une priorité. Le sous-financement de l'AI était connu dès les années 1990 et son assainissement représentait déjà un objectif politique du Conseil fédéral. Ce dernier a néanmoins été surpris par l'accélération de l'augmentation des rentes jusqu'en 2003. Les efforts d'assainissement antérieurs se sont dès lors révélés insuffisants.
- Dans l'AMal, le Conseil fédéral a reconnu à temps le problème de l'augmentation des coûts lié au nombre croissant de fournisseurs de prestations, aux incitations inopportunes à fournir des prestations supplémentaires ainsi qu'au progrès médical et technique. Il a également fait de la résolution de ce problème une priorité. L'importante focalisation sur l'objectif de la maîtrise des coûts conduit néanmoins à se demander dans quelle mesure d'autres défis importants n'ont pas été ignorés. L'étude de cas met par exemple en évidence le fait que d'autres facteurs de coûts et des mesures envisageables pour d'autres objectifs de la LAMal (notamment la qualité des soins) n'ont pas fait l'objet d'analyses et de discussions systématiques.
- L'existence d'un écart parfois conséquent entre les projections et les évolutions effectives s'observe également dans d'autres assurances sociales (AC, PC).

Information

L'information par les autorités fédérales des résultats de l'analyse stratégique est positive dans l'ensemble. La publication systématique des analyses et des rapports par le biais des communiqués de presse, des sites Internet des autorités et de la revue spécialisée « Sécurité sociale CHSS » mérite en particulier d'être signalée. Le Conseil fédéral communique également les résultats de l'analyse stratégique dans les messages relatifs à des révisions de loi, dans les procédures parlementaires et lors de contacts directs avec d'autres interlocuteurs (audition des cantons, des partenaires sociaux et des milieux intéressés, par ex.).

Les résultats disponibles permettent néanmoins d'identifier certaines *marges d'améliorations* dans la perspective du pilotage stratégique.

- Premièrement, la vision d'ensemble des résultats des analyses stratégiques conduites sur les assurances sociales pourrait être améliorée. Les informations sont communiquées par les autorités fédérales à l'occasion de projets de révision concrets ; elles sont éparpillées entre plusieurs analyses et rapports isolés et sont parfois présentées sous une forme résumée dans le rapport annuel sur les assurances sociales selon l'art. 76 LPGa. Une vue d'ensemble périodique et systématique (incluant l'analyse des liens avec d'autres assurances sociales et d'autres domaines politiques) permettrait au Conseil fédéral et aux milieux intéressés d'améliorer leur perception des enjeux stratégiques et des effets des mesures décidées ou projetées.

- Deuxièmement, des critiques sont parfois formulées, par les personnes interrogées dans le cadre de cette étude, contre les analyses stratégiques contenues dans les messages du Conseil fédéral. L'analyse exposée dans les messages sur les révisions de la LAMal n'a en particulier pas toujours été jugée suffisamment détaillée. Le fait que les conséquences possibles du nouveau financement hospitalier n'aient pas été suffisamment examinées à l'avance a notamment été pointé du doigt. Cette critique trouve un écho dans les interventions parlementaires qui demandent des rapports complémentaires sur plusieurs assurances sociales (notamment l'AVS et l'AMal), principalement sur les conséquences des mesures projetées.

4 Planification stratégique

4.1 Exécution de la planification stratégique

4.1.1 Objectifs, stratégie et planification politique

Objectifs stratégiques

Dans le cadre de son message du 2 février 2000 sur la 11^e révision de l'AVS, le Conseil fédéral a défini, partant d'une perspective d'ensemble, des « *lignes directrices générales* » pour le développement futur de la sécurité sociale, développement appelé à être mis en œuvre dans chacune des assurances sociales particulières (notamment l'AVS, l'AI, la PP et l'AMal). Il y réaffirme son attachement au maintien du système actuel de sécurité sociale et au renforcement de ses différents piliers. Il y montre en outre que son objectif premier est de consolider les prestations et le financement des assurances sociales. Il définit pour chacune des assurances sociales examinées les objectifs stratégiques suivants :

- Pour l'AVS, l'objectif prioritaire, déduit de l'objectif général de consolidation de la sécurité sociale, est de garantir le financement à moyen et à long terme de l'assurance. Il s'agit également de tendre vers la flexibilisation de l'âge de la retraite. Excepté la date à laquelle le financement de l'AVS doit être garanti, ces objectifs stratégiques ne sont ni précisés ni repris de manière plus détaillée dans les programmes de législation.
- Pour l'AI, le Conseil fédéral vise surtout l'assainissement financier. Cet objectif se retrouve dans les programmes de législation et dans le message sur la 5^e révision de l'AI. Du côté des prestations, le Conseil fédéral s'est donné pour but, dans la 5^e révision, de réduire le nombre des nouvelles rentes de 20 % par rapport à l'année 2003.
- Dans la PP, le Conseil fédéral vise en priorité à consolider les assises financières et institutionnelles du système afin de garantir la stabilité du 2^e pilier, dans le contexte des mutations sociales et économiques. Cet objectif ressort de la 1^{re} révision de la LPP présentée en 2000 et de l'agenda « Garantie et développement de la prévoyance professionnelle », arrêté en janvier 2003. Selon le Conseil fédéral, les rentes AVS et LPP doivent atteindre environ 60 % du dernier revenu annuel brut, la part à prévoir pour le 2^e pilier étant de 40 %. L'objectif 8 du programme de législation 2007-

2011 « Réformer les assurances sociales et assurer leur pérennité » le confirme en termes généraux. Un nouvel état des lieux de la prévoyance professionnelle est en cours d'élaboration, qui devrait être achevé fin 2011.

- Pour l'AMal, les objectifs stratégiques du Conseil fédéral sont définis – sur la base des résultats de l'analyse des effets de la LAMal – dans les programmes de législature 2003–2007 et 2007–2011. La priorité va à la maîtrise des coûts, complétée par la préservation de la solidarité entre assurés et par le maintien d'une fourniture de soins de haute qualité. C'est lors de la séance spéciale qu'il a consacré en janvier 2002 à la santé que le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif de maîtriser les coûts, en lieu et place de la « consolidation » et de l'« optimisation » du système. Lors d'une conférence de presse, en octobre 2010, le chef du DFI a formulé de nouveaux objectifs stratégiques en matière de santé. En juin 2011, le DFI a concrétisé ces objectifs dans un document stratégique, qui a été adopté par le Conseil fédéral. Désormais, l'amélioration de la qualité, la transparence et l'efficacité occupent le premier plan, comme autant de moyens de parvenir à la maîtrise des coûts dans l'AMal sans mettre en péril les objectifs de solidarité et de fourniture.
- Les objectifs stratégiques des autres assurances sociales formulés dans les programmes de législature se calquent principalement sur ceux de l'AVS.

Stratégies

Les études de cas montrent premièrement que le Conseil fédéral ne dispose, jusqu'en 2011, d'*aucun document stratégique spécifique* et publiquement accessible définissant de manière globale, documentée et actualisée les axes d'une politique susceptible de relever les défis des assurances sociales examinées.³⁷ Deuxièmement, les stratégies du Conseil fédéral pour ces assurances sont manifestement *d'une précision variable* et elles sont *élaborées selon différents processus et au moyen de divers instruments* – des informations permettent de conclure dans le même sens en ce qui concerne les assurances sociales n'ayant pas fait l'objet d'études de cas. Troisièmement, les études de cas montrent que, pour relever les défis des assurances sociales, le Conseil fédéral *procède* essentiellement *par révisions de loi successives*. Hormis pour l'AMal, l'édiction de dispositions d'exécution sur la base des lois existantes joue un rôle secondaire dans les stratégies mises en place par le Conseil fédéral, dont les documents stratégiques déterminants n'abordent pas les questions d'exécution (pas davantage pour l'AVS, que pour l'AI, la PP, l'AMal ou d'autres assurances sociales). Quatrièmement, les stratégies du Conseil fédéral se sont *développées au fil des ans* (AI), ou elles ont *évolué* (AMal, surtout). Dans les assurances sociales examinées, les stratégies et leurs bases peuvent donc se résumer comme suit :

- Pour l'AVS, le Conseil fédéral ne dispose d'aucune stratégie explicite et documentée pour répondre aux défis structurels à long terme. Il a tenté jusqu'à présent de garantir le financement de l'AVS par le biais de révisions

³⁷ La *Stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de santé* a été publiée par le DFI en juin 2011.

de loi successives³⁸. On en connaît bien les mesures, tant du côté des prestations que du financement. Mais la stratégie du Conseil fédéral pour garantir le financement de l'AVS à plus long terme n'est pas claire. Le gouvernement a fait des propositions à maintes reprises dans le cadre de la 12^e révision à venir. Il prévoit actuellement d'élaborer une stratégie permettant de garantir le financement de l'AVS en collaboration avec les milieux intéressés, de manière à aboutir à un consensus pour réviser cette assurance.

- La stratégie du Conseil fédéral pour assainir l'AI s'est développée et consolidée au fil des différentes révisions, comme le montrent les messages y relatifs. A partir de 2003, elle marque une rupture par rapport aux efforts d'assainissement entrepris jusque-là, en attaquant le problème du côté des prestations. Depuis lors, c'est dans cette optique que le Conseil fédéral entend serrer la vis, en suivant le principe selon lequel « la réadaptation prime la rente ». L'idée est de renforcer non seulement les efforts entrepris par l'assurance pour la réadaptation des assurés, mais aussi les obstacles à l'octroi d'une rente, par une interprétation plus stricte et homogène de la loi (rôle de la surveillance) et par une acception plus restrictive de la notion d'invalidité. Le projet du Conseil fédéral envisageait aussi des recettes supplémentaires pour assainir l'assurance. Il mettait aussi l'accent sur une réduction des prestations, une célérité plus grande dans la procédure d'instruction ainsi que le renforcement de la surveillance des offices cantonaux. La stratégie du Conseil fédéral a cependant été modifiée par le Parlement. Comme celui-ci a approuvé moins de recettes supplémentaires que prévu, le Conseil fédéral s'est vu contraint de renforcer les mesures d'assainissement du côté des prestations. L'édiction de dispositions d'exécution ayant une dimension stratégique n'est toutefois pas une partie explicite de la stratégie de l'exécutif.
- S'agissant de la consolidation de la PP, la stratégie du Conseil fédéral se base sur la 1^{re} révision de la LPP adoptée par le Parlement en automne 2003 et sur l'agenda qu'il a présenté fin janvier 2003 « Garantie et développement de la prévoyance professionnelle ». Ce document a été élaboré en réaction à la situation de sous-couverture que connaissaient alors de nombreuses institutions de prévoyance à la suite de turbulences sur les marchés financiers et à des interventions parlementaires s'y rapportant. Par ailleurs, le Conseil fédéral prévoyait d'analyser les points faibles du système de la prévoyance professionnelle afin d'y remédier à court et à moyen terme. L'agenda comprenait ainsi des mesures immédiates pour garantir la stabilité financière de la prévoyance professionnelle (mesures d'assainissement et adaptation du taux d'intérêt minimal), des mandats d'étude à moyen terme (relatifs à la réforme de la surveillance) et des propositions à long terme visant la consolidation financière (discussion sur le relèvement de l'âge de la retraite). Au lieu d'envisager une seule réforme d'ensemble, le Conseil fédéral a procédé par étapes, en multipliant les révisions de loi. Il fallait

³⁸ Le Conseil fédéral considérait la 11^e révision de l'AVS (ou sa nouvelle version) comme la première étape d'une réforme d'ensemble. Cette première étape avait pour but de garantir à court et à moyen terme (10–15 ans) l'équilibre des finances de l'assurance.

d'abord préparer les bases de décision pour les mesures de moyen et long termes.

- La stratégie du Conseil fédéral pour relever les défis de l'*AMal* figure dans les programmes de législature (2003–2007 et 2007–2011) et dans le message sur les éléments repris de la 1^{ère} 2^{ème} révision de la LAMal.³⁹ En 2003–2007, le Conseil fédéral visait, pour maîtriser les coûts, en priorité le renforcement des incitations économiques et la suppression des effets pervers dus à des incitations financières négatives. La réforme de l'*AMal* devait être mise en œuvre par trains de mesures successifs coordonnés dans une stratégie d'ensemble. Celle-ci englobait des projets de réforme traitant des sujets tels que le financement des soins, la liberté de contracter, la réduction des primes, la participation aux coûts, le financement des hôpitaux et le système d'assurance avec réseaux de soins intégrés (*managed care*). Pour préserver la solidarité entre assurés et maintenir une fourniture de soins de haute qualité, il s'agissait de procéder en permanence à des ajustements de détail, surtout au niveau des ordonnances. Mais comme les travaux parlementaires sur ces projets commençaient à tarder, le Conseil fédéral a mis l'accent sur les mesures susceptibles de faire baisser les coûts qu'il pouvait prendre au niveau des ordonnances (abaissement des tarifs et des prix, réexamen du catalogue de prestations sous l'angle de l'efficacité, de l'adéquation et de l'économicité), sans avoir toutefois de stratégie claire pour le faire en termes de domaines clés, de priorité et de calendrier des adaptations. Le Conseil fédéral a présenté sa stratégie en matière de qualité en octobre 2009. En juin 2011, le DFI a publié un document stratégique sur la politique de santé, a été adopté par le Conseil fédéral de 23 juin 2011. Le document stratégique contient les buts et les lignes directrices de la politique de la santé ainsi que trois priorités au niveau de la loi et des ordonnances avec grâce auxquelles les buts doivent être atteints. Les priorités sont le renforcement de la surveillance, les mesures d'économie immédiates et les réformes à moyen et à long terme.

Planification politique

Plusieurs approches sont à différencier dans la planification des affaires politiques du Conseil fédéral :

- La planification des affaires politiques du Conseil fédéral se trouve essentiellement dans son *programme de législature*, duquel sont déduits les objectifs annuels du gouvernement et des départements. Les programmes de législature comprennent les révisions prévues et en cours. Celui de 2003–2007 contenait par exemple à titre de lignes directrices les messages sur la révision de la LAMal en deux paquets législatifs et d'autres éléments de

³⁹ Message concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (Stratégie et thèmes urgents) du 26 mai 2004, FF 2004 4019.

réforme. Les objectifs du programme de législature concernant les projets de loi peuvent être modifiés en fonction de facteurs politiques et économiques⁴⁰.

- Les décisions du Conseil fédéral en matière de planification politique découlent surtout de *discussions* ayant la forme de « *décisions de principe* » (AVS et AI), d'« *agenda* » (PP) ou de « *stratégie globale* » (AMal)⁴¹. Elles sont provoquées par des décisions politiques (comme le rejet de la 11^e révision de l'AVS ou l'échec de la 2^e partie de la révision partielle de la LAMal) ou par la situation économique (nécessité d'agir en matière de prévoyance professionnelle vu les bouleversements observés sur les marchés financiers).
- En dehors de telles planifications d'ensemble, le Conseil fédéral a lancé des *révisions de loi particulières* en se fondant sur des mandats du Parlement⁴² ou sur sa propre analyse de la situation⁴³. Les études de cas montrent que le Conseil fédéral a des discussions de fond touchant la planification lorsqu'il examine des projets de loi, des rapports établis en réponse à des interventions parlementaires ou, de manière sporadique, en marge d'un événement de l'actualité ou d'affaires inscrites à l'ordre du jour et ayant un lien entre elles. Les révisions de loi provoquées par des tiers semblent avoir une importance encore plus grande dans les assurances sociales n'ayant pas été retenues pour des études de cas. Les projets de loi sur les allocations familiales, et sur les allocations de maternité, dans le cadre des APG n'ont pas été initiés par le Conseil fédéral.

La planification des affaires politiques du Conseil fédéral, dans toutes les assurances sociales, porte essentiellement sur le développement de la législation. Les dispositions d'exécution ayant une dimension stratégique ont la plupart du temps été édictées en lien avec les révisions de loi (notamment AI et PP), ou sur la base d'une analyse de la situation (PP). On repère les indices d'une certaine planification au niveau des dispositions d'exécution surtout dans l'AMal et dans l'AC. Les objectifs du Conseil fédéral et du DFI présentent ainsi, à côté des révisions de loi, des modifications d'ordonnance visant une meilleure maîtrise des coûts. Le Conseil fédéral reprend aussi dans son programme annuel des sujets relevant du maintien de la solidarité entre assurés et de l'assurance qualité.

⁴⁰ Par ex., suite à l'échec de la première version de la 11^e révision de l'AVS, les travaux préparatoires pour la 12^e révision de l'AVS ont été moins rapidement lancés que prévu dans le programme de législature après que le Conseil fédéral a décidé de présenter une nouvelle version de la 11^e révision.

⁴¹ Les jalons déterminants pour le développement de la législation sur les assurances sociales examinées dans ce rapport sont les décisions de principe prises par le Conseil fédéral en juin 2004 sur la base d'un état des lieux (« Panorama des assurances sociales »), l'agenda présenté fin janvier 2003, « Garantie et développement de la prévoyance professionnelle », et la stratégie globale adoptée le 25.2.2004 pour la révision de la LAMal.

⁴² AI : 5^e et 6^e révisions ; PP : projets sur le taux de conversion minimal et sur l'assainissement des caisses de pension des corporations de droit public ; AMal : loi sur la surveillance.

⁴³ Par ex., mesures urgentes pour contenir l'évolution des coûts dans l'AMal, vu la forte augmentation des primes d'assurance.

4.1.2 Préparation des révisions de loi

Les considérations qui suivent présentent les révisions de loi soumises par le Conseil fédéral au Parlement de 2003 à 2011 concernant l'AVS, l'AI, la PP et l'AMal⁴⁴.

Assurance-vieillesse et survivants (AVS)

Vu le rejet de la 11^e révision de l'AVS par le peuple, le 16 mai 2004, le Conseil fédéral a adopté, le 21 décembre 2005, deux messages sur la *nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS*. Ceux-ci contenaient des mesures portant sur les prestations et l'introduction d'une réglementation sur la préretraite. L'objectif du Conseil fédéral était principalement de garantir l'équilibre financier de l'AVS à court et à moyen terme et de renforcer la possibilité d'anticiper ou d'ajourner la retraite. Le jour même où cette nouvelle version échouait devant le Parlement (1^{er} octobre 2010), le Conseil fédéral a annoncé qu'il allait relancer la réforme de l'AVS. Le 3 décembre 2010, il a adopté le message sur l'amélioration de la mise en œuvre de l'AVS, contenant des modifications d'ordre technique, et décidé de préparer les bases d'une révision en profondeur de l'AVS. Le projet visant l'amélioration de la mise en œuvre de l'AVS a été approuvé par le Parlement le 17 juin 2011.

Assurance-invalidité (AI)

Concernant l'AI, le Conseil fédéral a présenté au Parlement quatre révisions de loi :

- Le 4 mai 2005, il a adopté son message sur la *simplification de la procédure* dans l'AI. Les mesures correspondantes ont été votées par le Parlement, moyennant quelques modifications, en 2005 encore.
- Le 22 juin 2005, le Conseil fédéral a adopté les messages sur la 5^e *révision* et sur le *financement additionnel* de l'AI. La 5^e révision avait surtout pour objectif de réduire l'augmentation du nombre de nouvelles rentes et de supprimer les effets pervers dus à des incitations financières négatives. Le Parlement a adopté cette révision le 6 octobre 2006 et le peuple l'a acceptée en référendum le 17 juin 2007. Le Parlement a dissocié de la 5^e révision le projet de financement additionnel pour le traiter séparément. Il s'est finalement décidé, en juin 2008, pour un relèvement temporaire de la TVA, moins important que ne le prévoyait le projet du Conseil fédéral. Simultanément, il a approuvé une loi d'assainissement qui prévoyait la création d'un fonds de compensation propre à l'AI, indépendant de celui de l'AVS, et qui obligeait le Conseil fédéral de présenter avant fin 2010 une 6^e révision contenant en priorité des mesures du côté des dépenses. Le financement additionnel a été accepté en votation par le peuple et les cantons le 27 septembre 2009.
- Le Conseil fédéral a présenté le 24 février 2010 le premier volet de la 6^e révision de l'AI (révision 6a). Celui-ci comprend des mesures réalisables à plutôt courte échéance : l'encouragement de la réadaptation des bénéficiaires de rente, un nouveau mécanisme de financement pour l'assurance, un surcroît de concurrence entre fournisseurs d'appareils

⁴⁴ Les projets de loi sont présentés plus en détail dans les études de cas (voir l'annexe).

auxiliaires, et la création d'une contribution d'assistance. Le Parlement a adopté ce projet en mars 2011 en le modifiant à peine. Le Conseil fédéral a approuvé le second volet de la 6^e révision (révision 6b) le 13 mai 2011. Ce train de mesures vise l'assainissement durable de l'assurance et le remboursement complet de la dette de l'AI envers le Fonds de l'AVS. Les principaux éléments de cette révision sont la mise en place d'une échelle des rentes linéaire, le renforcement des efforts consacrés à la réadaptation, l'adaptation de la rente parentale, l'institution d'un mécanisme d'intervention permettant de garantir la pérennité de l'équilibre financier, et le renforcement de la lutte contre la fraude à l'assurance.

Prévoyance professionnelle (PP)

Le Conseil fédéral a lancé quatre révisions de loi concernant la PP :

- Il a présenté le 19 septembre 2003 le message concernant des mesures destinées à résorber les *découverts* dans la prévoyance professionnelle, que le Parlement a adopté le 18 juin 2004 moyennant de légères retouches.
- Il a adopté le 22 novembre 2006 le message sur l'adaptation du taux de conversion minimal. Après avoir tout d'abord essuyé des résistances, l'abaissement du taux de conversion a été clairement accepté par le Parlement le 19 décembre 2008, avant d'être rejeté par le peuple le 7 mars 2010.
- Le 15 juin 2007, il a présenté son message sur la réforme structurelle au Parlement. Cette réforme a pour objectif d'améliorer la surveillance de la prévoyance professionnelle. Le message comprenait un projet 1 centré sur la réforme structurelle et un projet 2 visant à améliorer la situation des travailleurs âgés. Tous deux ont été acceptés par le Parlement, le 11 décembre 2009 pour le projet 2, et, avec quelques modifications, le 19 mars 2010 pour le projet 1.
- Il a adopté le 19 septembre 2008 le message sur le financement des *institutions de prévoyance de corporations de droit public*, proposant l'autonomisation juridique, financière et organisationnelle et le passage à un refinancement complet des institutions de prévoyance de corporations de droit public. Le Parlement a approuvé ce projet le 17 décembre 2010, en préférant au refinancement complet proposé par le gouvernement une recapitalisation visant un taux de couverture de 80 %.

Assurance-maladie (AMal)

Le Conseil fédéral a lancé en 2004 deux paquets législatifs visant à réformer la LAMal ainsi qu'un projet distinct dédié au financement des soins. Il a en outre proposé au Parlement, en 2009, des mesures urgentes pour maîtriser les coûts⁴⁵. Une partie des projets du Conseil fédéral sur le financement des soins a été fortement modifiée par le Parlement, si ce n'est rejetée. Certains projets importants restent en suspens devant le Parlement :

⁴⁵ En 2011, il a en outre ouvert une procédure de consultation à propos de la nouvelle loi sur la surveillance.

- Le Conseil fédéral a présenté au Parlement, le 15 septembre 2004, le 1^{er} paquet législatif comprenant quatre messages distincts. Celui concernant la *stratégie et des points urgents* (par ex. la prolongation de la compensation des risques) a été pour l’essentiel accepté par le Parlement le 8 octobre 2004. Les projets relatifs à la *liberté de contracter* et à la *participation aux coûts* sont encore pendants. S’agissant de la *réduction de primes*, le Parlement a accepté le 18 mars 2005 un projet différent de celui proposé par le Conseil fédéral.
- Le Conseil fédéral a adopté le 2^e paquet législatif le 15 septembre 2004. S’agissant du *financement hospitalier*, le Parlement a approuvé le 21 décembre 2007 un projet s’écartant de celui du Conseil fédéral. Le projet sur le *managed care* a été fortement élargi par le Parlement a été accepté le 30 septembre 2011. Quant aux mesures proposées par le Conseil fédéral pour maîtriser les coûts des médicaments, le Conseil national l’a rejeté le 1^{er} octobre 2008.
- Le Conseil fédéral a adopté le message sur le financement des soins le 15 février 2005. En juin 2008, les deux Chambres se sont entendues pour refuser le projet, qui avait été modifié.
- Le Parlement a plusieurs fois modifié le projet prévoyant des *mesures urgentes pour contenir l’évolution des coûts* adopté par le Conseil fédéral le 29 mai 2009. Il a finalement rejeté la version qui en est résultée, le 1^{er} octobre 2010.

4.1.3 Ediction de dispositions d’exécution

Pour l’édiction des dispositions d’exécution (ordonnances, directives), le Conseil fédéral jouit sur la base de la législation existante d’une marge de manœuvre très différente, d’un point de vue stratégique, selon l’assurance sociale considérée (cf. chapitre 2). En conséquence, c’est dans l’AMal qu’il a été le plus actif entre 2003 et 2011⁴⁶ :

- Dans l’AMal, à partir de 2005–2006, le Conseil fédéral a privilégié l’édiction de dispositions concernant les tarifs et les prix des médicaments, des moyens, des appareils et des analyses de laboratoire, la surveillance des assureurs-maladie et l’approbation des primes, et le domaine de la garantie de la qualité. Il a également pris quelques mesures pour réexaminer le catalogue des prestations.⁴⁷
- Dans la PP, le Conseil fédéral a adapté le taux d’intérêt minimal à quatre reprises. En lien avec les révisions de loi, il a édicté différentes dispositions pour remédier à la sous-couverture des caisses de pension et pour optimiser

⁴⁶ Les activités du Conseil fédéral sur le plan des dispositions d’ordonnance sont présentées en détail dans les études de cas (voir l’annexe).

⁴⁷ Pour les prestations médicales, l’admission comme prestation obligatoire subsiste jusqu’à la preuve du non-respect des principes efficacité, adéquation et économicité (EAE). Le Conseil fédéral est tenu de vérifier régulièrement les critères EAE et les met en œuvre dans la mesure des ressources de l’administration (cf. les rapports mentionnés dans la note de bas de page 18).

la surveillance. Il a pris des mesures par voie d'ordonnance pour encourager la participation des employés âgés au marché de l'emploi (possibilité de maintenir sa prévoyance dans le pilier 3a en cas d'activité lucrative au-delà de l'âge ordinaire de la retraite), mis en place des améliorations en faveur des travailleurs atypiques (surtout en flexibilisant la durée d'engagement minimale exigée pour une affiliation à la PP) et adapté les dispositions d'ordonnances concernant le placement de la fortune des caisses de pension, des fondations de libre passage et des fondations du pilier 3a.

- Dans l'AI, le Conseil fédéral a tout d'abord édicté les dispositions d'exécution des 4^e et 5^e révisions⁴⁸. Il a ensuite renforcé la surveillance des offices AI par différentes prescriptions. Enfin, il a pris plusieurs mesures concernant les prix des moyens auxiliaires (conventions tarifaires pour les appareils auditifs), la situation des centres d'observation médicale de l'AI (COMAI) et la collaboration interinstitutionnelle (projet CII-MAMAC).

4.1.4 Influence des acteurs impliqués

Le chef du DFI

Les études de cas montrent que la planification stratégique a été élaborée surtout par le chef du DFI avec les offices compétents. Dans les assurances sociales examinées, le conseiller fédéral a la plupart du temps tenu un rôle de première importance dans la planification et l'élaboration des projets de loi. D'une part, il était en contact permanent avec les offices compétents (OFAS et OFSP), avec lesquels il a fait périodiquement le point et discuté des stratégies possibles et des mesures à prendre. D'autre part, il a soulevé des questions stratégiques au Conseil fédéral et établi les priorités d'entente avec les offices. Les informations ressortant des études de cas obligent à constater que le Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale ne fait guère avancer activement le développement des assurances sociales examinées. En fait, c'est chaque fois sur demande du chef du DFI qu'il discute de questions de principe et prend des décisions dans ce domaine. Les documents de discussion examinés dans le cadre des études de cas et les messages publiés indiquent que le Conseil fédéral en tant que collège ne se préoccupe pas systématiquement et en permanence du développement des assurances sociales, mais de manière irrégulière et au cas par cas.⁴⁹

Les chefs de département ont toutefois été actifs durant la période examinée et ils ont donné des impulsions stratégiques d'importance. Ils ont aussi parfois agi en réaction à l'évolution de l'environnement économique et à des interventions parlementaires :

- Quand des projets de révision ont échoué devant le peuple ou le Parlement, le chef de département a chaque fois très rapidement fait dresser un état de la

⁴⁸ Concernant surtout les services médicaux régionaux (SMR), des projets pilotes (sur la contribution d'assistance et la réadaptation), la lutte contre la fraude à l'assurance, les mesures de détection et d'intervention précoces ainsi que les mesures de réadaptation.

⁴⁹ Cette constatation se base sur les documents mis à disposition par le DFI pour la présente évaluation, et qui étaient jugés importants par le DFI du point de vue du pilotage stratégique.

situation et demandé une discussion stratégique au sein du Conseil fédéral pour aboutir à des *décisions de principe*. Celles-ci ont été d'une très grande importance sur le plan stratégique et pour la planification des projets. La célérité de la réaction du Conseil fédéral apparaît par exemple dans les décisions de principe qu'il a prises tantôt sur la base du « Panorama des assurances sociales » établi après l'échec de la 11^e révision de l'AVS, tantôt sur la base de la « Stratégie globale » visant la révision de la LAMal après le rejet de la 2^e révision partielle de cette assurance⁵⁰. Le chef de département a également réagi à l'évolution économique et aux interventions parlementaires, comme en témoigne l'agenda « Garantie et développement de la prévoyance professionnelle », qui se fondait sur une note de discussion du DFI. C'est aussi lui qui a lancé les mesures urgentes pour maîtriser les coûts.

- Le chef de département a eu une influence déterminante sur l'*élaboration des projets de révision*. Il a sollicité parfois des auditions d'acteurs politiques, auxquelles il a pris part. Il également marqué les projets de révision sur le plan du contenu, notamment lors de la nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS.

Sur le plan des dispositions d'exécution, la marque du chef de département dans l'utilisation des marges de manœuvre est moins évidente. Il a par exemple élaboré avec l'OFSP des stratégies dans l'AMal (stratégie qualité). Mais ces mesures sont prises plutôt au cas par cas, en fonction des problèmes rencontrés et de facteurs politiques (cf. point suivant).

Influence du Parlement et d'autres acteurs

Le Parlement et d'autres acteurs – les commissions d'experts, les cantons, les partis politiques, les partenaires sociaux et les milieux intéressés – ont joué de leur influence et marqué la planification stratégique du Conseil fédéral à divers niveaux :

- *Choix des procédures* : premièrement, le Parlement a parfois exercé, par des interventions et dans le cadre de son action législative, une influence directe sur les décisions de principe et sur la planification des projets du Conseil fédéral. Ce fut le cas, par exemple, des interventions parlementaires relatives à la PP en amont de l'agenda « Garantie et développement de la prévoyance professionnelle », du mandat parlementaire demandant au Conseil fédéral de préparer un projet d'assainissement des caisses de pension des corporations de droit public, et de la loi sur l'assainissement de l'AI qui chargeait le Conseil fédéral de présenter le message d'une 6^e révision de l'AI. Deuxièmement, le Conseil fédéral a parfois organisé des consultations auprès des acteurs concernés ou impliqués à propos de la suite à donner aux décisions de principe. Ce fut le cas par exemple après l'échec de la 11^e révision de l'AVS ou pour établir la stratégie globale définissant les axes de la réforme de l'AMal.

⁵⁰ Autres exemples : la présentation d'une note de discussion par le chef du DFI sur la situation financière de l'AI et sur les mesures d'assainissement correspondantes peu après le rejet de la 11^e révision de l'AVS ou la décision prise rapidement par le chef de département quant à la suite à donner à l'échec de la nouvelle version de la même 11^e révision de l'AVS.

- *Mesures légales* : le Parlement et d'autres acteurs ont usé de leur influence sur les mesures légales proposées par le Conseil fédéral en intervenant par différents canaux avant la publication des messages de celui-ci. Premièrement, les projets présentés par le Conseil fédéral ont généralement tenu compte des interventions parlementaires. Deuxièmement, ces projets ont parfois été préparés par des commissions d'experts, surtout en ce qui concerne la PP. Troisièmement, le Conseil fédéral a impliqué dans ses travaux la Commission AVS/AI, la Commission LPP et, s'agissant de l'AMal, les acteurs de la santé (à commencer par les cantons et les assureurs). Enfin, les acteurs – cantons, partis politiques, partenaires sociaux, milieux intéressés, etc. – ont généralement pu exprimer leur avis sur les propositions du Conseil fédéral dans le cadre de consultations ou d'auditions dont les délais, il faut en convenir, ont parfois été très courts⁵¹. Il est arrivé que le Conseil fédéral tienne compte des objections et des propositions émises lors de ces consultations. Quelquefois, les projets de loi ont aussi été influencés par des arrêts du Tribunal fédéral⁵². A considérer les autres assurances sociales ne faisant pas l'objet des études de cas, on constate que le Parlement lance différentes révisions de loi de son propre chef (allocations familiales, indemnités de maternité peu après l'échec subi par le projet présenté par le Conseil fédéral et parallèlement à un nouveau projet conçu par celui-ci).
- *Dispositions d'exécution* : la planification et l'édiction des dispositions d'exécution sont parfois fortement influencées par le Parlement. Celui-ci a par exemple exercé une grande pression dans le domaine de l'AMal au sujet du prix des médicaments, de la garantie de la qualité et de la transparence en matière de surveillance, par le biais d'interventions parlementaires et de recommandations des CdG⁵³. Dans l'AI, il a chargé le Conseil fédéral d'élaborer une stratégie globale pour renforcer la surveillance. Des incitations à édicter des dispositions d'exécution sont également venues d'études menées par différents services⁵⁴ et d'arrêts du Tribunal fédéral⁵⁵. Le Conseil fédéral s'est quelquefois montré ouvert aux impulsions provenant de la branche concernée⁵⁶. Il a tantôt sollicité des commissions d'experts⁵⁷,

⁵¹ Par ex. au sujet des mesures urgentes visant la maîtrise des coûts et le projet de loi sur la surveillance dans l'AMal.

⁵² Exemples : plusieurs arrêts du Tribunal fédéral ont servi de base au Conseil fédéral pour adapter la notion d'invalidité dans le cadre de la 5^e révision de l'AI ; un arrêt de référence du Tribunal fédéral relatif aux révisions de rente (adaptation des rentes en cours prononcées en raison de troubles somatoformes douloureux, d'une fibromyalgie ou d'une pathologie similaire) a contribué à la création d'une base légale correspondante dans la 6^e révision de l'AI.

⁵³ Lettre du 13.11.2007 de la CdG-E au Conseil fédéral (évaluation du rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal) ; lettre du 26.1.2009 au Conseil fédéral (Inspection « Définition des nouveaux tarifs des analyses de laboratoire (LAMal) »). La CdG-E y formule des recommandations à l'intention du Conseil fédéral sur la base d'études menées par le CPA.

⁵⁴ Analyses du surveillant des prix (2003) et rapports du Contrôle fédéral des finances (2007) sur les prix des appareils auditifs dans l'AI.

⁵⁵ Par ex., renvois du TF à certaines lacunes institutionnelles et organisationnelles en lien avec la qualité des expertises médicales dans l'AI et le rôle qu'y jouent les COMAI.

⁵⁶ Par ex., la révision des dispositions de placement (PP) a répondu à une demande adressée à l'OFAS par des institutions de prévoyance.

tantôt consulté différents acteurs pour l'élaboration de dispositions d'exécution (par ex. les partenaires sociaux dans la PP, les cantons et les assureurs dans l'AMal). En outre, le Parlement a fait quelquefois usage de son droit d'être consulté sur des projets d'ordonnance (par ex. les textes réglant l'application de la réforme structurelle de la PP)⁵⁸.

4.1.5 Information

L'instrument le plus important pour la communication de la planification stratégique du Conseil fédéral se trouve dans les *messages* relatifs aux révisions de loi. Les documents stratégiques fondamentaux font aussi parfois l'objet d'une publication⁵⁹. Le Conseil fédéral (ou le DFI) communique généralement ses positions et ses décisions essentielles au moyen de communiqués de presse. Ceux-ci sont souvent accompagnés de documents complémentaires (par ex. une feuille d'information, un rapport, etc.). Les informations et les documents relatifs aux projets de révision ou aux dispositions d'exécution se trouvent sur les pages Internet des autorités fédérales⁶⁰. Si nécessaire, les offices fournissent également des informations sur les bilans que tire le Conseil fédéral, ses projets de révision ou les nouvelles dispositions d'exécution à travers des publications spécialisées (comme la revue « Sécurité sociale CHSS » et le Bulletin de la prévoyance professionnelle).

Le Conseil fédéral utilise d'autres instruments de communication importants : on mentionnera les consultations informelles (ou les auditions) effectuées auprès des cantons, des partis ou des groupes d'intérêt (partenaires sociaux, acteurs de la santé, organisations faîtières) avant une décision de procédure, à propos de la révision de l'AVS ou de la LAMal, et les procédures de consultation portant sur les révisions de loi ; la communication du Conseil fédéral passe aussi par les informations fournies lors des séances de commission parlementaire, en réponse à des interventions parlementaires, lors des discussions d'ordre stratégique avec les partis (par ex. dans le cadre des rencontres à la maison de Watteville) et dans le cadre des dialogues nationaux sur la politique sociale et sur la santé.

4.2 Evaluation de la planification stratégique

4.2.1 Objectifs, stratégie et planification politique

Objectifs stratégiques

Une appréciation positive doit être portée sur les objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral. Ceux-ci sont ajustés aux difficultés qui se présentent et sont

⁵⁷ Par ex., la Commission LPP, la Commission fédérale des prestations générales et des principes (CFPP) et la Commission fédérale des analyses, moyens et appareils (CFAMA).

⁵⁸ Art. 151 LParl (RS **171.10**)

⁵⁹ Par ex., la stratégie globale visant la réforme de la LAMal ; joint à un communiqué de presse, l'agenda « Garantie et développement de la prévoyance professionnelle » (donnant un aperçu des mesures prévues) reposait sur une note de discussion du Conseil fédéral.

⁶⁰ Depuis le 5.10.2011, la Confédération donne des informations sur le processus de la réforme de l'AVS via le portail internet www.avs-ensemble.ch.

cohérents entre eux. Le Conseil fédéral a défini à temps comme objectif stratégique la consolidation des assurances sociales dans ses lignes directrices pour le développement futur du système de sécurité sociale. L'accent porté sur la garantie du financement de l'AVS et de l'AI, sur la stabilisation du système de la prévoyance professionnelle ainsi que sur la maîtrise des coûts dans l'AMal correspond aux priorités fixées par le Conseil fédéral en réponse aux difficultés rencontrées dans ces domaines (cf. 3.2).

Les études de cas permettent toutefois de relever trois points critiques dans la définition des objectifs stratégiques :

- Les objectifs stratégiques du Conseil fédéral sont *formulés la plupart du temps en termes généraux* et ne sont pas précisés davantage dans les documents fondamentaux (tels que les programmes de législature) – ce constat vaut pour l'ensemble des assurances sociales. Dans l'AMal, par exemple, la qualité et l'efficience visées dans le système de santé ne sont pas précisés. Dans la PP, il manque l'indication d'une direction claire à laquelle les acteurs de la branche pourraient se référer.
- Surtout dans l'AMal, le Conseil fédéral a mis l'accent de façon *quelque peu unilatérale* sur l'objectif de maîtrise des coûts en comparaison des autres défis rencontrés. Les nouveaux objectifs stratégiques récemment communiqués par le DFI en matière de politique de santé – qualité, transparence et efficience – sont à cet égard bienvenus. Ils mettent en exergue le fait que les efforts déployés dans la maîtrise des coûts ne doivent pas nuire aux deux autres objectifs (l'accès à des soins de haute qualité et la solidarité entre les assurés).
- Outre les objectifs d'ordre financier, le niveau des prestations financières visé est parfois défini, comme pour l'AVS et la PP, sous la forme d'ordre de grandeur (cf. 4.1.1). Dans la 5^e révision de l'AI, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif d'abaisser le nombre de nouvelles rentes de 20 % par rapport à celui de 2003. Il manque toutefois d'autres *objectifs* définissant le niveau des prestations et leur *conséquence* sur la situation des destinataires. La même impression ressort de l'analyse sommaire du pilotage stratégique dans les autres assurances sociales.

Stratégies

Les stratégies du Conseil fédéral pour répondre aux difficultés souffrent de quelques faiblesses.

- Premièrement, le Conseil fédéral ne disposait jusqu'en 2011 d'aucun document stratégique explicite et publié.⁶¹ Même le Parlement n'a accès à aucun document de ce type. La stratégie du Conseil fédéral pour chacune des assurances sociales doit par exemple être reconstituée à partir de plusieurs documents (surtout les messages).
- Deuxièmement, les stratégies du Conseil fédéral dans les assurances sociales examinées ne sont pas entièrement explicitées. Tandis que les priorités à

⁶¹ La *Stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de la santé* a été publiée en juin 2011 par le DFI.

court et à moyen terme sont en général claires, le développement à plus long terme de la législation et les points clés des dispositions d'ordonnance présentent des lacunes. En conséquence, le Conseil fédéral n'a pas encore pris suffisamment la mesure de sa responsabilité de direction sur le plan stratégique.

- Troisièmement, le Conseil fédéral procède parfois de manière réactive dans la définition de ses stratégies. Par exemple, il n'était jusqu'en 2003 pas préparé à la possibilité d'une dégradation des marchés financiers et il a dû commencer par mettre en place une stratégie pour faire face aux conséquences de ce nouveau contexte pour la prévoyance professionnelle. Dans l'AI, il a développé et consolidé sa stratégie en cours de route, en réagissant notamment aux pressions du Parlement. Aucune stratégie n'apparaît clairement dans l'action du Conseil fédéral sur le plan des dispositions d'exécution. L'AMal montre que le Conseil fédéral agit de manière pragmatique et tendanciellement réactive.

Quoique procédant par révisions de loi successives, les stratégies que le Conseil fédéral poursuit à court et à moyen terme dans les assurances sociales examinées pour le présent rapport apparaissent néanmoins justes et pertinentes. Il est arrivé que les projets de réforme plus importants échouent, comme la 2^e révision partielle de la LAMal. A l'inverse, procéder par étapes en soumettant au vote les projets de réforme les uns après les autres a permis de remporter des succès dans plusieurs assurances sociales, surtout dans l'AI et l'AMal. Par ailleurs, les priorités et les mesures proposées dans les révisions de loi ont été jusqu'à présent dans la ligne des objectifs stratégiques du Conseil fédéral. Une même impression se dégage de l'analyse sommaire des assurances sociales ne faisant pas l'objet des études de cas. Cette évaluation positive des stratégies à court et à moyen terme relativise donc en partie la critique de fond adressée ici à l'endroit des stratégies du Conseil fédéral.

La stratégie poursuivie dans les assurances sociales examinées ici peut être évaluée comme suit :

- Dans l'AVS, le Conseil fédéral ne dispose d'aucune stratégie pour garantir le financement à relativement long terme, ce qui représente une sérieuse lacune sur le plan du pilotage stratégique. Il faut saluer l'intention du Conseil fédéral d'élaborer une telle stratégie en collaboration avec les milieux concernés. On relèvera aussi la méthode qu'il a prévue – procéder par révisions de loi successives – et la cohérence des mesures de court et moyen termes proposées jusqu'à présent dans les révisions de loi.
- Dans l'AI, le Conseil fédéral a développé et consolidé sa stratégie au fil des différents projets de révision. Le message sur la révision 6b de l'AI expose aussi clairement comment le Conseil fédéral entend assainir durablement cette assurance à plus long terme. Axée sur les défis à relever, cette stratégie est cohérente et adaptée au contexte politique. Le Conseil fédéral s'est attelé avec fermeté à l'assainissement financier de l'AI. Il a développé sa stratégie au fil des années, grâce au travail effectué pour les projets de révision et à ses échanges avec le Parlement. Il s'est ainsi montré prêt à s'adapter en réagissant rapidement à la pression du Parlement. Le principe selon lequel « la réadaptation prime la rente » a pleinement contribué au développement

de la législation. Les mesures choisies pour former le projet de révision (5^e révision) et le calendrier des projets proposés par le Conseil fédéral se sont avérés fondamentalement judicieux. La critique porte sur le fait que les objectifs poursuivis sur le plan des dispositions d'exécution ne sont pas plus clairement partie intégrante de la stratégie et que le Conseil fédéral (ou l'administration) ait été trop passif dans certains domaines (le prix des moyens auxiliaires et la question de l'indépendance des centres d'observation médicale).

- Dans la *PP*, le Conseil fédéral ne disposait jusqu'en 2011 d'aucune stratégie élaborée pour le développement des conditions-cadre de ce domaine⁶². L'agenda intitulé « Garantie et développement de la prévoyance professionnelle » a certes servi d'état des lieux à des fins stratégiques et de base pour planifier diverses révisions de loi et d'autres mesures. Mais ce document n'a pas le caractère d'une stratégie globale, générale et à long terme pour l'évolution des conditions-cadre de la prévoyance professionnelle. Une telle stratégie devrait au moins exposer, en termes de grands axes, les conditions-cadres législatives de la prévoyance professionnelle ainsi que les instruments qui devraient être mis à disposition des instituts de prévoyance et des autorités de surveillance. Ceci afin d'assurer que les instituts de prévoyance puissent garantir, même lors de changements importants de l'environnement (démographie, détérioration des perspectives de placement financier), le niveau de prestations prévu en matière de prévoyance professionnelle. La stratégie pourrait également prévoir différents scénarios pour l'éventuelle adaptation des paramètres techniques de la prévoyance professionnelle (taux de conversion, taux d'intérêt minimal). Le Conseil fédéral a élaboré les objectifs des projets de loi pas à pas en réagissant aux interventions parlementaires. Ce procédé convient parfaitement pour répondre aux difficultés qui se présentent. Mais il condamne le pilotage à être essentiellement réactif, ponctuel et peu prévoyant. Jusqu'en 2003, le Conseil fédéral n'avait aucun scénario pour affronter les conséquences d'une évolution négative des marchés financiers. Comme dans l'AVS, les mesures qui s'imposent à plus long terme pour consolider la prévoyance professionnelle ne sont pas clairement définies.
- Dans l'*AMal*, la stratégie du Conseil fédéral n'était jusqu'en 2011 que partiellement explicitée et documentée. Tandis qu'elle apparaissait clairement sur le plan de la loi, aucune stratégie n'était perceptible au niveau des dispositions d'exécution. Les axes que le Conseil fédéral a définis pour le développement de la LAMal étaient dictés par les défis à relever et sont en soi cohérents. De même, vu l'expérience acquise avec le projet de la 2^e révision partielle de la LAMal, il faut considérer comme positives la composition du paquet et la méthode par étapes. Bien que les mesures prévues au niveau des dispositions d'exécution soient conformes au contenu des priorités fixées dans la loi, il n'est pas évident de savoir jusqu'à quel point cette méthode repose sur une ligne stratégique définie. Dans les

⁶² Un rapport présentant en détail la situation de la prévoyance professionnelle est en cours d'élaboration depuis début 2011 ; il constituera la base du développement futur du 2^e pilier.

domaines où il dispose d'une large marge de manœuvre (prix et examen du catalogue des prestations), le Conseil fédéral semble avoir avancé de manière pragmatique et généralement réactive. On peut donc se demander s'il n'aurait pas dû planifier à plus long terme et de manière plus systématique les axes d'une maîtrise des coûts dans le cadre d'une stratégie globale, de manière à créer une pression politique en ce sens. La stratégie du Conseil fédéral en matière de santé, publiée en juin 2011, constitue une amélioration de la planification stratégique. Elle contient des mesures au niveau législatif et au niveau des dispositions d'exécution de manière à atteindre les lignes directrices et les objectifs définis.

Planification politique

La planification politique du Conseil fédéral au niveau des programmes de législature présente certaines faiblesses. Premièrement, les objectifs fixés dans ces programmes sont formulés en termes généraux et ne satisfont pas aux exigences d'une planification axée sur les objectifs et la recherche de l'efficacité. Deuxièmement, le programme de législature ne contient guère de priorités stratégiques en ce qui concerne les mesures inscrites dans la loi (y compris des objectifs en termes d'efficacité). Troisièmement, le programme de législature contient peu d'indications concernant les dispositions d'exécution prévues, qui soient pertinentes sur le plan stratégique. Quatrièmement, en raison de décisions politiques (par ex. sur des projets de révision) et de l'évolution des facteurs économiques, les programmes de législature ne se sont pas révélés totalement pertinents. Il convient de saluer les modifications que le Conseil fédéral entend apporter à son programme de législature (renforcement de ses priorités, précision des objectifs ou des mesures).

La planification politique des différentes *révisions de loi* réalisées par le Conseil fédéral dans les assurances sociales examinées doit faire l'objet d'une appréciation *essentiellement positive*.

- En premier lieu, le Conseil fédéral a réagi très rapidement à des décisions politiques sur des projets de loi (AVS, AI et LAMal) ou à l'évolution des facteurs économiques (PP). Il a planifié la suite de la démarche sur la base de notes de discussion. Les décisions qu'il a prises sous la forme de décisions de principe (AVS et AI), d'un agenda (PP) ou d'une stratégie globale (LAMal) ont inclus la planification à long terme des révisions de loi et parfois celle de l'élaboration d'une base préalable (surtout dans la prévoyance professionnelle). Le Conseil fédéral a planifié les révisions de loi sur le plan matériel (constitution de paquet) et temporel (en procédant par étapes). Dans les projets de loi qu'il fallait élaborer sans délai comme la nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS, il a défini les objectifs et les mesures à développer. En optant pour une planification plus complète, il a assumé sa tâche de direction dans le développement de la législation. Le chef du DFI a joué ici un rôle déterminant (cf. 4.1.4).
- Deuxièmement, le Conseil fédéral a réagi relativement rapidement aux interventions parlementaires et à l'évolution de l'environnement économique en proposant certaines révisions de loi (par ex. la 6^e révision de l'AI et les mesures urgentes abaissant les coûts dans l'AMal).

- Troisièmement, le Conseil fédéral a ajusté ses décisions stratégiques à l'environnement politique. Il a pris en compte les interventions parlementaires (surtout pour la PP et l'AI) et les opinions exprimées par les acteurs politiques importants lors d'auditions (surtout dans l'AVS et la LAMal).
- Quatrièmement, la planification des révisions de loi dans les assurances sociales examinées pour ce rapport était en accord avec les défis à relever et avec les objectifs stratégiques (cf. 4.2.2).

C'est surtout sur le plan des dispositions d'exécution ayant un impact stratégique que la planification du Conseil fédéral révèle quelques faiblesses. Hormis les dispositions édictées consécutivement à des révisions de loi comme dans l'AI, le Conseil fédéral a la plupart du temps eu une attitude passive en agissant surtout en réaction à la pression politique du Parlement (cf. 4.1.4). Sur ce plan et durant la période analysée, le Conseil fédéral n'a pas systématiquement utilisé les opportunités qui se présentaient à lui, surtout dans l'Amal.⁶³ Toutefois, le document stratégique du DFI en matière de politique de santé du 22 juin 2011 contient aussi des mesures sur le plan des dispositions d'exécution.

4.2.2 Préparation des révisions de loi

Il convient d'apprécier *positivement* la façon dont le Conseil fédéral a préparé la *majorité* des révisions de loi portant sur les assurances sociales :

- Le Conseil fédéral a la plupart du temps assumé son rôle de direction dans les révisions de loi. En règle générale, il a défini, sur la base de ses décisions de principe l'orientation, le contenu et le calendrier des bases législatives à élaborer.
- Dans ses projets, il a en général tenu compte des interventions parlementaires. Dans le cadre des procédures de consultation, il a impliqué la plupart du temps de manière appropriée les acteurs politiques importants sur le sujet traité. Il a en partie pris en considération leurs objections et propositions (cf. 4.1.4).
- Les projets de révision répondaient en général aux défis à relever et correspondaient aux objectifs stratégiques du Conseil fédéral et à la planification stratégique prévue pour développer la législation. En témoignent les révisions de l'AI visant l'assainissement de l'assurance, l'élaboration des révisions de la LAMal correspondant aux paquets législatifs définis dans la stratégie globale, et les révisions de loi axées sur les objectifs stratégiques fixés pour la prévoyance professionnelle.
- Les projets ont été dans leur majorité bien mis au point : ils s'inscrivaient dans le prolongement des précédents et s'ajustaient les uns aux autres sur le plan tant du contenu que du calendrier. Par exemple, dans les révisions de la

⁶³ La Confédération n'a pas non plus été très active dans la planification politique des autres assurances sociales ; mais pour en juger, il faudrait examiner plus précisément la marge de manœuvre dont il bénéficiait en ce domaine.

LAMal, le Conseil fédéral s'est fondé sur les mesures qui avaient été élaborées en lien avec la 2^e révision et qui étaient prévues pour la troisième. Dans la nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS, il a repris des éléments qui figuraient dans le projet refusé auparavant.

- Les projets de loi étaient ajustés autant que nécessaire aux autres assurances sociales et aux autres projets de réforme. C'était par exemple le cas de l'adaptation des prestations complémentaires proposée dans le cadre de la nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS pour tenir compte des prestations de préretraite, ou de l'ajustement combiné de la révision de l'AVS et de la LPP à propos des mesures visant à encourager la participation des travailleurs âgés au marché de l'emploi. Les informations collectées en dehors des études de cas du présent rapport tendent à montrer que le Conseil fédéral est à tout le moins parvenu à coordonner les projets relatifs aux autres assurances sociales dans la mesure où cela était nécessaire.
- Les projets ont, pour la plupart d'entre eux, été bien découpés sur le plan matériel et bien agencés dans le temps.
- Les messages analysent en général les conséquences des mesures proposées sur l'évolution financière des assurances sociales (AVS, AI et PP) ou sur les coûts de la santé (LAMal), ainsi que les effets attendus sur les groupes concernés. Les conséquences financières des révisions proposées dans les autres assurances sociales sont en général aussi abordées dans les messages du Conseil fédéral, mais leur précision varie d'un projet à l'autre.

Il convient toutefois d'ajouter que divers projets du Conseil fédéral ont essuyé un échec devant le Parlement⁶⁴ ou devant le peuple⁶⁵. En outre, plusieurs projets ont été fortement influencés par le Parlement⁶⁶ ou sont pendants depuis un certain temps⁶⁷ (cf. 4.1.2). En revanche, le Conseil fédéral (ou le chef du département) a chaque fois rapidement réagi lorsqu'un projet de loi a échoué ou lorsque le Parlement lui a confié un mandat⁶⁸.

Les études de cas et, en partie, l'analyse globale des autres assurances sociales montrent que la préparation des révisions de loi par le Conseil fédéral présente des *faiblesses* dans les domaines suivants :

- *Utilisation des marges de manœuvre* : lors de la 5^e révision de l'AI, c'est le Tribunal fédéral qui a donné, dans sa jurisprudence, l'impulsion qui a conduit à resserrer la notion d'invalidité. Sur ce point, on peut regretter que le Conseil fédéral et l'administration aient laissé si longtemps aux tribunaux la responsabilité de fixer une limite qui soit tout à la fois pertinente sur le plan financier et supportable pour nombre d'assurés.

⁶⁴ Par ex., la nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS, le projet de mesures urgentes pour maîtriser les coûts dans l'AMal.

⁶⁵ Par ex., le projet d'abaisser le taux de conversion minimal dans la PP.

⁶⁶ Par ex., les projets sur les réductions de prime, le financement hospitalier et les mesures urgentes pour maîtriser les coûts dans l'AMal, et le projet de financement additionnel de l'AI.

⁶⁷ Par ex., les projets sur la liberté de contracter, la participation aux coûts et les modèles de *managed care* dans l'AMal.

⁶⁸ Par ex., dans la loi sur l'assainissement de l'AI, l'obligation d'élaborer une 6^e révision de l'AI.

- *Implication d'autres acteurs* : d'aucuns ont critiqué que certains acteurs n'aient pas pu suffisamment faire valoir leurs intérêts dans les travaux préparatoires relatifs aux projets de révision (par ex., les cantons dans le cadre de la 6^e révision de l'AI)⁶⁹. Le délai imparti dans les procédures de consultation a aussi parfois été jugé trop serré (par ex. à propos des mesures urgentes ou de la surveillance dans l'AMal).
- *Qualité des bases de décision* : des indications montrent que les informations relatives aux conséquences des mesures proposées dans les messages ou rapports du Conseil fédéral ont été insuffisantes dans certains cas (surtout dans les projets de révision de la LAMal).
- *Conception des mesures* : le Conseil fédéral a maintenu des mesures très controversées dans ses messages. On peut se demander si les projets n'auraient pas dû suivre une ligne plus consensuelle (par ex. les mesures urgentes visant la maîtrise des coûts dans l'AMal).
- *Objectifs énoncés en termes d'efficacité* : le Conseil fédéral a présenté les objectifs (mesurables) des révisions de loi qu'il proposait surtout en termes financiers (ou de coûts), parfois en termes de prestations⁷⁰, mais jamais en termes d'efficacité ou d'effets attendus sur la situation des bénéficiaires finaux (AVS, AI, PP, AMal, et apparemment aussi dans les autres assurances sociales). Aucun objectif quantitatif n'a par exemple été formulé dans le cadre de la 5^e révision de l'AI en matière de réadaptation (assurés réinsérés sur le marché de l'emploi) ; cela fut le cas seulement dans le cadre de la 6^e révision, et pour un domaine particulier (révision des rentes axée sur la réadaptation).

4.2.3 Ediction de dispositions d'exécution

Si le Conseil fédéral a bien reconnu sa marge de manœuvre stratégique sur le plan des dispositions d'exécution, il ne l'a toutefois *pas utilisée assez activement, ou l'a fait tardivement et trop partiellement* :

- Dans les assurances sociales examinées ici, le Conseil fédéral a surtout misé sur des révisions de loi et s'est comporté essentiellement de manière *passive* dans les réalisations d'ordre stratégique. L'absence de stratégies et de planifications dans ce domaine (cf. 4.2.1), l'influence considérable du Parlement et des études menées par des tiers sur l'édiction de dispositions d'exécution (cf. 4.1.4) en sont des indices.
- Dans l'AMal, le Conseil fédéral a commencé à exploiter sa marge de manœuvre au niveau des dispositions d'exécution seulement lorsque les discussions parlementaires sur les projets de révision ont traîné en longueur et que des pressions politiques s'exerçaient sur lui sous la forme

⁶⁹ L'échange de vues et d'informations avec les partis politiques, à propos de l'AI, a toutefois été étendu par le nouveau chef du DFI.

⁷⁰ Par ex., une diminution de 20 % du nombre de nouvelles rentes dans l'AI. Cet objectif concernant les prestations était cependant axé sur le but principal (et d'ordre financier) défini pour l'AI (l'assainissement de l'assurance).

d'interventions parlementaires, de recommandations de la CdG ou de rapports provenant de tiers (Contrôle fédéral des finances et Surveillant des prix). Certes, ces dernières années, il a bien exploité ses possibilités d'action dans le domaine des tarifs et des prix des médicaments, des moyens, des appareils et des analyses de laboratoire, mais il vient juste de commencer d'en faire usage pour réexaminer le catalogue des prestations ou développer des instruments permettant d'évaluer les prestations en termes d'efficacité, d'adéquation et d'économicité (EAE). Dans le domaine de la garantie de la qualité, c'est parce qu'il subissait des pressions externes qu'il est devenu de plus en plus actif. Mais il lui reste encore beaucoup à faire, notamment pour améliorer la définition et l'application des critères EAE. L'étude faite ici à propos de l'AMal montre que le Conseil fédéral aurait pu se montrer actif plus tôt dans tous les domaines (y compris dans son rôle de contrôle en matière de surveillance).

- La marge de manœuvre stratégique du Conseil fédéral dans les autres assurances sociales examinées pour le présent rapport (PP, AI, AVS) est nettement moins importante sur le plan des dispositions d'exécution. Dans la *PP*, le Conseil fédéral a adapté le taux d'intérêt minimal à quatre reprises, apporté des améliorations en faveur des travailleurs atypiques et adopté les ordonnances d'application de la réforme structurelle. Dans l'*AI*, il a rapidement mis en œuvre les instruments et les prescriptions des 4^e et 5^e révisions, en axant résolument son action sur l'assainissement de l'assurance. Par contre, il a eu une attitude passive à propos du prix des moyens auxiliaires et du débat sur l'indépendance des centres d'observation médicale, ne réagissant qu'une fois soumis à de fortes pressions provenant de tiers. C'est pourquoi on peut se demander si le Conseil fédéral a suffisamment utilisé sa marge de manœuvre. Il est par ailleurs étonnant que l'objectif central de la 5^e révision de l'*AI* (une diminution de 20 % du nombre des nouvelles rentes) était largement atteint avant même l'entrée en vigueur de ladite révision. Cela ne devrait pas être mis au compte de la 4^e révision, mais d'une action plus ferme des offices AI, influencée par la jurisprudence du Tribunal fédéral et par la pression politique exercée sur cette assurance. Cela fait apparaître une marge d'appréciation importante dans l'*AI* sur le plan des dispositions d'exécution.

4.2.4 Information

Il faut considérer comme généralement bonne l'information des autorités sur leur planification stratégique. On relèvera la communication systématique des décisions importantes par communiqués de presse, l'information complète sur les projets de loi dans les messages et les articles techniques, ainsi que les contacts directs du DFI avec les acteurs impliqués (cantons, partis, commissions d'experts, milieux intéressés, etc.). Les informations relatives aux révisions de loi (surtout messages et rapports) sont pour l'essentiel jugées substantielles et complètes, bien que certains messages aient été considérés comme trop succincts (par ex. le projet sur les mesures urgentes visant à contenir l'évolution des coûts). Il faut saluer les efforts et

la volonté du chef du DFI de renforcer l'information et les échanges avec les acteurs politiques importants (en particulier les cantons).

Ce qui mérite d'être amélioré demeure surtout la communication sur la stratégie à long terme du Conseil fédéral pour relever les défis qui se posent aux assurances sociales. Cette stratégie n'étant pour l'instant pas entièrement clarifiée, elle reste insuffisamment documentée (cf. 4.2.1), ce qui explique le manque de documents stratégiques et la communication peu active du Conseil fédéral sur ce point.

5 Appréciation générale

Une appréciation *fondamentalement positive* doit être portée sur le pilotage stratégique de l'AVS, de l'AI, de la PP et de l'AMal par le Conseil fédéral. Ce dernier dispose d'une palette suffisamment large et adéquate de moyens pour appréhender les défis rencontrés et analyser les effets de ses mesures ; il a généralement identifié à temps et de façon appropriée les défis auxquels ont été confrontées les assurances sociales examinées dans ce rapport ; enfin, il a souvent pris l'initiative de préparer des révisions de loi cohérentes et a communiqué ses décisions de façon transparente. Ce faisant, il s'est dans l'ensemble montré à la hauteur de sa responsabilité de direction dans les principales tâches de pilotage et a exploité de façon appropriée sa marge de manœuvre dans le développement de la législation.

Cependant, le pilotage stratégique par le Conseil fédéral des assurances sociales examinées présente aussi d'*importantes faiblesses*. Premièrement, des améliorations devraient être apportées aux données, à la recherche, à l'analyse prospective des effets et à l'identification des évolutions dynamiques. Deuxièmement, les stratégies fondamentales du Conseil fédéral pour faire face aux défis à long terme qui se posent dans les assurances sociales examinées n'étaient jusqu'en 2011 pas suffisamment précisées ni documentées. Troisièmement, il manquait une planification axée sur les objectifs et la recherche de l'efficacité, et qui couvre non seulement les révisions de lois envisagées, mais aussi les dispositions d'exécution prévues. Quatrièmement, le Conseil fédéral a parfois fait preuve d'une attitude réactive et insuffisamment prévoyante au niveau stratégique, sur le plan tant du développement de la législation que de l'édiction de dispositions d'exécution.

L'importance financière et politique considérable des assurances sociales pour la Confédération appelle un rôle actif du collège gouvernemental. Pour autant que les informations ressortant de la présente enquête permettent d'en juger, le Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale ne fait guère avancer activement le développement des assurances sociales examinées. En fait, c'est chaque fois sur demande du chef du DFI qu'il discute de questions de principe et prend des décisions dans ce domaine. Jusqu'à présent le collège gouvernemental ne semble pas se préoccuper systématiquement et en permanence du développement des assurances sociales.

Forces

Le pilotage stratégique de l'AVS, de l'AI, de la PP et de l'AMal par le Conseil fédéral présente les forces suivantes :

- L'*analyse stratégique* des assurances sociales examinées ici doit dans l'ensemble faire l'objet d'une appréciation positive. Premièrement, les autorités fédérales disposent d'une palette suffisamment large, adéquate et cohérente de moyens pour analyser les défis et les effets de leurs mesures. Les instruments disponibles ont par ailleurs été développés et affinés ces dernières années. Deuxièmement, les offices fédéraux compétents associent de manière plus fréquente les acteurs politiques à l'analyse. Troisièmement, les autorités fédérales ont généralement identifié à temps et de façon appropriée les défis auxquels ont été confrontées les assurances sociales examinées dans ce rapport. Les priorités et les objectifs stratégiques que s'est fixés le Conseil fédéral correspondent dans une large mesure aux défis dégagés par l'analyse stratégique.
- Une appréciation essentiellement positive doit être portée sur la planification et la préparation des révisions de loi dans les assurances sociales examinées. Premièrement, le Conseil fédéral a réagi avec une grande rapidité au refus essuyé par des projets antérieurs ou à l'évolution des facteurs économiques en préparant de nouvelles révisions de loi et en communiquant à leur sujet. Il convient notamment de saluer la planification plus poussée des révisions de loi faisant suite à des décisions de principe du Conseil fédéral. Celui-ci a de plus généralement précisé l'orientation, le contenu et l'échelonnement des projets à élaborer. Il s'est ainsi montré pour l'essentiel à la hauteur de sa responsabilité de direction dans le développement de la législation. Deuxièmement, le Conseil fédéral a généralement associé de façon appropriée les acteurs politiques importants aux travaux préparatoires. Troisièmement, les projets de loi se sont le plus souvent avérés conformes aux objectifs stratégiques et à la planification du Conseil fédéral, cohérents en eux-mêmes et les uns avec les autres, mais aussi fondamentalement coordonnées avec les autres assurances sociales et les autres domaines politiques (par ex. la politique du marché du travail). Quatrièmement, les projets précisaient les conséquences financières (AVS, AI, PP) ou l'évolution des coûts (AMal).

L'*information* des autorités fédérales sur le pilotage stratégique doit elle aussi faire l'objet d'une évaluation globalement positive. Différents éléments méritent en particulier d'être soulignés : la communication des principales décisions et des résultats importants dans des communiqués de presse ou des articles spécialisés parus dans « Sécurité sociale CHSS », la revue de l'OFAS ; la publication systématique des données détaillées servant à l'analyse stratégique et aux projets de loi (statistiques, monitoring, analyses, rapports et messages, principalement) ; enfin, le contact direct avec des acteurs politiques importants dans le cadre des débats, auditions et dialogues parlementaires.

L'analyse sommaire des autres assurances sociales n'a pas fourni d'indications importantes de nature à remettre en question les forces présentées ci-dessus. Certains des résultats de cette analyse sommaire – notamment en ce qui concerne la planification et la nécessaire coordination matérielle des divers projets de loi – confirment au contraire l'appréciation positive des études de cas.

Faiblesses

Les *faiblesses* du pilotage stratégique par le Conseil fédéral des assurances sociales examinées portent principalement sur les améliorations qui doivent être apportées à l'analyse stratégique, sur les stratégies du Conseil fédéral et la planification politique, ainsi que sur l'utilisation de la marge de manœuvre au niveau des dispositions d'exécution :

- S'agissant des instruments de l'*analyse stratégique*, des améliorations doivent être apportées aux données statistiques (surtout pour la PP), à la recherche (surtout pour l'AVS et la PP), ainsi qu'à l'analyse prospective des effets des mesures concrètement envisagées et considérées à long terme. Les autorités fédérales pourraient en outre être mieux préparées pour identifier les évolutions dynamiques (sur les marchés financiers, par ex.) et leurs conséquences sur les assurances sociales. Le Conseil fédéral pourrait aussi associer de façon encore plus étroite et plus systématique les acteurs politiques importants à l'élaboration de l'analyse stratégique (surtout pour l'AMal), ce qu'il a d'ores et déjà prévu de faire, selon ses récentes déclarations.
- Il existe des faiblesses dans la *planification stratégique* au niveau des stratégies et de la planification politique ; en outre, le Conseil fédéral n'exploite pas suffisamment sa marge de manœuvre lorsqu'il édicte des dispositions d'exécution :
 - Les *stratégies* du Conseil fédéral pour faire face aux défis rencontrés présentent plusieurs faiblesses. Premièrement, le Conseil fédéral ne disposait pas jusqu'en 2011 de documents stratégiques explicites, actualisés et publiquement accessibles.⁷¹ Deuxièmement, les stratégies concernant le développement à long terme de la législation sont encore partiellement lacunaires. Troisièmement, les documents stratégiques importants du Conseil fédéral (par ex. programme de législature, décisions fixant les grandes orientations, messages) ne précisent guère les orientations envisagées sur le plan des dispositions d'exécution. S'agissant des assurances sociales examinées, la position du Conseil fédéral n'est généralement claire et transparente que pour les révisions de loi à court et à moyen terme. Quatrièmement, le mode de pilotage du Conseil fédéral s'est avéré en partie réactif et insuffisamment prévoyant. L'absence de tout scénario et de toute stratégie correspondante pour faire face aux répercussions d'une évolution négative des marchés financiers doit notamment être signalée.
 - La *planification politique* du Conseil fédéral appelle également certaines améliorations. Une planification globale, couvrant non seulement les révisions de loi, mais encore la marge de manœuvre stratégique au sujet des dispositions d'exécution, fait notamment défaut. Les programmes de législature ne répondent pas aux exigences d'une planification axée sur les objectifs et la recherche de l'efficacité : les objectifs n'y sont formulés que de manière générale et

⁷¹ La *Stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de santé* a été publiée par le DFI en juin 2011.

peu de précisions sont apportées au sujet des mesures à privilégier et des dispositions d'exécution prévues. Toutefois, il doit être relevé positivement le fait que la stratégie en matière de politique de santé, publiée en juin 2011, comprend aussi des mesures au niveau des dispositions d'exécution.

- Le Conseil fédéral n'a pas pleinement exploité sa marge de manœuvre jusqu'en 2011 au sujet des *dispositions d'exécution* dotées d'une portée stratégique. Il s'est en outre montré trop lent et trop réactif en la matière. Il n'a pas considéré de façon suffisamment prévoyante et systématique l'utilisation qu'il pouvait faire des possibilités existantes et s'est le plus souvent limité à réagir à la pression politique. Les dispositions d'exécution offrent pourtant au Conseil fédéral d'importantes possibilités d'action au niveau stratégique, du moins dans l'AMal.

Les faiblesses suivantes peuvent également être signalées au sujet du pilotage stratégique des assurances sociales examinées dans ce rapport :

- les *objectifs stratégiques* du Conseil fédéral sont fondamentalement satisfaisants, mais ils sont souvent formulés de manière générale
- Les études de cas ont mis en évidence des faiblesses ponctuelles dans la *phase préparatoire* de plusieurs projets de *révision de loi*. Cela concerne par exemple l'exploitation tardive de la marge de manœuvre, l'implication insuffisante de certains acteurs, des délais serrés pour la procédure de consultation⁷² et la qualité des bases de décision.
- L'*information* par les autorités fédérales présente également certaines faiblesses. Premièrement, il serait souhaitable d'élaborer, de mettre régulièrement à jour et de publier une vue d'ensemble des résultats de l'analyse stratégique, par exemple dans le cadre d'un rapport complémentaire conformément à l'Art. 76 LPGA). Deuxièmement, le Conseil fédéral pourrait documenter sa stratégie pour faire face aux défis rencontrés dans les assurances sociales examinées, si nécessaire l'actualiser et la publier. Troisièmement, il pourrait offrir dans ses messages une présentation plus détaillée des effets des mesures prévues.

L'analyse sommaire des autres assurances sociales n'a pas fourni d'indications de nature à remettre en question les faiblesses présentées ci-dessus ou d'identifier d'autres faiblesses significatives. Certains des résultats de cette analyse vont au contraire dans le même sens. C'est notamment le cas de l'absence d'analyse prospective des effets des mesures prévues, mais aussi de l'attitude plutôt réactive et de l'absence de planification politique – ou du moins de l'absence de planification politique identifiable – des dispositions d'exécution.

⁷² Le DFI fait valoir à ce sujet que les projets de loi sont désormais élaborés beaucoup plus rapidement que par le passé. De fait, l'administration dispose de moins de temps pour ses travaux et les participants aux procédures de consultation doivent répondre dans des délais plus serrés.

Liste des abréviations

AC	Assurance-chômage
AI	Assurance-invalidité
AMal	Assurance-maladie
APG	Allocations pour perte de gain
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
EAE	Efficacité, adéquation et économicité
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie
LPGA	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OMS	Organisation mondiale de la santé
PP	Prévoyance professionnelle

Liste des personnes interrogées

Bättig Benno	Secrétaire général DFI, 20.4.2011
Camenzind Rolf	Responsable communication OFAS, 27.4.2011
du Bois-Reymond Alard	Ancien responsable AI à l'OFAS, 13.4.2011
Gärtner Ludwig	Chef du domaine Familles, générations et société, OFAS, 27.4.2011
Hilber Kathrin	Présidente de la CDAS, 8.4.2011
Kuster Marc	Secteur Finances et controlling, OFAS, 27.4.2011
Frey Claude	Président de la commission LPP, 21.4.2011
Gredig Werner	Chef de la division Mathématiques, analyses et statistiques, OFAS, 27.4.2011
Indra Peter	Ancien responsable de l'unité de direction Assurance maladie et accidents (AM+A), OFSP, 29.4.2011
Kaiser-Ferrari Martin	Chef du domaine Prévoyance vieillesse et survivants, OFAS, 27.4.2011
Kaufmann Stefan	Directeur de Santésuisse, 13.4.2011
Konrad Hanspeter	Directeur de l'Association suisse des institutions de prévoyance ASIP, 4.4.2011
Kuprecht Alex	Conseiller aux Etats, président CSSS-E, 3.5.2011
Lüthi Ruth	Présidente commission fédérale AVS/AI, 20.4.2011
Nova Colette	Responsable du domaine Affaires internationales, OFAS, 27.4.2011
Maillard Pierre-Yves	Président de la CDS, 19.4.2011
Meyer-Kaelin Therese	Conseillère nationale, présidente CSSS-N, 13.4.2011
Pfammatter Jürg	Conseiller scientifique au Secrétariat général du DFI, 20.4.2011
Ritler Stefan	Chef du domaine AI, OFAS, 27.4.2011 et 15.6.2011
Rohrbasser Benoît	Chef du domaine Planification, processus, ressources, OFAS, 27.4.2011
Rossier Yves	Directeur OFAS, 27.4.2011
Schmid Walter	Président de la CSIAS, 28.4.2011
Schneider Sandra	Responsable suppléante de l'unité de direction Assurance maladie et accidents (AM+A), responsable de la division Prestations, OFSP, 8.4.2011
Streit Anton	Expert prévoyance vieillesse et survivants, OFAS (ancien chef du domaine Prévoyance vieillesse et survivants, OFAS), 13.4.2011 et 27.4.2011
Strupler Pascal	Directeur de l'OFSP, ancien secrétaire général DFI, 8.4.2011
Zeltner Thomas	Ancien directeur de l'OFSP, 19.4.2011

Documents

Les ouvrages, documents et sources de données en ligne utilisés dans le présent rapport sont répertoriés dans l'annexe (Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat. Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28. Oktober 2011). L'annexe au rapport est publiée sur Internet sous : www.parlement.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications.

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Christoph Bättig, CPA, (direction de projet, à partir du 15 mars 2011)

Katja Dannecker, CPA (direction de projet, jusqu'au 15 mars 2011)

Stephan Hammer, INFRAS (direction de projet externe)

Christian Rüefli, Büro Vatter (direction de projet externe, suppléant)

Dr. Christian Bolliger, Büro Vatter

Judith Trageser, INFRAS

Andreas Tobler, CPA

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

tél. +41 31 323 09 70 fax +41 31 323 09 71

Courriel : pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

Langue originale du rapport : allemand