

RAPPORT DE LA COMMISSION**chargée d'examiner l'objet suivant :****Postulat Alain Bovay et consorts - Le Canton de Vaud manque-t-il l'OCAS en s'abstenant au regroupement de l'AVS et l'AI pourtant réalisé par 20 cantons suisses! (22_POS_27)****1. PREAMBULE**

La Commission thématique des affaires sociales s'est réunie le jeudi 8 décembre 2022, Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Laurence Bassin, Carine Carvalho, Géraldine Dubuis, Monique Hofstetter, Joëlle Minacci et Anne-Lise Rime ; ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Rémy Chevalley, Fabien Deillon (en remplacement de Cédric Weissert), Florian Despond, Denis Dumartheray et Jean Tschopp. Monsieur le Député Cédric Weissert était excusé.

Ont également participé à cette séance Madame la Conseillère d'Etat Rebecca Ruiz, Cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) ; et Monsieur Fabrice Ghelfi, Chef de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de la commission, a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

A la suite de la crise ayant secoué la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS (CCVD) en 2021, la Cheffe du DSAS note qu'un des points centraux au cœur des réflexions du Conseil d'Etat consistait à étudier l'opportunité de mettre en place un organe cantonal d'assurances sociales – soit un Office cantonal des affaires sociales (OCAS) – dans la perspective de changement qui allait devoir s'opérer pour donner suite à cette crise.

Le Gouvernement a donc décidé d'analyser la situation de manière précise, et c'est en ce sens que la société Interface a été mandatée puisqu'elle a travaillé sur cette problématique dans d'autres cantons et a ainsi une expertise sur les différents modèles d'OCAS. Consécutivement à l'examen d'un projet de rapport à l'attention du DSAS (*ci-annexé au présent rapport de commission*), le Conseil d'Etat a fait le choix de conserver deux entités indépendantes, notamment au regard de la plus-value moindre dans le contexte vaudois de la création d'un OCAS et des travaux à mener pour y parvenir.

Cependant, il y a une volonté affirmée de concrétiser des rapprochements et de créer des synergies entre la CCVD et l'Office de l'assurance-invalidité pour le Canton de Vaud (OAI). En matière de gouvernance, il est ainsi prévu de créer un conseil d'administration commun, en modifiant bien évidemment les bases légales existantes, ce qui va permettre aux deux entités de se rapprocher sur un certain nombre de fonctions-supports et transverses, et c'est donc en ce sens que le Conseil d'Etat a souhaité se diriger.

3. DISCUSSION GENERALE

Une première Députée souhaite remercier le Conseil d'Etat d'avoir partagé ce rapport très complet qui, à son sens, répond clairement aux demandes du postulant. D'autre part, elle s'interroge sur la pertinence d'un rapprochement et sur les économies d'échelle qui seraient réalisables étant donné qu'une certaine taille critique doit être atteinte pour que les effets soient réels, ce qui n'est pas nécessaire au vu de la grandeur suffisante du Canton de Vaud. En outre, elle note que les métiers et les missions de la CCVD ainsi que de l'OAI sont quelque peu différents (logique d'assurance vs logique d'accompagnement). Dès lors, elle votera pour le classement du présent postulat.

Un deuxième intervenant demande si, en cas d'acceptation du postulat, le Conseil d'Etat aurait la possibilité de faire un bilan dans l'année à venir avec une éventuelle nouvelle organisation, c'est pourquoi il s'interroge sur un potentiel renvoi de cet objet parlementaire.

La Cheffe du DSAS répond que la demande faite par le postulant trouve sa réponse dans le rapport remis par la société Interface. En cas de renvoi du présent postulat au Conseil d'Etat, les avantages et inconvénients de la mise en œuvre d'un OCAS – qui se trouvent justement dans ledit rapport – seront incorporés dans la réponse, car il est peu probable que le gouvernement revienne sur sa position exprimée depuis plusieurs mois, d'autant plus que, dans l'intervalle, la situation au sein de la CCVD s'est stabilisée. Elle invite par conséquent les membres de la Commission à ne pas renvoyer le postulat au Conseil d'Etat.

Relevant que le rapport rédigé par la société Interface est précieux pour apporter une vision sur la demande qui a été faite au travers du postulat, un troisième commissaire estime que des synergies entre la CCVD et l'OAI pourraient tout de même améliorer l'efficacité des services.

A l'inverse, deux autres Députées estiment que le rapport répond aux questionnements de l'auteur du postulat, et seraient ainsi favorables à son classement, ce qui éviterait un travail inutile à l'administration. Dans la foulée, le deuxième intervenant se rallie à cette proposition.

A titre personnel, un sixième commissaire n'est pas convaincu qu'il y ait une plus-value à effectuer un rapprochement entre les deux entités étant donné que leurs logiques sont assez différentes. De plus, il fait remarquer que le rapport de la société Interface fournit force détails quant à cette problématique et il estime ainsi qu'un renvoi de ce postulat à l'administration ne fera pas avancer les choses.

Dans un ordre d'idées similaire, le président de la CTAS indique que la question de la réduction du nombre d'objets parlementaires qui sont en mains de l'administration a été soulevée lors d'une séance des présidences de commissions élargie. A cet égard, il serait également favorable au classement du présent postulat, tout en notant le fait que le dépôt d'une future interpellation parlementaire sur cette thématique serait, cas échéant, idoine.

Dès lors, deux commissaires souhaitent que le rapport rédigé par la société Interface soit communiqué aux député·e·s en le joignant aux notes de séance ainsi qu'au rapport de la commission et se rallient également au classement du postulat.

4. VOTE DE LA COMMISSION

Classement du postulat

La Commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat à l'unanimité des membres présent·e·s.

Moudon, le 17 octobre 2023.

*Le rapporteur :
(Signé) Felix Stürner*

Annexe : Étude préliminaire sur la création potentielle d'un office cantonal vaudois des assurances sociales – Projet de rapport à l'intention de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), Département de la santé et de l'action sociale (DSAS)



Étude préliminaire sur la création potentielle d'un office cantonal vaudois des assurances sociales

**Projet de rapport à l'intention de la Direction générale de la
cohésion sociale (DGCS), Département de la santé et de l'action
sociale (DSAS)**

Lausanne, le 29 mars 2022

I Auteur.e.s

Nicolas Grosjean, Dr. (direction du projet)
Anina Hanimann, Dr. des. (collaboration au projet)
Julie Martin, MA (collaboration au projet)
Oliver Bieri, Dr. (assurance qualité)

**I INTERFACE Politikstudien
Forschung Beratung GmbH**

Rue de Bourg 27
CH-1003 Lausanne
Tel +41 (0)21 310 17 90

Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
Tel +41 (0)41 226 04 26

www.interface-pol.ch

I Mandant

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), canton de Vaud

I Groupe de pilotage

Ghelfi Fabrice, Directeur DGCS
Barraud Olivier, Directeur, Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud
Rast Dominique, Directeur ad intérim, Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS
Capcarrère Mathieu, Conseiller stratégique, DGCS
Goy Siméon, Collaborateur personnel de la Cheffe du DSAS
Kurth Martine, Conseillère stratégique, DSAS

I Citation

Grosjean, Nicolas ; Hanimann, Anina ; Martin, Julie ; Bieri ; Oliver (2022) : Étude préliminaire dans l'optique de la création d'un office cantonal vaudois des assurances sociales, Rapport final à l'intention du DSAS, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne/Lausanne.

I Durée

Octobre 2021 à mars 2022

I Référence

Numéro de projet : 21-078

1. Introduction	6
1.1 Contexte	7
1.2 Objectifs	7
1.3 Questions de recherche	8
1.4 Méthodologie	8
1.5 Limites de l'étude préliminaire	9
1.6 Structure du rapport	9
2. Principaux modèles d'exécution dans le domaine des assurances sociales	11
2.1 Bases légales et réglementaires	12
2.2 Modèles d'exécution dans la pratique	15
2.3 Sélection des cantons pour l'étude de cas	18
3. Situation dans le canton de Vaud	19
3.1 État des lieux de la Caisse de compensation AVS et de l'Office AI	20
3.2 Situation prospective en vue d'un regroupement	29
3.3 Synthèse	33
4. Expériences d'autres cantons	36
4.1 Description des formes d'organisation par canton	37
4.2 Situation actuelle	46
4.3 Processus du regroupement	52
4.4 Synthèse	54
5. Analyse	56
5.1 Deux modèles d'organisation possibles en plus du statu quo	57
5.2 Statu quo	57
5.3 Collaboration renforcée sur la base de contrats	60
5.4 OCAS	63
6. Conclusion et recommandations	67
6.1 Conclusion	68
6.2 Recommandations générales	69
6.3 Recommandations en cas de création d'un OCAS	70

Liste des acronymes utilisés

<i>Acronyme</i>	<i>Intitulé complet</i>
AC	Assurance chômage
AGRIVIT	Caisse de compensation AVS agricole, viticole et rurale
AMINH	Allocation en faveur des familles s'occupant d'un mineur handicapé
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CC AVS	Caisse de compensation AVS
CCF	Contrôle cantonal des finances
CdC	Centrale de compensation
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFC	Caisse fédérale de compensation
CSC	Caisse suisse de compensation
DSAS	Département de la santé et de l'action sociale
ECAS	Etablissement cantonal des assurances sociales du canton de Fribourg
ECM	Entreprise Content Management
GILAI	Association regroupant l'informatique des Offices de l'assurance-invalidité de vingt cantons suisses et du Liechtenstein
IGS	Informatikgesellschaft für Sozialversicherungen
IPJAD	Programme d'insertion professionnelle des jeunes adultes
LAFam	Loi sur les allocations familiales du 24 mars 2006
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité du 19 juin 1959
LAPG	Loi fédérale sur les allocations pour perte de gain du 25 septembre 1952
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946
LFA	Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture du 20 juin 1952
LOAI	Loi instituant l'office de l'assurance-invalidité pour le Canton de Vaud du 14 septembre 1993
LPC	Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI du 6 octobre 2006
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000
OAIE	Office AI pour les assurés à l'étranger
OCAS	Office cantonal des assurances sociales
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
Office AI/	Office de l'assurance-invalidité

OAI

OMAV	Ordonnance concernant la remise de moyens auxiliaires par l'assurance-vieillesse du 28 août 1978
PC	Prestations complémentaires
RAI	Règlement sur l'assurance-invalidité du 17 janvier 1961
RAVS	Règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants du 31 octobre 1947
RLOAI	Règlement d'application de la loi instituant l'office de l'assurance-invalidité pour le Canton de Vaud du 3 décembre 1993
SMR	Services médicaux régionaux
TIC	Technologie de l'information et de la communication

1. Introduction

Etudier un éventuel rapprochement
de la Caisse cantonale de
compensation AVS et de l'Office de
l'assurance-invalidité pour le canton
de Vaud

1.1 Contexte

Depuis plusieurs années, le canton de Vaud mène des réflexions quant à une réorganisation des activités menées par l'Office de l'assurance-invalidité (OAI) pour le canton de Vaud et de la Caisse vaudoise de compensation AVS (CC AVS). En effet, des discussions sur les potentielles synergies existantes entre les deux entités avaient déjà été menées en 2016 et 2018 dans le canton de Vaud. Plus généralement, ces réflexions sont conduites dans de nombreux cantons suisses et plusieurs d'entre eux ont procédé à des changements : intégration des deux entités au sein d'un office cantonal des assurances sociales ou regroupement de certains services de soutien des deux entités.

À la fin du mois de juin 2021, le Conseil d'administration de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS a été informé de dysfonctionnements de gouvernance et de suivi financier d'un projet de développement du logiciel informatique pour la gestion des pensions (iPension). Le gouvernement vaudois a été immédiatement averti de la situation par la Cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et, sur proposition de celle-ci, a décidé de confier au Contrôle cantonal des finances (CCF) un mandat d'audit englobant la gouvernance et le suivi du projet en question. Par la suite, le mandat a été étendu au fonctionnement interne de la CC AVS et à l'examen des frais d'administration. Suite à ce mandat, le Conseil d'État a licencié la directrice de la CC AVS, a momentanément suspendu les membres de la direction et a désigné une direction ad intérim.¹

Dans ce contexte, le DSAS souhaite agir et connaître, sur des bases objectives, les différentes options quant à un éventuel regroupement. En effet, le moment apparaît comme particulièrement opportun pour relancer ce projet.

1.2 Objectifs

Ce projet vise à étudier les formes d'organisation – ou modèles d'exécution – de l'Office AI et de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS actuelles et d'autres cantons afin d'en identifier les forces et les faiblesses. Il s'agit au final de déterminer, dans le cas spécifique vaudois, si un rapprochement ou un regroupement apporterait une plus-value en termes de gouvernance et de qualité des prestations, et le cas échéant de proposer la forme de regroupement qui semble la plus adaptée pour le canton de Vaud.

L'étude doit fournir au DSAS des informations objectives lui permettant de fonder une décision quant au regroupement éventuel de la Caisse cantonale de compensation AVS et de l'Office AI du canton de Vaud.

¹ Communiqué de presse du 9 septembre 2021, disponible en ligne sur : <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/communiques-de-presse/detail/communiquede-fonctionnement-de-la-caisse-cantonale-de-compensation-avs-denonciation-au-ministere-public-et-mesur.pdf> (consulté le 21 décembre 2021)

1.3 Questions de recherche

Dans le cadre de cette étude préliminaire, il convient de répondre aux questions suivantes :

1. Dans l'optique d'un regroupement de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS et de l'Office AI, quelles sont les forces et les faiblesses de ces entités en ce qui concerne les processus de surveillance, de direction, de gestion des affaires/prestations et de soutien (ressources humaines, technologies de l'information et de la communication, finances et administration) ?
2. Quelles sont les avantages et les inconvénients pour le canton de Vaud de mettre en œuvre l'un des deux modèles d'exécution « Office cantonal des assurances sociales (OCAS) » ou « CC AVS et OAI sous un même toit » ?
3. Quels sont les effets d'un rapprochement de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS et de l'Office AI pour les parties prenantes (bénéficiaires de prestations, employeurs, administrations cantonales et communales, etc.) ?
4. Quels sont les aspects à prendre en compte dans une planification sommaire de la fusion de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS et de l'Office AI (notamment en matière de logistique, de ressources humaines, de réception ou d'autres activités de soutien/transversales) ?
5. Le cas échéant (fusion), quels pourraient être les modèles d'organisation possibles (inspirés des autres modèles pratiqués ailleurs en Suisse) s'agissant notamment des tâches cantonales déléguées ou du mode de gouvernance (Conseil d'administration, avec ou sans représentation du Conseil d'Etat, règles de désignation, etc.) ?

1.4 Méthodologie

Afin de répondre aux questions de recherche, plusieurs approches méthodologiques ont été combinées.

1.4.1 Niveaux de comparaison

Deux niveaux de comparaison sont utilisés pour cette étude.

I Comparaison avec d'autres cantons

Une comparaison transversale est menée entre les différentes formes d'organisation. La comparaison se situe au niveau de la surveillance, de la direction, de la gestion des prestations et des services de soutien. Afin de procéder à cette comparaison, cinq cantons représentant les différentes formes d'organisation ont été sélectionnés et ont fait l'objet d'une étude de cas.

I Comparaison théorie/réel

Une comparaison théorie/réel est réalisée pour les cantons ayant procédé à un changement dans la forme d'organisation de leur caisse cantonale de compensation AVS et de leur office AI. Il s'agit d'observer si les bénéfices attendus de la réorganisation se sont réellement produits.

1.4.2 Approches méthodologiques

- Analyse de documents : l'équipe d'évaluation a procédé à une analyse des documents existants (ex. bases légales et réglementaires, rapports de gestion, réflexions datant de 2018 sur les synergies potentielles entre les deux organismes vaudois).
- Entretiens thématiques semi-directifs : l'équipe d'évaluation a procédé à quatre entretiens en présentiel avec des cadres de l'Office AI, ainsi qu'à six entretiens avec des cadres de la CC AVS du canton de Vaud. En outre, nous avons mené sept entretiens en visioconférence auprès de onze responsables de caisses cantonales de compensation AVS/offices AI/offices cantonaux des assurances sociales de cinq

autres cantons (AG, FR, GE, SG, SO). Nous avons également réalisé deux entretiens auprès de trois personnes de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

- Etude de cas : afin de pouvoir identifier les forces et faiblesses des différents modèles d'exécution/formes d'organisation, nous avons procédé à une étude de cas de cinq cantons. L'étude de cas a pour objectif de faire ressortir les différences entre plusieurs cas afin d'observer si un certain facteur exerce une influence sur l'objet de recherche. La sélection des cantons pour l'étude de cas est centrale et est expliquée au chapitre 2.3.
- Analyse FFOM (Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces) : les éléments issus des divers documents et des entretiens ont été analysés à l'aide d'une grille FFOM. Cette grille représente la situation actuelle dans le canton de Vaud ainsi que dans les autres cantons étudiés, et permet de faire ressortir les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces sur les quatre aspects que sont la surveillance, la direction, la gestion des prestations (métiers) et les services de soutien. Pour le canton de Vaud, cette grille a été complétée par une partie prospective permettant de faire ressortir les avantages et les désavantages d'un rapprochement de la CC AVS et de l'OAI, ainsi que les enjeux d'un tel processus.

1.5 Limites de l'étude préliminaire

Cette étude rencontre certaines limites :

- L'état de situation de la CC AVS et de l'OAI dans le canton de Vaud est réalisé principalement sur la base de onze entretiens menés avec des responsables de département pour l'Office AI et des chef·fe·s de service pour la CC AVS, ainsi qu'avec les directeurs des deux entités et le directeur de la Direction générale de la cohésion sociale. Il s'agit donc principalement d'une vue de l'intérieur des deux entités. En outre, les personnes interrogées à la CC AVS sont des chef·fe·s de service et leur perception est davantage centrée sur leur domaine d'activité et moins sur l'entité globale.
- Cette étude présente une estimation qualitative des bénéfices potentiels d'un regroupement, mais ne constitue pas une analyse économique et financière d'un regroupement. Il ne s'agit pas non plus d'une analyse juridique des bases légales cantonales permettant d'identifier les modifications nécessaires ont cas de regroupement.

Ces limites ont été contrées par les mesures suivantes :

- La comparaison de l'Office AI vaudois et de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS avec les expériences d'autres cantons a permis de mettre en perspective les informations récoltées au sein du canton de Vaud et ainsi de modérer cette vision « de l'intérieur ».
- Les auteur·e·s estiment le potentiel des économies financières de manière qualitative pour les différents modèles d'organisation et donnent des indications par rapport aux adaptations des bases légales nécessaires.

1.6 Structure du rapport

Dans le second chapitre, les bases légales et réglementaires qui constituent le cadre de toute forme d'organisation des caisses cantonales de compensation AVS et des offices AI sont présentées. Les différentes formes d'organisation ou modèles d'exécution sont ensuite décrits. Le troisième chapitre présente la situation actuelle dans le canton de Vaud ainsi qu'une situation prospective dans l'optique d'un éventuel regroupement. Au chapitre quatre, les différents modèles d'organisation des assurances sociales des cantons d'Argovie, Fribourg, Genève, Saint-Gall et Soleure sont présentés et les forces et

faiblesses des différents modèles sont identifiées. Le chapitre cinq rassemble les résultats des chapitres trois et quatre afin de déduire les avantages et inconvénient de chaque modèle d'organisation pour le canton de Vaud. Des éléments de planification sont dégagés pour chacun de ces modèles. Finalement, au dernier chapitre, les résultats sont résumés et des recommandations sont formulées.



2. Principaux modèles d'exécution dans le domaine des assurances sociales

Dans ce chapitre, nous présentons les principales bases légales fédérales pertinentes pour l'organisation et la mise en œuvre des caisses cantonales de compensation AVS et des offices AI. Nous offrons un aperçu de différentes formes d'organisation des caisses cantonales de compensation AVS et des offices AI en Suisse qui découlent de ce cadre légal. Finalement, nous présentons les cantons sélectionnés pour l'étude de cas et expliquons les critères sur la base desquels ces cantons ont été choisis.

2.1 Bases légales et réglementaires

Dans le domaine des assurances sociales, le fédéralisme revêt une grande importance. La Confédération se contente de fixer le droit matériel, tout en laissant la mise en œuvre aux cantons.

Une éventuelle réforme de l'organisation des institutions d'assurances sociales s'accompagne de diverses considérations conceptuelles et juridiques formelles. Voici donc un bref aperçu des principales bases juridiques et organisationnelles des différents modèles de mise en œuvre des assurances sociales. Nous tenons toutefois à souligner qu'aucune évaluation juridique formelle n'a été réalisée dans le cadre de cette étude.

I Les établissements de droit public en tant que prestataires d'assurances

La loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 (LAVS) et la loi fédérale sur l'assurance-invalidité du 19 juin 1959 (LAI) sont déterminantes pour l'organisation cantonale des assurances sociales. La législation fédérale prévoit que l'exécution de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et des offices AI soit assumée par les caisses de compensation de la Confédération, des cantons et des associations. En vertu de l'art. 61 de la LAVS, les cantons sont tenus d'instituer des caisses de compensation cantonales sous forme d'établissement autonome de droit public.

Les offices AI cantonaux actuels ont été créés au début des années 1990 suite à la 3^{ème} révision de la LAI. Depuis 1992, la loi fédérale oblige les cantons à gérer les offices AI cantonaux. Depuis 2008, les offices AI doivent prendre la forme juridique d'un établissement cantonal de droit public doté d'une personnalité juridique propre (art. 54 al. 2 LAI). À cette fin, la Confédération conclut des accords avec les cantons. Les cantons doivent prévoir la législation d'exécution nécessaire à la mise en œuvre de la législation fédérale. Les caisses de compensation AVS et les offices AI sont des organes d'exécution du 1^{er} pilier et, contrairement aux institutions de prévoyance professionnelle et aux caisses-maladie, ne supportent ni les risques d'assurance ni les risques liés aux marchés financiers.

Avec la loi sur les allocations familiales (LAFam), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, les cantons ont également dû créer des caisses cantonales de compensation pour allocations familiales et transférer leur gestion aux caisses cantonales de compensation AVS (art. 17 al. 1 LAFam).

I Organisation des prestataires d'assurances sociales

Alors que la législation fédérale règle la question des prestataires d'assurances sociales responsables de la mise en place de ces assurances, les cantons doivent régler leur mise en œuvre au niveau cantonal. La Confédération ne donne aucune indication quant au modèle d'exécution à privilégier. Ce faisant, les cantons sont libres de décider de confier la mise en œuvre à une caisse de compensation cantonale indépendante, à une caisse de compensation familiale ou à un office AI indépendant, ou de les regrouper au sein d'un seul établissement des assurances sociales. La loi fédérale permet ainsi une unification exclusivement organisationnelle et infrastructurelle des caisses d'assurances sociales en un établissement autonome de droit public sous la forme d'un office cantonal des assurances sociales. Dans sa réponse à l'interpellation du conseiller national Reto Wehrli, le Conseil fédéral estime qu'il est en principe judicieux de regrouper l'exécution des différentes branches des assurances sociales dans une seule unité d'organisation (« guichet unique »). Il souligne toutefois que le législateur a délibérément confié à différents prestataires d'assurance l'exécution des différentes branches d'assurances sociales (Assemblée fédérale 2004)².

Il existe aujourd'hui, dans plusieurs cantons, des offices cantonaux des assurances sociales. Toutefois, certains d'entre eux sont en « tension » avec les exigences légales de la LAVS et de la LAI dans la mesure où le domaine AI et le domaine AVS ne possèdent pas leur propre statut d'établissement autonome de droit public avec la personnalité juridique distincte (Conseil fédéral 2019 : 20)³. Ce problème a également été constaté par le Contrôle fédéral des finances (CDF), qui a recommandé à l'Office fédéral des assurances sociales d'adapter rapidement sa pratique de surveillance et sa pratique juridique (CDF 2015 : 15)⁴.

I Tâches des caisses de compensation AVS et des offices AI

Les caisses de compensation AVS sont chargées de fixer et de percevoir les cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants, de fixer et de verser les rentes et les allocations pour impotents, de décider la taxation d'office et de tenir les comptes individuels (art. 63, al. 1 LAVS). En outre, la Confédération et les cantons peuvent déléguer d'autres tâches aux caisses de compensation (art. 63 al. 4 LAVS). Celles-ci sont attribuées par les cantons respectifs. Par exemple, la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC), la loi fédérale sur les allocations pour pertes de gain (LAPG), la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) et la loi sur les allocations familiales (LAFam) sont mises en œuvre par les caisses de compensation dans presque tous les cantons. En outre, les caisses de compensation perçoivent les cotisations à l'assurance chômage (AC) et vérifient si les employeurs qui leur sont affiliés respectent l'obligation d'assurance accident et s'ils sont affiliés à une institution de prévoyance enregistrée. Les caisses de compensation versent également les taxes sur le CO₂ aux employeurs. Finalement, les caisses de compensation ont une fonction importante dans l'application des réductions de primes pour l'assurance maladie obligatoire dans la plupart des cantons.

² Assemblée fédérale (2004). Interpellation 04.3165 « A chaque secteur des assurances sociales sa propre organisation ? », Berne.

³ Conseil fédéral (2019). « Message concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité) » du 20 novembre 2019, Berne.

⁴ CDF (2015). « Audit de la surveillance technique, administrative et financière des offices AI », Berne.

Les offices AI cantonaux ont pour tâche principale d'intégrer les assuré·e·s invalides ou menacés d'une invalidité et d'évaluer l'invalidité et l'impotence des assuré·e·s (art. 57 LAI). Les offices AI décident des rentes d'invalidité. En collaboration avec les Services médicaux régionaux (SMR), les offices AI effectuent donc divers travaux de clarification (médicale) pour déterminer et évaluer les prestations. Ils sont également responsables des mesures d'intervention précoce, de la (ré)intégration des assuré·e·s dans la vie active et du versement des allocations pour impotents. Les offices AI mettent en œuvre l'assurance en collaboration avec les organes de l'AVS (art. 53 LAI), ce qui signifie que le calcul des rentes et le versement des rentes AI, des indemnités journalières AI et des allocations d'initiation au travail sont effectués par les caisses de compensation (art. 60 LAI). D'autre part, les offices AI sont chargés d'évaluer l'allocation pour impotent des personnes en âge de toucher l'AVS (art. 43bis, al. 5 LAVS) et d'examiner le droit aux prestations (art. 6 OMAV⁵) à l'attention des caisses de compensation.

I Frais d'administration

Les frais administratifs des caisses de compensation résultent des dépenses en personnel, en équipements techniques, en matériel et en infrastructures, telles que les hypothèques, les droits de superficie ou les loyers. Pour couvrir les frais administratifs, les caisses de compensation prélèvent des contributions spécifiques aux frais d'administration (art. 69, al. 1 LAVS). Les caisses de compensation reçoivent des subsides de l'OFAS en raison de leurs frais d'administration prélevés sur le Fonds de compensation de l'AVS. Ces subsides sont liés à des tâches spécifiques en fonction de leur rôle dans la mise en œuvre de l'AVS (art. 69, al. 2 LAVS et art. 157 et 158 RAVS⁶). Les caisses de compensation cantonales reçoivent également des subventions annuelles du Fonds de compensation de l'AVS en fonction de la capacité contributive de leurs membres et pour les personnes non actives qui leur sont affiliées avec une cotisation minimale annuelle. Si les caisses assument des tâches supplémentaires, elles doivent être indemnisées pour celles-ci par l'organisme mandant (par exemple par le Canton pour des prestations qui lui sont spécifiques).

L'assurance-invalidité rembourse les frais de fonctionnement des offices AI, y compris les services médicaux régionaux, résultant de la mise en œuvre d'une gestion opérationnelle rationnelle (art. 67 al. 1 let. a LAI). Le remboursement concret des frais a été délégué à l'OFAS dans le cadre de la surveillance financière (art. 55 RAI⁷), qui décide des frais à rembourser. En conséquence, l'OFAS approuve les plans de personnel, les estimations et les comptes annuels des différents offices AI (art. 53 al. 1 RAI). La comptabilité est tenue par la caisse de compensation du canton dans lequel se trouve l'office AI. Les offices AI ne facturent donc pas de contributions aux frais administratifs et n'ont donc pas la possibilité de se financer par des contributions aux frais administratifs ou de se constituer un patrimoine. Cette forme d'organisation signifie que les comptes des offices AI ne sont pas intégrés dans les budgets financiers cantonaux et que les offices AI sont financièrement indépendants des cantons commanditaires (Monioudis 2003 : 115 et suivants)⁸.

⁵ Ordonnance concernant la remise de moyens auxiliaires par l'assurance-vieillesse (OMAV) du 28 août 1978.

⁶ Règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants du 31 octobre 1947

⁷ Règlement sur l'assurance-invalidité du 17 janvier 1961

⁸ Monioudis, Helen (2003). « Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger. Unter besonderer Berücksichtigung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ». Schulthess Juristische Medien AG, Zürich.

I Organes de surveillance et de contrôle

La surveillance des caisses de compensation et des offices AI comprend la surveillance technique (garantie de l'application correcte de la loi) ainsi que la surveillance financière et administrative (surveillance générale de la gestion des affaires) :

- La surveillance technique et financière est exercée par la Confédération, quelle que soit la forme d'organisation choisie pour la caisse de compensation et l'office AI (art. 76 LPGA⁹ ; art. 49 LAVS et art. 64 LAI). La supervision est assurée par l'OFAS.
- Les comptes et la gestion des fonds de compensation (art. 68 al. 1 LAVS) et les comptes des offices AI (art. 59b LAI) sont contrôlés annuellement par des réviseurs spécialisés agréés par l'OFAS.
- L'OFAS peut exercer une surveillance financière directe sur les offices AI. L'OFAS est chargé de décider du remboursement des frais d'exploitation des offices AI découlant de l'exécution de l'AI dans le cadre d'une gestion rationnelle (art. 67 al. 1 let. a LAI).
- En ce qui concerne la surveillance administrative, les caisses de compensation et les offices AI, en tant qu'établissements de droit public de droit cantonal, sont également soumis à la surveillance des cantons. Les cantons peuvent exercer une surveillance administrative en nommant un représentant du gouvernement cantonal dans les conseils de surveillance et d'administration concernés.

Il convient de souligner que cela signifie que le Conseil d'administration de la caisse de compensation respectivement le conseil de l'OAI disposent de compétences très différentes. Au niveau de l'AI, le conseil de surveillance se prononce sur le budget, mais sans pouvoir le modifier. Le conseil a la compétence d'édicter le règlement du personnel. De manière similaire, les compétences cantonales sont très réduites. Il existe un devoir d'information, mais c'est l'OFAS qui dispose des compétences décisionnelles.

Au niveau de la caisse de compensation, le Conseil d'administration dispose de davantage de compétences. En effet, au contraire d'un OAI, une caisse dispose d'un bilan. Le conseil d'administration de la caisse se prononce sur les investissements, sur le budget et sur les frais d'administration. Son pouvoir est donc beaucoup plus étendu. Le canton dispose aussi d'une plus grande marge de manœuvre car la caisse assume en général la gestion de plusieurs prestations cantonales.

2.2 Modèles d'exécution dans la pratique

Comme le montre la figure D 2.1, on peut distinguer trois modèles d'exécution pour l'organisation des caisses cantonales de compensation AVS et des offices AI cantonaux :

- *La caisse de compensation AVS et l'office AI sont regroupés au sein d'un seul établissement des assurances sociales* : les cantons de Zurich, de Lucerne¹⁰, d'Uri¹¹,

⁹ Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000

¹⁰ Dans le canton de Lucerne, en revanche, le regroupement n'a eu lieu que sur le plan organisationnel. La caisse de compensation AVS et l'office AI sont regroupés sous l'égide de « Wirtschaft Arbeit Soziales (WAS) », mais disposent encore de leurs propres locaux jusqu'à la nouvelle construction prévue d'un centre des assurances sociales dans l'agglomération de la ville de Lucerne. Outre la caisse de compensation AVS et l'office AI, le Service de l'économie et du travail a également été intégré dans la nouvelle corporation. Cela signifie que l'assurance chômage est également intégrée dans le centre de service commun.

¹¹ Le terme « Sozialversicherungsstelle » d'Uri est utilisé pour désigner l'organisation commune de la caisse de compensation AVS, de l'office AI et de la caisse de compensation familiale, qui réunit les trois institutions de droit public en un nouvel organe supérieur.

de Fribourg¹², de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures¹³, de Saint-Gall, des Grisons, d'Argovie, du Tessin et de Genève disposent d'un tel office ou établissement des assurances sociales. Sur le plan organisationnel, la caisse cantonale de compensation et l'office AI sont regroupés dans ces offices ou établissements, tout en conservant des statuts propres. La direction de l'établissement ou l'office des assurances sociales est assumée par un directeur ou une directrice général·e.

- *La caisse de compensation AVS et l'office AI sont réunis sous un même toit : dans les cantons de Schwyz, d'Obwald et de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Soleure¹⁴, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Thurgovie¹⁵ et du Jura, la caisse cantonale de compensation et l'office AI sont réunis sous un même toit, dans un même bâtiment. A noter que dans le canton de Soleure, les bases légales (loi et ordonnance) sont communes aux deux institutions. À l'exception du canton de Soleure, la direction est commune aux deux structures.*
- *La caisse de compensation AVS et l'office AI sont séparés du point de vue organisationnel et spatial : dans les cantons de Berne, Bâle-Ville, Vaud, Valais et Neuchâtel, la caisse de compensation AVS et l'office AI sont séparés du point de vue organisationnel et spatial et sont gérés séparément.*

Les différences entre les deux premiers modèles d'exécution sont minimales dans le contexte de l'exécution opérationnelle des affaires administratives et se distinguent principalement par l'existence d'un organe supérieur doté d'une forme juridique correspondante. Dans les deux modèles, la gestion opérationnelle est assurée par une seule direction. Les différences les plus marquées se situent au niveau de la composition des organes de surveillance.

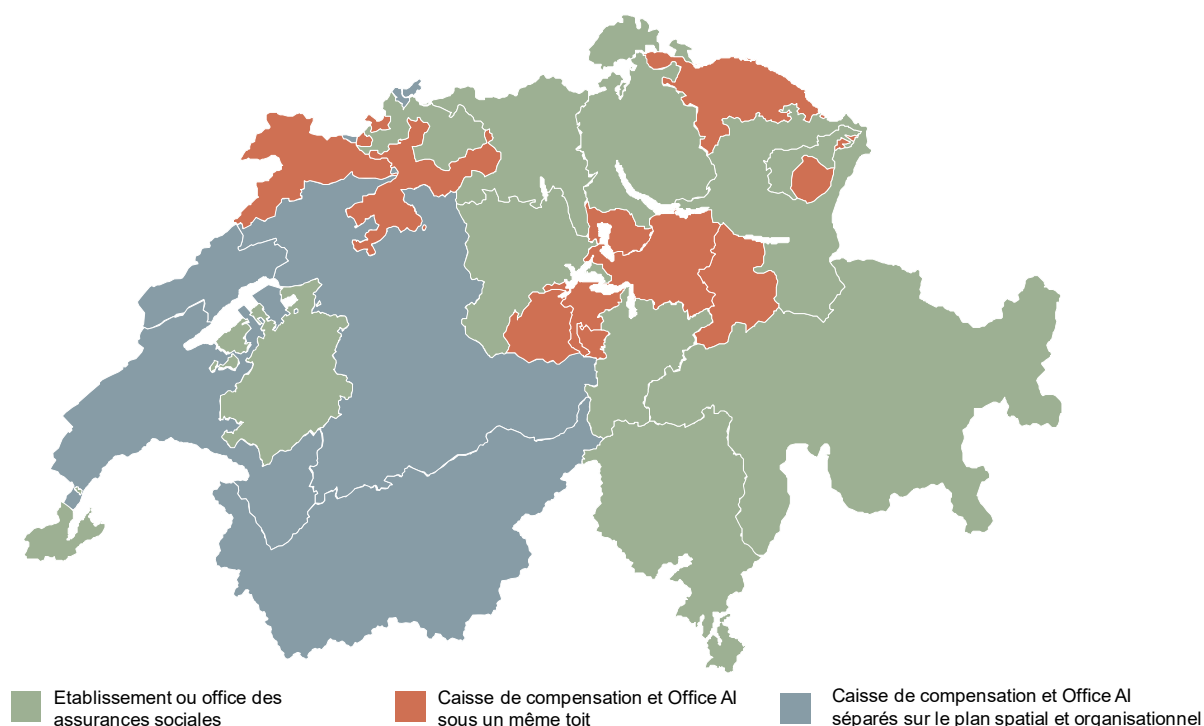
¹² En raison de l'agrandissement du bâtiment administratif dans l'agglomération de la ville de Fribourg, la caisse de compensation cantonale AVS et la caisse de compensation familiale ainsi que l'office AI cantonal ont été réunis dans ce nouveau bâtiment administratif au sein de « l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) » en 2019.

¹³ Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, les prestataires de la caisse de compensation AVS, de la caisse de compensation familiale et de l'office AI sont regroupés sous le nom de « Sozialversicherungen Appenzell Ausser Rhoden (SOVAR) » dans un organe supérieur.

¹⁴ Dans le canton de Soleure, les deux organisations sont regroupées sur un même site, mais ont une représentation extérieure et une gestion distinctes.

¹⁵ Le canton de Thurgovie utilise le terme de « Sozialversicherungszentrum » pour désigner l'organisation commune de la caisse de compensation AVS et de l'office AI, qui ne constitue toutefois pas une personne morale distincte.

D 2.1 : Organisation des caisses cantonales de compensation AVS et des offices AI



Source : Illustration d'Interface, sur la base de la liste des CC AVS et OAI des cantons sur <https://www.ahv-iv.ch/de> (consulté le 26 mars 2020) et de recherches propres.

Les différentes formes d'organisation des caisses cantonales de compensation AVS et des offices AI peuvent être quantifiées comme suit :

- Dans 21 cantons la caisse cantonale de compensation AVS et l'office AI sont regroupés sur un site, dans un bâtiment.
- Dans 20 cantons, la direction opérationnelle de la caisse cantonale de compensation AVS et de l'office AI est assurée par une seule et même personne.
- 12 cantons ont regroupé les institutions de droit public existantes en une seule institution, le plus souvent sous le terme d'« office des assurances sociales », au moyen de décrets cantonaux.
- Dans cinq cantons seulement, la caisse cantonale de compensation AVS et l'office AI sont gérés séparément sur le plan organisationnel et spatial.

Une nette tendance vers le regroupement des domaines d'activité du 1^{er} pilier est ainsi observée. La proximité organisationnelle de l'AVS et de l'AI est probablement la raison pour laquelle la plupart des cantons ont regroupé leurs caisses cantonales de compensation AVS et leurs offices AI sur le plan opérationnel. La plupart des établissements des assurances sociales ont été fondés déjà dans les années 1990.¹⁶ Les cantons de Fribourg et de Lucerne ont, eux, récemment regroupé les institutions existantes en seule entité. Les projets menés dans ces deux cantons montrent que la

¹⁶ Selon Monioudis (2003 : 126), c'est le cas, par exemple, pour les cantons de Zurich, Bâle-Campagne, Saint-Gall, Argovie et Tessin. La base légale pour la création d'une institution des assurances sociales dans le canton de Fribourg remonte également à cette époque. La réalisation a eu lieu en 2019 en même temps que l'occupation d'un nouveau bâtiment administratif.

réorganisation des institutions d'assurance sociale est étroitement liée à l'adaptation de l'infrastructure immobilière.

Dans ce contexte, il convient de mentionner que la Confédération a également organisé de facto ses institutions pour la mise en œuvre du 1^{er} pilier sous la forme d'un établissement des assurances sociales. La Caisse fédérale de compensation (CFC)¹⁷, la Caisse suisse de compensation (CSC)¹⁸ et l'Office AI pour les assuré·e·s à l'étranger (OAIE) sont administrativement regroupés au sein de la Centrale de compensation (CdC) basée à Genève.

2.3 Sélection des cantons pour l'étude de cas

Afin de pouvoir mettre en évidence les forces et les faiblesses des différents modèles d'exécution, nous effectuons dans ce rapport une étude de cas afin d'examiner l'organisation des caisses cantonales de compensation AVS et des offices AI de cinq cantons : Argovie, Fribourg, Genève, Saint-Gall, Soleure. Le choix des cantons pour la comparaison se fonde sur les différents modèles d'exécution et a été effectué en concertation avec le groupe de pilotage. Dans le tableau ci-dessous, la forme d'organisation et la taille de la population sont indiqués.

F 2.1 : Cantons qui ont fait l'objet d'une étude de cas

Canton	Forme d'organisation	EPT	Population
Argovie	OCAS	250	685'845
Fribourg	ECAS	228.1	321'783
Genève	OCAS	375	504'128
Soleure	CC AVS et OAI sous un même toit (direction séparée)	OAI = 85 CC AVS = 109.4	275'247
Vaud	CC AVS et OAI séparés	OAI = 249.25 CC AVS = 270.8	805'098

Légende : OCAS = Office des assurances sociales ; OAI = Office de l'assurance-invalidité ; CC AVS = Caisse cantonale de compensation AVS ; EPT = équivalent plein temps.

Source : Données sur la population issues de l'Office fédéral de la statistique (2019) :

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/statistique-regions/portraits-regionaux-chiffres-cles/cantons.html>, consulté le 29 octobre 2021 ; informations sur les formes d'organisation issues d'une étude préliminaire réalisée par Interface ; rapports annuels et informations directes des cantons relatives aux EPT

¹⁷ La Caisse fédérale de compensation (CFC) est la caisse de compensation pour le personnel fédéral.

¹⁸ La Caisse suisse de compensation (CSC) est compétente pour tous les assurés suisses et étrangers résidant à l'étranger.

3. Situation dans le canton de Vaud

Ce chapitre présente les forces et faiblesses actuelles de la Caisse cantonale de compensation et de l'Office AI. Les avantages et inconvénients ainsi que les enjeux en cas de regroupement des entités sont également décrits.

Dans ce chapitre, nous présentons dans un premier temps la situation de la Caisse cantonale de compensation (ci-après la CC AVS) et de l'Office de l'assurance-invalidité (ci-après l'OAI) dans le canton de Vaud. Une présentation des Forces, Faiblesse, Opportunités et Menaces (FFOM) est ensuite réalisée pour la CC AVS ainsi que pour l'OAI. Dans un deuxième temps, la perspective d'un regroupement est abordée et les avantages et inconvénients, ainsi que les enjeux d'une telle opération sont présentés. Une synthèse de ces éléments figure au chapitre 3.3.

Ce chapitre vise à répondre à la première question d'évaluation :

- Dans l'optique d'un regroupement de la CC AVS et de l'OAI, quelles sont les forces et les faiblesses de ces entités en ce qui concerne les processus de surveillance, de direction, de gestion des prestations et des services de soutien ?

Les informations présentées dans ce chapitre sont issues principalement des entretiens menés avec des responsables des deux institutions ainsi que de l'analyse documentaire.

I Contexte

Le canton de Vaud mène des réflexions quant à une réorganisation des activités menées par l'OAI pour le canton de Vaud et de la CC AVS depuis plusieurs années. En effet, des discussions sur les potentielles synergies existantes entre les deux entités avaient déjà été menées dès 2016 dans le canton de Vaud. Trois groupes de travail – Ressources humaines, Finances, Informatique –regroupant les chef·fe·s de service concernés de l'OAI et de la CC AVS avaient été créés. Sur la base de ces travaux, un rapport (confidentiel) a été élaboré en 2020 sur les plus-values offertes par les synergies entre la CC AVS et l'OAI.

3.1 État des lieux de la Caisse de compensation AVS et de l'Office AI

Pour chacune des entités, un aperçu de l'organisation est d'abord présenté. Cette partie descriptive aborde les aspects de la surveillance, la direction – sont inclus sous « direction » les éléments portant sur le management et la culture d'entreprise –, la gestion des prestations ainsi que les services de soutien. Ces quatre domaines seront repris tout au long du rapport afin de faciliter la comparaison entre les offices AI et les caisses cantonales de compensation des différents cantons. Des informations contextuelles, ainsi que sur la structure générale, sont également mentionnées. Cette partie est réalisée principalement sur la base d'une analyse des lois et règlements cantonaux ainsi que des rapports annuels d'activité.

Dans un second temps, une identification des forces, des faiblesses et des opportunités et des menaces est réalisée sur la base des entretiens menés avec les responsables de quatre services de la CC AVS, ainsi qu'avec trois responsables de département de l'OAI.

3.1.1 Aperçu de l'organisation de la Caisse de compensation AVS

La Caisse cantonale de compensation AVS est un établissement autonome de droit public doté de la personnalité morale juridique (art. 1 Loi sur l'organisation de la Caisse cantonale de compensation).

Les bases légales de la CC AVS sont la Loi sur l'organisation de la Caisse cantonales de compensation du 26 mai 1965 (LOCC) ainsi que son Règlement d'application du 1^{er} aout 1984 (RLCCP).

I Surveillance

La surveillance ultime des institutions d'assurance sociale dans les cantons incombe à l'OFAS. La surveillance au niveau fédéral est décrite au chapitre 2.1. En collaboration avec les organes cantonaux de surveillance (Conseil d'Etat, Conseil d'administration, organe de révision, Contrôle cantonal des finances), la Confédération est chargée d'examiner les aspects techniques, financiers et administratifs des caisses de compensation.

Au niveau cantonal, la CC AVS est placée sous le contrôle du Conseil d'Etat (art. 1, al. 2 LOCC). La CC AVS dispose d'un Conseil d'administration composé de membres nommés par le Conseil d'Etat et présidé par la Cheffe du DSAS. Le Conseil d'administration est entre autres chargé d'établir annuellement un rapport général de gestion à l'intention du Conseil d'Etat. Pour les tâches cantonales (PC familles), il y a un suivi tous les deux mois entre le DSAS et la CC AVS ; ce suivi étroit s'explique par le fait que le financement provient du canton ainsi que des communes.

Le Conseil d'Etat désigne également l'organe de révision. L'organe de révision est chargé du contrôle de la gestion et des comptes de la CC AVS, ainsi que des tâches exécutées pour d'autres institutions (art. 3 à 7 LOCC).

I Direction

Le directeur ou la directrice de la CC AVS est désigné par le Conseil d'Etat. Il a la charge de faire exécuter les tâches confiées à la CC AVS et de représenter cette dernière auprès de l'administration fédérale, des agences et des tiers.

La direction est chargée notamment de l'exécution des décisions du Conseil d'Etat, du Conseil d'administration et des organes dirigeants des institutions dont la gérance ou certaines tâches sont confiées à la CC AVS, et d'assurer l'information et la coordination entre les organes dirigeants de ces institutions (art. 2 et 3 LOCC).

I Organisation

La CC AVS est organisée en deux pôles. Les Domaines gèrent les affiliations, les cotisations et les prestations. Les Départements sont en charge des activités transversales, c'est-à-dire des aspects juridiques, des ressources, des finances et du développement (CCVD, Rapport de gestion, 2020).

Au 1^{er} janvier 2022, la CC AVS compte un total de 301 collaborateurs·trices pour un total de 273,6 EPT¹⁹. Parmi eux, 16 personnes, soit 6% des effectifs totaux, sont des apprenti·e·s ou des stagiaires.

¹⁹ Document interne transmis par la CC AVS et l'OAI du canton de Vaud à Interface le 4 février 2022 (disponible sur demande).

Les services métiers au sein de la CC AVS sont les suivants. Ils représentent 220,85 EPT, soit 81% de l'effectif total de la CC AVS²⁰ :

- | | |
|------------------------------|----------------------------|
| - Téléphonie-Réception | - Cotisations paritaires |
| - Juridique | - Cotisations personnelles |
| - Recours Tiers Responsables | - Prestations Familiales |
| - PC AVS/AI | - Rentes |
| - PC RFM | - Recouvrement |

Les services de soutien rassemblent les services suivants (la direction y est incluse). Ils représentent 36,8 EPT, soit 13% de l'effectif total de la CC AVS²¹ :

- Immeuble
- Ressources Humaines
- Informatique « helpdesk »
- Qualité & Communication
- Finances & Budgets
- Administratif (Courrier, Numérisation)
- (Direction)

I Gestion des prestations

La CC AVS gère toute une série d'activités déléguée par la Confédération, par le Canton, ainsi que par Prométerre²². En plus de sa propre Caisse de compensation AVS, la Caisse a la charge de deux autres caisses, à savoir la Caisse cantonale vaudoise d'allocations familiales ainsi que la Caisse de compensation AVS agricole, viticole et rurale AGRIVIT (CCVD, 2019²³).

I Services de soutien

Au niveau informatique, la CC AVS dispose de sa propre infrastructure. La majeure partie des éléments sont hébergés en interne à la CC AVS. Une modernisation du système informatique a été entamée en 2019. Une transformation est en cours pour passer de WebAVS à IPension. Il convient de préciser que chaque caisse est libre de choisir son infrastructure informatique.

I Site

La CC AVS a déménagé de Clarens en 2016 pour venir s'établir au centre de Vevey où elle a acquis un bâtiment proche de la gare, disposant de suffisamment d'espace pour permettre une croissance des dispositifs. Les sites de la CC AVS et de l'Office AI sont distincts mais se situent à une centaine de mètres.

I Contexte

En septembre 2021, des soupçons d'irrégularité à caractère pénal concernant les frais d'administration ont été relevés par le CCF suite à un constat de dysfonctionnements de gouvernance et de suivi financier. La Ministère public a été saisi. La directrice en poste au moment des faits a été licenciée. Les membres de la direction ont été suspendus jusqu'au mois d'octobre et sont maintenant de retour en qualité de « Chargé de mission » et n'occupent plus un poste dans la direction. Le CCF poursuit son mandat d'audit et

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Prométerre est l'association vaudoise de promotion des métiers de la terre.

²³ CCVD (2019). « Rapport de gestion 2019 », <https://2019.rapport-gestion.avsvaud.ch/> (consulté le 8 mars 2022).

d'autres investigations sont en cours. La CC AVS est dans l'attente des résultats de l'enquête administrative. Le Conseil d'Etat a nommé une direction ad intérim.²⁴

3.1.2 Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces de l'organisation actuelle de la Caisse de compensation AVS

La section suivante traite des *forces* et des *faiblesses* ainsi que des *opportunités* et des *menaces* actuelles de la CC AVS. Ces informations ont été obtenues dans le cadre des entretiens réalisés avec des responsables de différents services de la CC AVS. Ce chapitre ne contient pas d'analyse de la part d'Interface.

I Surveillance

Selon les personnes interrogées, le système de surveillance a relativement bien fonctionné vu que des mesures ont été prises dès que les premiers soupçons d'irrégularité ont été identifiés en septembre 2021.

La composition du Conseil d'administration n'est pas idéale. D'une part, la représentation de l'exécutif ainsi que de l'administration au sein du conseil ne correspond plus aux pratiques actuelles et à la prochaine adaptation des bases légales fédérales en la matière. D'autre part, la présence de membres impliqués dans d'autres caisses de compensations (privées), pose un problème d'accès à une information qui pourrait servir à la concurrence.

I Direction

Le changement de direction survenu suite au licenciement de l'ancienne directrice et à la suspension des membres de la direction semble produire des effets positifs et négatifs. Certaines personnes interrogées perçoivent un retour de la confiance et un meilleur échange entre les chef·fe·s de service. Plusieurs personnes apprécient le contact direct avec les cadres, ainsi qu'entre les cadres et la direction. Cela contribue à la vélocité des échanges. D'autres personnes, en revanche, déplorent un manque de vision de la nouvelle direction impliquant un flou au niveau structurel.²⁵ Ceci, accompagné de la passivité de certains cadres, provoquerait une perte de confiance pour une partie du personnel. La nécessité de clarifier les responsabilités a été soulignée par certaines personnes interrogées. Ces changements dans la structure de la CC AVS ainsi que la suppression actuelle d'un niveau hiérarchique peuvent donc être perçus simultanément comme des *menaces* et des *opportunités*.

Au niveau de la culture d'entreprise, plusieurs personnes interrogées constatent que le travail au sein de la CC AVS est réalisé de façon cloisonnée. Le manque de communication transversale et d'échange d'information péjore le travail et peut être considéré comme une *faiblesse*. En outre, certains notent un manque d'orientation « client » des collaborateurs et des collaboratrices.

I Gestion des prestations

De façon similaire à la section précédente, cette section n'aborde pas tous les services métiers de la CC AVS, mais ceux abordés par les interlocuteurs·trices lors des entretiens. En effet, les personnes interrogées au sein de la CC AVS sont des chef·fe·s de service et

²⁴ Communiqué de presse du 9 septembre 2021, disponible en ligne sur : <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/communiques-de-presse/detail/communiquede-fonctionnement-de-la-caisse-cantonale-de-compensation-avs-denonciation-au-ministere-public-et-mesur.pdf> (consulté le 21 décembre 2021)

²⁵ Il convient de relever qu'au moment de la rédaction de ce rapport (mars 2022), une vision a été élaborée par la direction et validée par le Conseil d'administration.

ont une excellente vision de leur service, mais ne disposent pas d'une vue d'ensemble des services en charge de la gestion des prestations.

Plusieurs *forces* ont été mentionnées quant à la gestion des prestations. Tout d'abord, les collaborateurs et collaboratrices sont très compétents selon les personnes interrogées. Il est ainsi possible de maintenir la qualité des prestations malgré les changements internes (notamment le changement de direction) et externes à la CC AVS (ex. modification de lois). De plus, la structure de certains services est dite particulièrement positive pour la qualité des prestations. Le service des prestations complémentaires (PC), par exemple, est composé de cinq groupes. Cette structure permet, d'une part, de créer une dynamique et un esprit d'équipe. Ces éléments, renforcés par la configuration des espaces de travail, facilitent les interactions entre les gestionnaires. Ces interactions sont importantes pour régler la complexité de certains dossiers. D'autre part, les dossiers sont traités par des personnes différentes au sein d'un même groupe, qui permet de contrôler la qualité et d'assurer l'égalité de traitements de dossier des client·e·s (entreprises affiliées et assuré·e·s).

Au sein de ce même service une *faiblesse* constatée est liée au manque d'effectifs, car il rencontre des difficultés à stabiliser son effectif. En effet, plusieurs personnes ont quitté leur poste. Parallèlement, le service peine à recruter. Les personnes interrogées expliquent ces phénomènes par la masse de travail importante et la complexité des dossiers (renforcées par la réforme des prestations complémentaires intervenue le 1^{er} janvier 2021) ainsi que les salaires dits faibles en rapport aux tâches et aux compétences nécessaires.

I Services de soutien

Cette section n'aborde pas tous les services transversaux de la CC AVS, mais ceux abordés par les interlocuteurs·trices lors des entretiens.

Plusieurs *forces* ont été mises en avant concernant la technologie de l'information et de la communication (TIC) : la numérisation des dossiers permet un meilleur traçage, réduit les tâches administratives et laisse davantage de temps aux gestionnaires pour le traitement des dossiers. Cela contribue à améliorer la qualité de la gestion des affaires et des prestations pour les client·e·s. En outre, le système de téléphonie doté d'un répondeur automatique d'orientation permet d'absorber 95% des appels. La mise en place de ce système a nécessité et nécessite encore la formation du personnel de la centrale téléphonique afin qu'il puisse aiguiller de manière adéquate les appels restants.

En outre, dès 2019, le service informatique a mis en place un *Data Center* moderne respectant d'ores et déjà les conditions de sécurité de l'OFAS qui seront mises à jour en 2023. La majorité des éléments sont hébergés en interne. Seuls quelques éléments spécifiques sont sous-traités. Une digitalisation accrue est en train d'être implémentée, nécessitant une montée en compétences. Globalement, il est dit que les installations mises en place permettent une montée en puissance de la CC AVS à l'avenir. Cette modernisation est donc considérée comme une *force* par les acteurs interrogés.

Le choix de la CC AVS d'internaliser la structure IT avec les services ad hoc présente l'avantage que le service informatique dispose de la maîtrise des logiciels (digitalisation, output management). Cela permet la flexibilité et la rapidité nécessaires pour corriger les erreurs. Ce point peut être considéré comme une *force* du système informatique.

Toutefois, un manque de ressources humaines est également constaté pour ce service ce qui ralentirait la modernisation du système et la mise en place des bonnes pratiques et des protocoles. Cela peut être considéré comme une *faiblesse*.

Au niveau du service administratif, sa gestion est dite performante selon certaines personnes interrogées et contribue à la qualité des prestations. Les *forces* de ce service sont la rapidité de gestion des courriers – procédure performante pour la mise sous pli et l’envoi des courriers – ainsi que les connaissances transversales de la CC AVS au sein de du secteur Chancellerie. L’organisation du service est dite efficace grâce notamment à une bonne répartition du travail (ex. workflow).

Concernant le service juridique, il y a une volonté de polyvalence. Les juristes étaient auparavant rattachés aux métiers et ont été regroupés au sein d’un même service juridique. Le développement des compétences transversales est en cours et est considérée comme une *force* du service. Ce service connaît toutefois de l’instabilité au niveau du personnel.

I Général

Finalelement, des éléments externes à la CC AVS peuvent également créer des menaces ou offrir des opportunités. L’arrivée à la retraite des *boomers* peut être perçue comme une *menace* dans la mesure où davantage de rentes et de rentes complémentaires seront versées impliquant une charge de travail plus importante pour la CC AVS. Parallèlement, il est dit que l’évolution numérique permet de réduire le besoin de personnel supplémentaire malgré l’augmentation de la charge de travail et peut être vue comme une *opportunité*. Une autre *faiblesse* de la CC AVS est liée à son statut de caisse supplétive, qui explique en partie que la CC AVS soit plus chère que les caisses privées. En concurrence avec ces dernières, la CC AVS peut donc assister au départ de certains clients en raison de ses frais d’administration plus élevés.

3.1.3 Aperçu de l’organisation l’Office AI

L’OAI est un établissement autonome de droit public doté de la personnalité morale (art. 1, al. 2 Loi instituant l’office de l’assurance-invalidité pour le Canton de Vaud).

Les bases légales de l’OAI sont la Loi instituant l’office de l’assurance-invalidité pour le Canton de Vaud du 14 septembre 1993 (LOAI) ainsi que son Règlement d’application du 3 décembre 1993 (RLOAI).

I Surveillance

La surveillance des offices AI relève principalement du niveau fédéral et est décrite au chapitre 2.1.

Au niveau cantonal, l’OAI est placé sous la surveillance du Conseil de surveillance OAI VD dont la Cheffe du DSAS est la présidente. Les membres du Conseil de surveillance sont désignés par le Conseil d’Etat pour une durée de cinq ans. La composition du Conseil de surveillance représente les milieux concernés (art. 4 LOAI).

Le Conseil de surveillance soumet annuellement un rapport de gestion au Conseil d’Etat et à l’OFAS. Le conseil se prononce également sur le budget et le décompte final (art. 3 RLOAI).

Les comptes de l’OAI sont révisés par l’organe de révision de la CC AVS, lui-même désigné par le Conseil d’Etat (art. 9 LOAI).

Chaque année, l'OAI communique au DSAS la convention d'objectifs et l'évaluation de cette dernière. Il transmet en outre le rapport annuel de l'audit OFAS avec les recommandations qu'il contient. Chaque année, l'OAI est audité en profondeur selon les processus de surveillance de l'OFAS.

I Direction

Le directeur ou la directrice est nommé par le Conseil d'Etat. Il/elle participe aux séances du Conseil de surveillance avec une voix consultative. En outre, le directeur ou la directrice est chargé de (art. 5 RLOAI) :

1. « garantir le fonctionnement et l'exécution des tâches de l'office AI conformément aux dispositions légales et réglementaires;
2. représenter l'office AI et traiter avec les assurés, les autorités publiques fédérales, cantonales et communales, les organisations et institutions privées, les employeurs et les autres assurances;
3. nommer le personnel de l'office AI. »

La direction est assumée par le directeur et la directrice adjointe. Les chefs de département ainsi que les membres du secrétariat de direction sont regroupés au sein du comité de direction.

I Organisation

Jusqu'en 2020, l'OAI comprenait quatre départements pour les prestations, ainsi qu'un Secrétariat général. Actuellement, il existe trois départements pour les prestations – Réadaptation, Prestations, Médecine d'assurance. En outre, les Services centraux sont sous la responsabilité directe du directeur.

Au 1^{er} janvier 2022, l'OAI compte un total de 362 collaborateurs/trices pour un total de 329 EPT²⁶. Parmi eux, 22 personnes, soit 7% des effectifs totaux, sont des apprentis ou des stagiaires.

Les services métiers au sein de l'OAI sont les suivants. Ils représentent 227,55 EPT, soit 84% de l'effectif total de l'OAI²⁷ :

- | | |
|--------------------------------------|------------------------------------|
| – Adultes | – Management des contrats |
| – Allocations impotence AI/AVS | – Mineurs |
| – AMINH | – Moyens auxiliaires AI/AVS |
| – Centrale d'informations | – Orientation des demandes |
| – Contentieux | – Rentes |
| – Entreprises & Réinsertion | – SMRSR Médecin SDE |
| – Espace d'écoute et de conciliation | – SMRSR Equipe pédiatrique |
| – Evaluations | – SMRSR Equipe médicale Examineurs |
| – Fractures | – SMRSR Equipe médicale VD |
| – IPJAD | – SMRSR Equipe médicale GE |
| – Jeunes | – SMRSR Equipe médicale NE/JU |
| – Lutte contre la fraude | |

Les services de soutien au sein de l'OAI sont les suivants (direction incluse). Ils représentent 29 EPT, soit 9% de l'effectif total de l'OAI²⁸ :

²⁶ Document interne transmis par la CC AVS et l'OAI du canton de Vaud à Interface le 4 février 2022 (disponible sur demande).

²⁷ *ibid.*

- Communication
- Courrier et Scannage
- Finances
- Informatique « helpdesk »
- Intendance et Sécurité
- Management de la qualité
- Relations Humaines
- Direction

I Gestions des prestations

L'OAI exécute les tâches attribuées par la Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (art. 57 LAI). En plus de ces prestations fédérales, l'OAI assume des prestations cantonales. Il a par exemple la charge de l'allocation spéciale pour les familles s'occupant d'un mineur en situation de handicap à domicile (AMINH), ou encore du programme d'insertion professionnelle des jeunes adultes (IPJAD).

I Services de soutien

Au niveau du système informatique, les infrastructures informatiques ont été mutualisées et regroupées via GILAI, l'association en charge de la gestion de l'informatique des offices AI de vingt cantons suisses. L'environnement informatique est virtualisé. Plusieurs cantons cotisent pour cette même infrastructure. L'application est la même pour tous les cantons membres du GILAI mais paramétrée pour chaque canton.

L'OAI est compétent pour choisir son système informatique.

I Site

Le siège de l'OAI se trouve à Vevey. L'OAI est locataire du bâtiment qu'il occupe.

I Contexte

En 2019, le nouveau directeur est entré en fonction. Depuis son arrivée, plusieurs mesures techniques et managériales ont été prises dans le but de soulager les collaborateurs et les collaboratrices, améliorer les délais de traitement et redorer l'image de l'OAI (Rapport annuel 2019).

3.1.4 Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces de l'organisation actuelle de l'Office AI

La section suivante traite des *forces* et des *faiblesses* ainsi que des *opportunités* et des *menaces* actuelles de l'OAI. Ces informations ont été obtenues dans le cadre des entretiens réalisés avec des responsables de différents services de l'OAI. Ce chapitre ne contient pas d'analyse de la part d'Interface.

I Surveillance

Le Conseil de surveillance de l'OAI est vu comme un organe d'échange entre les différents partenaires et permet de créer des liens. Sur ce point, sa composition, qui inclut des acteurs du milieu du handicap, est perçue comme une *force*.

I Direction

Un constat très positif portant sur la direction, le management et la culture d'entreprise est ressorti des trois entretiens menés avec des cadres de l'OAI. Un management collaboratif a été progressivement mis en place depuis l'arrivée du nouveau directeur en 2019. Au niveau de la direction, la collégialité qui y règne a été soulignée. En outre,

²⁸ ibid.

différents responsables participent parfois à des séances de la direction, ayant un effet positif sur la fluidité de la communication, la transparence et la confiance. Le management collaboratif vise également à rapprocher les cadres des équipes, à impliquer les collaborateurs et les collaboratrices du terrain dans les prises de décisions et à augmenter les échanges entre les domaines. L'objectif est d'encourager les synergies et de maintenir la motivation des équipes en donnant un sens à leur travail. Cela doit contribuer à la qualité des prestations. Les termes utilisés par les personnes interrogées pour décrire le management et la culture d'entreprise sont entre autres la transparence, la confiance, la collaboration, la responsabilisation. L'introduction de ce management collectif peut être considérée comme une *force* de l'OAI.

I Gestions des prestations

Au niveau des prestations, deux *forces* ont été soulignées lors des entretiens et contribuent à améliorer la qualité des services offerts. D'une part, un espace d'écoute et de conciliation a été créé en 2021 dans le but de centraliser les plaintes. Cet espace de dialogue vise à répondre aux questions des assuré·e·s en cas d'incompréhension ou d'insatisfaction quant aux services fournis par l'OAI. Cet espace est géré par une personne indépendante, c'est-à-dire autre que le ou la gestionnaire du dossier. Il permet d'éviter un certain nombre de recours. D'autre part, le service d'accueil a été réorganisé afin de permettre à la réception de prendre en charge une grande partie des appels, déchargeant ainsi les gestionnaires. Cela contribue à améliorer la rapidité de traitement des demandes et donc la qualité de services. La mise en place de ce service d'accueil a nécessité de former davantage et de renforcer le personnel de la réception. En outre, un système de remboursement des factures en ligne a été mis en place.

Une *menace* identifiée au niveau des prestations a trait à la révision de la loi fédérale du 19 juin 2020 quant au développement continu de l'AI qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Selon les personnes interrogées, ce changement nécessitera d'intensifier le travail en réseau à l'interne et la collaboration avec l'extérieur.

I Services de soutien

Cette section n'aborde pas tous les services transversaux de l'OAI, mais ceux abordés par les interlocuteurs·trices lors des entretiens.

Le service RH a connu un changement de son mode de fonctionnement, dans le cadre de l'introduction du management collaboratif. En effet, l'idée était de rapprocher ce service des collaborateurs et collaboratrices ainsi que des métiers en les intégrant davantage dans les autres services. Plusieurs exemples illustrent ce changement de fonctionnement. Le service RH était auparavant seul en charge du processus de recrutement. Actuellement, le recrutement est géré par une équipe constituée du service RH, mais aussi des cadres et de collaborateurs et collaboratrices du service concerné. De même, le service RH n'est plus seul en charge des entretiens d'évaluation, mais il soutient et accompagne les chef·fe·s des services dans les entretiens avec leurs collaborateurs et collaboratrices. Ces changements sont perçus comme une *force* par les personnes interrogées. En revanche, une *faiblesse* identifiée lors des entretiens concerne le contrôle des timbrages réalisé par le service RH et qui occupe 20 à 30% de leur temps. Il y a là une volonté de recourir à des outils informatiques afin de simplifier cette tâche, mais ces outils ne sont pas à disposition de l'OAI.

Au niveau du service juridique, la révision de la loi fédérale du 19 juin en vue du développement continu de l'AI est perçue comme une *menace*. En effet, avec ce changement de loi, le montant des rentes, qui était auparavant défini à l'aide de paliers, sera prochainement défini en fonction du degré d'invalidité. Par conséquent, chaque

degré d'invalidité aura une incidence financière pour l'assuré·e. Ce nouveau mode de calcul va potentiellement impliquer davantage de recours et donc une charge de travail plus importante pour ce service.

Au niveau du service IT, ce dernier est vu comme performant et proche de besoins métiers. Le système informatique est organisé en pool et les infrastructures ont été mutualisées et regroupées. Il est hébergé par le GILAI. L'environnement informatique est virtualisé. Cela a permis, par exemple, de passer rapidement en télétravail en mars 2020. En outre, plusieurs cantons participent à la même infrastructure pilotée par le GILAI. Cela permet de développer l'application métier et de diminuer les coûts. Ces éléments sont vus comme des *forces*. Finalement, avec la digitalisation accrue, la charge de travail du service augmente et nécessite de renforcer les équipes.

Concernant la communication, l'OAI estime bénéficier d'une mauvaise image à l'externe. Ce déficit d'image peut être vu comme une *faiblesse*. Toutefois, il y a une volonté de redorer cette image en travaillant sur la communication vis-à-vis de l'externe.

3.2 Situation prospective en vue d'un regroupement

Ce chapitre aborde dans un premier temps les avantages et les inconvénients qui résulteraient d'un regroupement de l'OAI et de la CC AVS. Dans un deuxième temps, les enjeux en cas de regroupement sont présentés. Ces éléments sont issus des entretiens et représentent donc l'avis des personnes interrogées ; ils ne constituent donc pas une liste exhaustive. En outre, ces éléments ne font pas l'objet, dans ce chapitre, d'une appréciation de la part d'Interface.

I Formes de regroupement

En cas de regroupement, plusieurs formes d'organisation peuvent être envisagées. Ces formes ont été abordées de manière ouverte lors des entretiens. Les personnes interrogées ne perçoivent que très peu voire aucune synergie entre les services métiers, en charge de la gestion des prestations, mais conçoivent des synergies possibles entre des services de soutien. Une personne interrogée a mentionné l'éventualité de créer un quatrième pilier regroupant les prestations cantonales. Au niveau de la direction, les personnes interrogées semblent favoriser un modèle de direction partagée regroupant les directeurs des deux entités. Certaines personnes ont également évoqué la possibilité d'un modèle de direction avec une seule personne à la tête de l'entité. Toutefois, elles ne sont pas favorables à l'idée que l'un des directeurs actuels prenne la tête de la direction générale.

3.2.1 Avantages et inconvénients

Cette partie présente les avantages et les inconvénients perçus par les personnes interrogées quant à un regroupement de la CC AVS et de l'OAI.

Dans ce chapitre, les informations récoltées lors des entretiens avec des personnes de l'OAI et de la CC AVS ont été regroupées, car la perception des avantages et des inconvénients est souvent similaire dans les deux entités. Toutefois, lorsque des points de vue diffèrent entre les deux entités, ils sont précisés.

I Surveillance

Aucun avantage ou désavantage concernant la surveillance n'a été mentionné par les personnes interrogées.

I Direction

Lors d'un regroupement des deux entités, un *avantage* attendu par les personnes interrogées concerne le positionnement de la nouvelle entité : un OCAS permettrait de renforcer la défense et la prise en compte des intérêts vaudois sur la scène nationale en matière d'assurances sociales du 1^{er} pilier. En outre, d'après les personnes interrogées au sein de la Caisse, un regroupement donnerait une visibilité accrue auprès de ses clients actuels ou potentiels.

Les avis sont partagés concernant les effets d'un rapprochement au niveau de la direction. Pour une part, une seule direction faciliterait le pilotage et constituerait donc un *avantage*. Toutefois, un *désavantage* ou crainte relevée par une personne interrogée de l'OAI est de perdre de l'autonomie dans les décisions, alors que cette autonomie permet à l'OAI d'être flexible et réactif.

Parallèlement, plusieurs *désavantages* ont été exprimés dans le cas d'une direction unique pour les deux domaines AVS et AI. Dans les deux entités, les personnes interrogées craignent que la qualité des rapports entre la direction et le terrain ainsi que l'accessibilité de la direction soient péjorées, en raison de la taille de l'entité nouvellement créée et de la charge de travail de la direction. De plus, une entité de plus grosse taille engendrerait un système de décision plus complexe, selon des personnes interrogées. À l'OAI plus particulièrement, les personnes interrogées ont toutes exprimées la même *crainte* en cas de regroupement des deux entités : celle de casser l'élan des changements positifs en termes de management qui ont débuté dès 2019. Ils craignent un retour en arrière et de perdre les améliorations réalisées en matière de communication, de collaboration et d'autonomie des collaborateurs et des collaboratrices.

I Gestion des prestations

Toutes les personnes interrogées s'accordent à dire qu'une porte d'entrée commune (ex. portail en ligne, numéro de téléphone, réception) simplifierait l'accès à la CC AVS et à l'OAI pour les clients (entreprises affiliées et assuré·e·s) et constituerait un *avantage* d'un rapprochement. En effet, il semble que les assuré·e·s s'adressent souvent à la mauvaise entité pour leurs demandes et doivent être redirigés vers l'entité concernée. En outre, les client·e·s pourraient faire leurs annonces (ex. changement d'adresse, décès, naissance) à un seul endroit. Cette simplification permettrait d'augmenter la qualité des prestations et bénéficierait ainsi directement aux client·e·s. Il existe cependant une *crainte* qu'un regroupement pourrait aussi engendrer une perte de clarté pour les client·e·s.

Un rapprochement des deux entités permettrait potentiellement une collaboration accrue dans la gestion des dossiers et un échange d'information plus important. Selon les personnes interrogées, cela offrirait plusieurs *avantages* pour la CC AVS relatifs à la qualité de traitement des dossiers. Une collaboration accrue assurerait une meilleure cohérence et transparence dans l'application des assurances sociales du 1^{er} pilier. Certains problèmes pourraient être traités de manière globale. Selon des entretiens menés à la CC AVS, les processus pourraient être simplifiés et le temps de gestion des dossiers au niveau des gestionnaires ainsi qu'au service juridique pourrait être réduit. Globalement, la plupart des personnes interrogées estiment qu'une collaboration accrue sur des besoins spécifiques serait bénéfique, et ce avec ou sans regroupement de la CC AVS et de l'OAI dans un OCAS ou sur un même site. Un regroupement sans collaboration accrue (c'est-à-dire un regroupement uniquement physique des deux entités) n'aurait pas de plus-value. Plusieurs personnes interrogées constatent d'ailleurs qu'un regroupement n'est pas nécessaire pour renforcer la collaboration.

Finalement, il n'existe pas, selon les personnes interrogées, de doublons au niveau des métiers et donc pas de possibilité de réaliser des économies de personnel à ce niveau. Les métiers sont, en effet, très différents à l'OAI et à la CC AVS.

I Service de soutien

Au niveau des services de soutien, plusieurs personnes interrogées, principalement à la CC AVS, s'accordent à dire que des synergies pourraient être réalisées et que certains services pourraient être mutualisés. Il s'agit notamment du service administratif (ex. gestion des courriers, des impressions, des appels téléphoniques).

Concernant l'informatique, les avis sont partagés. Selon certaines personnes interrogées à la CC AVS, toute une partie du *support* pourrait bénéficier d'un regroupement, tout comme les infrastructures informatiques (hardware). Au contraire, pour d'autres personnes interrogées au sein de l'OAI, il n'y aurait, en cas de regroupement, aucun avantage clair pour le système informatique. La *crainte* existe même que, en cas de regroupement des services informatiques, il y ait une perte de flexibilité en cas d'évaluation des besoins.

Il est remarqué par des personnes interrogées au sein de la CC AVS que, en cas de regroupement des services transversaux, les collaborateurs et les collaboratrices seront appelés à acquérir de nouvelles connaissances transversales de l'entité afin de continuer à fournir des services de qualité. Pour certains collaborateurs et certaines collaboratrices, l'élargissement des connaissances pourrait être vu positivement, rendant leur travail plus intéressant. D'autres personnes pourraient se sentir menacées si elles devaient acquérir de nouvelles compétences, craindre de perdre leur emploi et s'opposer à un rapprochement.

En outre, une crainte exprimée autant à l'OAI qu'à la CC AVS touche à la taille de l'entité nouvellement créée. En effet, certains craignent, en cas de regroupement, de perdre la proximité et le côté humain de l'OAI ou de la CC AVS. Cela pourrait avoir, selon eux, un effet sur la motivation des collaborateurs et des collaboratrices. En outre, plusieurs changements ont eu lieu ces dernières années dans les deux entités (nouvelle direction, nouvelle loi, nouvelle application métier, etc.). De nouveaux changements pourraient potentiellement augmenter le risque de *turnover* des effectifs, selon certaines personnes interrogées.

Plus généralement, plusieurs personnes interrogées se questionnent sur l'ampleur réelle des économies de postes qui pourraient être réalisées au niveau des services transversaux.

3.2.2 Enjeux

Lors des entretiens menés auprès de personnes de l'OAI et de la CC AVS, les enjeux en cas de regroupement ont été thématiques.

I Surveillance

En cas de regroupement des deux entités, un *enjeu* au niveau de la surveillance réside dans le fait que les conseils – le conseil d'administration de la CC AVS et le conseil de surveillance de l'OAI – n'ont pas les mêmes pouvoirs ni les mêmes tâches. Le conseil d'administration de la CC AVS dispose en effet de davantage de marge de manœuvre, notamment au niveau du budget. Les profils des membres de ces conseils ne sont donc pas les mêmes.

I Direction

Les cultures d'entreprise différentes de la CC AVS et de l'OAI sont perçues comme un *enjeu* pour un groupement par plusieurs personnes interrogées dans les deux entités, car difficilement conciliables. Il semblerait que les collaborateurs et les collaboratrices de l'OAI n'aient pas une vision positive du management de la CC AVS. Toutefois, certaines personnes interrogées reconnaissent ne pas vraiment connaître la culture d'entreprise de l'autre entité.

En effet, un *enjeu* supplémentaire identifié par certaines personnes interrogées est lié au fait que les équipes de l'OAI et de la CC AVS se connaissent mal ou ne se connaissent pas. Un lien de confiance est pourtant central pour un regroupement ou pour toute collaboration en général. Construire ce lien nécessite du temps et de la proximité géographique afin de faciliter les rencontres. Alors que la proximité des deux sites actuels est vue comme positive, d'autres, en revanche, voient un obstacle à regroupement réussi, le fait que les collaborateurs et les collaboratrices ne partagent pas un même bâtiment.

Deux éléments supplémentaires sont ressortis des entretiens avec des personnes de la CC AVS. Au niveau de la direction et du management, un *enjeu* concerne la situation actuelle de la CC AVS liée aux récents événements de 2021. Selon certaines personnes interrogées, les fondations de la CC AVS seraient instables, impactant sur la confiance des collaborateurs et des collaboratrices et l'atmosphère au sein de la CC AVS. L'éventualité d'un regroupement pourrait renforcer ce sentiment anxiogène. Le contexte actuel ne serait pas optimal pour un regroupement. D'autres, au contraire, voient ces changements comme une *opportunité* d'initier un regroupement. En outre, la crainte de certains collaborateurs et de certaines collaboratrices de perdre leur emploi constitue un *enjeu* supplémentaire : un climat tendu influencerait la motivation des équipes et le niveau d'acceptation du regroupement.

I Gestion des prestations

Au niveau des métiers (gestion des prestations), un avantage d'un regroupement cité précédemment concerne l'échange accru d'information. Or, toutes les données ne peuvent et ne doivent pas être accessibles par le personnel des deux entités (ex. données sur la santé). Si une synergie au niveau du partage d'information est recherchée, il s'agira de déterminer précisément les données qui, d'un point de vue légal et de gestion, pourront être partagées et celles dont l'accès doit être réservé à l'un ou à l'autre des métiers.

Certaines personnes interrogées estiment qu'il existe des différences salariales entre les gestionnaires de la CC AVS et ceux de l'OAI. Cet aspect est considéré comme un réel *enjeu*. En effet, plusieurs personnes ont relevé lors des entretiens que les salaires des gestionnaires à l'OAI étaient supérieurs aux salaires de la CC AVS: cela expliquerait des départs de collaborateurs et de collaboratrices de la CC AVS pour l'OAI et les difficultés de recruter au sein de certains services de la CC AVS. Selon ces personnes, un regroupement des deux entités pourrait mener à une revalorisation salariale de certaines fonctions à la CC AVS et réduire les problèmes décrits précédemment. Selon d'autres personnes interrogées, ces arguments sont erronés. En effet, les profils de gestionnaires ne sont pas comparables en termes de qualifications et de tâches à exécuter. La CC AVS et l'OAI ont de plus revu leur système salarial en même temps et avec la même entreprise.

I Services de soutien

Au niveau informatique, plusieurs *enjeux* ont été relevés. D'une part, l'OAI et la CC AVS n'ont pas les mêmes applications métiers. Un regroupement à ce niveau est dit compliqué voire impossible. L'OAI vient de migrer sur une nouvelle application métier et son système est hébergé par l'association GILAI, alors que la CC AVS dispose de ses propres hébergements. Les personnes interrogées perçoivent peu ou pas de synergies possibles à ce niveau à l'exception des données qui pourraient être partagées et donc faciliter l'échange d'information entre les deux entités (voir gestion des prestations ci-dessus).

En matière de ressources humaines, le fait que les deux entités disposent déjà du même système salarial (celui de l'Etat de Vaud) est un facteur de succès. Un regroupement pourrait en outre favoriser la mobilité interne.

3.3 Synthèse

Les tableaux suivants résument les résultats issus des entretiens menés au sein de la CC AVS et de l'OAI. Le premier tableau F3.1 donne l'aperçu de l'organisation de la CC AVS et de l'OAI. Le second tableau F3.2 résume les avantages, désavantages ainsi que les enjeux en cas de regroupement qui ressortis des entretiens avec la CC AVS et l'OAI.

F 3.1 : Aperçu Caisse de compensation AVS et Office AI, canton de Vaud

	<i>Description CC AVS</i>	<i>Description OAI</i>
Général	CC AVS et l'OAI sont des entités juridiques indépendantes et distinctes (pas de couche supérieure)	
Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> Conseil d'administration : 7-11 membres nommés par le Conseil d'Etat Représentant-e du Conseil d'Etat, Chef-fe de département : oui Représentant du service cantonal concerné : oui 	<ul style="list-style-type: none"> Conseil de surveillance : 7-9 membres nommés par le Conseil d'Etat Représentant-e du Conseil d'Etat, Chef-fe de département : oui Représentant du service cantonal concerné : oui
Direction	<ul style="list-style-type: none"> Directeur ou directrice désigné par le Conseil d'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> Directeur ou directrice nommé par le Conseil d'Etat Comité de direction composé des chef-fe-s de département
Gestion des prestations	<ul style="list-style-type: none"> Trois piliers métiers (« Cotisation & Affiliations », « Prestations ») 	<ul style="list-style-type: none"> Trois piliers métiers (« Réadaptations », « Prestations », « Médecine d'assurance »)
Services de soutien	<ul style="list-style-type: none"> Deux piliers soutien (« Juridique & Ressources », « Finances & Développement » - y compris l'informatique) 	<ul style="list-style-type: none"> Deux piliers soutien (« Secrétariat général », « Services centraux », sous la responsabilité de la direction)
Accessibilité pour les client-e-s	<ul style="list-style-type: none"> Accueil propre Site internet propre Propres numéros de téléphone et adresses de courriel 	<ul style="list-style-type: none"> Accueil propre Site internet propre Propres numéros de téléphone et adresses courriel
Site	<ul style="list-style-type: none"> Vevey, bâtiment propre 	<ul style="list-style-type: none"> Vevey, locataire d'un bâtiment
Chiffres	<ul style="list-style-type: none"> Collaborateurs/Collaboratrices : 301 (273) 	<ul style="list-style-type: none"> Collaborateurs/Collaboratrices : 362 (329)

	ETP) – Entreprises affiliées et assuré-e-s (2020) : 109'00029	ETP) – Assuré-e-s (2020) : 20'886
Bases légales/règlements	– LOCC – RLCCP	– LOAI – RLOAI

Légende : OAI = Office de l'assurance-invalidité, CC AVS = Caisse de compensation AVS, ETP = équivalents temps plein

F 3.2 : Avantages, désavantage, enjeux pour l'Office AI et la Caisse de compensation AVS

Avantages	<ul style="list-style-type: none"> – Meilleure capacité d'action sur la scène nationale et vis-à-vis du public – Porte d'entrée unique (portail en ligne, numéro de téléphone, réception) : meilleure accessibilité pour les client-e-s (assuré-e-s et entreprises affiliées) – Conserver/acquérir de nouvelles entreprises affiliées (pour la CC AVS) – Regroupement de toutes les prestations cantonales en lien aux assurances sociales du 1^{er} pilier, répondant unique pour le Canton – Collaboration accrue dans la gestion des dossiers : davantage de cohérence et de transparence, processus simplifiés, temps de gestion des dossiers réduit, moins d'effectif nécessaire dans certains services – Potentielles synergies au niveau des services transversaux, davantage de ressources – Echanges de bonnes pratiques – Elargir les compétences des collaborateurs-trices (n'est pas toujours apprécié comme un avantage)
Désavantages (Crainte)	<ul style="list-style-type: none"> – Charge de travail pour la nouvelle direction → moins accessible, plus éloignée du terrain – Taille de l'entité : alourdissement de la structure, système de décision plus complexe – Perte d'interaction, de la culture interne – Perte d'autonomie dans la prise de décision, fourniture des prestations – Crainte de casser l'élan des changements implémentés depuis 2019 (OAI) – Crainte de la perte d'identification des collaborateurs à l'entité : risque de démotivation – Absence de synergie au niveau des métiers
Enjeux	<ul style="list-style-type: none"> – Le Conseil d'administration de la CC AVS et le Conseil de surveillance de l'OAI ne sont pas institués par la même loi et ont des compétences différentes. Modifications législatives impératives pour la création d'un OCAS. – Nombreux changements récents à la CC AVS et à l'OAI : un rapprochement risque de déstabiliser les collaborateurs → résistance, perte de motivation, <i>turnover</i> – Crainte des collaborateurs-trices de perdre leur emploi : résistance envers un regroupement – Cultures d'entreprise différentes, méconnaissance de l'autre entité – Echange d'information / Porte d'entrée unique : où est la limite légale, comment garantir l'accès aux informations nécessaires uniquement – Systèmes informatiques différents : ex. hébergement interne à la CC AVS, hébergement externe pour l'OAI (GILAI) ; applications métiers différentes

Source : tableau réalisé par Interface sur la base des entretiens

Globalement, la majorité des personnes interrogées s'expriment en faveur d'une collaboration ponctuelle renforcée : elles considèrent que les avantages d'un rapprochement (voir tableau F.3.2) seraient acquis par le bais de collaborations et que la création d'un OCAS n'est donc pas nécessaire. De façon générale, les collaborateurs et les collaboratrices interrogés ne semblent pas convaincus par un regroupement sous forme d'un OCAS. La plus-value qu'apporterait un niveau de direction supplémentaire (au-dessus des domaines AVS et AI) n'est pas claire. Les réelles économies de personnel

²⁹ CCVD, Rapport d'activité 2020

réalisées en cas de fusion des services de soutien font l'objet de sérieux doutes. En outre deux craintes vis-à-vis d'un regroupement ont été exprimées par l'ensemble des personnes interrogées à l'OAI et à la CC AVS:

- Les personnes de l'OAI craignent que la culture et la dynamique lancée en 2019 par l'instauration d'un management collaboratif soient impactées négativement par un regroupement.
- Les personnes de la CC AVS soulignent le besoin de stabilité suite à la crise managériale de 2021 et l'arrivée de la direction ad intérim et craignent qu'un regroupement déstabilisent encore davantage le personnel.

Au terme de ce chapitre portant sur les avis des personnes interrogées au sein des deux entités vaudoises, il convient de relever que ces personnes se prononcent davantage en faveur d'un statu quo, voire de collaborations ponctuelles, plutôt qu'en faveur de la création d'un OCAS.

4. Expériences d'autres cantons

Ce chapitre décrit l'expérience de cantons ayant déjà procédé à un rapprochement entre la caisse de compensation AVS et l'office AI.

Afin d'identifier les forces et faiblesses des différentes formes d'organisation de la caisse de compensation AVS et de l'office AI nous avons procédé à des études de cas dans cinq cantons : Argovie, Fribourg, Genève, Saint-Gall et Soleure. Dans ce chapitre, ces modèles d'exécution sont d'abord décrits, puis les résultats des entretiens avec les représentant·e·s des offices AI et des caisses de compensation AVS des cinq cantons sont présentés. Dans son ensemble, ce chapitre contribue à répondre aux questions d'évaluation 2 à 5.

4.1 Description des formes d'organisation par canton

Ci-dessous, chaque canton est décrit selon la structure générale, la surveillance, la direction, la gestion des prestations, les services de soutien, l'accès et la localisation.

I Argovie

Le Canton d'Argovie dispose d'un OCAS depuis 1995. L'OCAS se compose de cinq piliers : « Caisse de compensation AVS », « Office de l'assurance-invalidité », « Prestations cantonales » (ex. réduction de prime, prestations complémentaires), « Corporate Services » (ex. RH) et « Finances & Ressources ».³⁰ L'OCAS d'Argovie est un établissement public indépendant doté de la personnalité juridique. La CC AVS et l'OAI exécutent leurs tâches de manière autonome au sein de l'OCAS.

La *surveillance* de l'ensemble de l'OCAS se fait par la commission d'administration qui se compose de cinq à sept membres (actuellement cinq). Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat chaque année. Cette commission d'administration n'a aucun·e représentant·e du Conseil d'Etat ou du service cantonal concerné. Le/la directeur/directrice participe aux séances de la commission avec une voix consultative et le droit de faire des propositions.³¹ D'autres membres de la direction peuvent participer aux séances de la commission d'administration avec voix consultative sur accord de la commission.³² La commission d'administration assume principalement des tâches stratégiques et organisationnelles dans sa fonction d'organe de surveillance. Elle nomme le/la président·e du comité de direction et confirme les membres du comité de direction sur proposition du/de la président·e du comité de direction.

³⁰ SVA Aargau (2022). « SVA Aufgabenbereiche », disponible en ligne sur : <https://www.sva-ag.ch/dokument/dokument/sva-aufgabenbereiche> (consulté le 16 février 2022).

³¹ §8 Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung vom 15. März 1994 (Stand 01.07.2016) des Kantons Aargau (EG AHVG/IVG)

³² Organisationsreglement der SVA Aargau vom 23.08.2017.

A l'origine, l'OCAS était organisé selon le modèle de direction générale.³³ La *direction* a toutefois été modifiée pour devenir un comité de direction composé de cinq personnes : un·e directeur/directrice qui dirige l'OCAS en tant que président·e du comité de direction (CEO) et qui dirige également le pilier « Corporate services », ainsi que les directeurs/directrices des piliers « Caisse de compensation AVS », « Office de l'assurance-invalidité », « Prestations cantonales » et « Finances & Ressources ». Dans le cas où le comité de direction ne parvient pas à se mettre d'accord, le/la CEO tranche. Le/la CEO assume les droits et les devoirs des directions CC AVS et OAI vis-à-vis de la Confédération, mais il/elle peut aussi déléguer cette tâche à d'autres membres du comité de direction. En fait, dans le canton d'Argovie, la direction CC AVS et la direction OAI font office d'interlocuteurs directs pour les autorités fédérales et assurent également la représentation dans les conférences compétentes. Néanmoins, la responsabilité finale incombe au/à la CEO.

La *gestion* des prestations se fait au sein des trois piliers métiers : l'OAI, la CC AVS et les prestations cantonales. Ces prestations sont également soutenues par le centre clientèle, qui traite directement les demandes grâce à une équipe constituée de collaborateurs/collaboratrices de différents piliers. L'OCAS poursuit donc une approche holistique dans la gestion des prestations.

Les services de *soutien* sont délivrés par les deux piliers « Corporate services » et « Finances & Ressources ».

Les client·e·s (entreprises affiliées et assuré·e·s) peuvent *accéder* à l'OCAS physiquement au centre client·e·s à la gare, par les différents services électroniques, par téléphone ou par la poste.

Actuellement, l'OCAS est *situé* à deux endroits différents à Aarau : le conseil à la clientèle pour l'ensemble des prestations du 1^{er} pilier et l'OAI sont situés dans les bureaux à la gare. Le siège principal de l'OCAS est à la Kyburgerstrasse. Ce bâtiment sera rénové à partir de 2023 et l'entier du personnel de l'OCAS (à l'exception du conseil à la clientèle) devraient ensuite y être réunis.

F 4.1 : Modèle d'exécution du canton d'Argovie

Description	
Structure générale	OCAS avec 5 piliers : « OAI », « CC AVS », « Prestation cantonales », « Corporate Services » (RH, juridique, informatique), « Finances & Ressources »
Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> – Commission d'administration de 5 (à 7) membres nommés par le Conseil d'Etat – Représentant·e du Conseil d'Etat, Chef·fe de département : non – Représentant·e du service cantonal concerné : non
Direction	– Comité de direction de 5 personnes (4 piliers sans « Corporate Services ») avec un·e CEO
Gestion des prestations	– Trois piliers métiers (« OAI », « CC AVS », « Prestations cantonales »)
Services de soutien	– Deux piliers soutien (« Finances & Ressources », « Corporate services »)
Accessibilité pour les client·e·s	<ul style="list-style-type: none"> – Centre clients à la gare pour l'ensemble des services du 1^{er} pilier – Divers services électroniques – Numéro de téléphone et adresse postale pour l'OCAS

³³ Cette structure se trouve toujours dans la loi d'application (EG AHVG/IVG), mais a été adaptée dans le règlement d'organisation en 2017.

Site	– Différents bâtiments à Aarau – rénovation à partir de 2023 (un seul bâtiment à l'avenir + centre clients)
Bases légales/réglementaires	<ul style="list-style-type: none"> – Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung vom 15. März 1994 (Stand 1. Juli 2016) des Kantons Aargau (EG AHVG/IVG, SAR 831.100) – Organisationsreglement der SVA Aargau in Kraft seit 1. September 2017 (SAR 831.921) – Richtlinien zur Public Corporate Governance vom 18. September 2013 (Stand 6. September 2017) (PCG-Richtlinien) – Regierungsrat Kanton Aargau (2021) : Eigentümerstrategie zur SVA Aargau (SVA), Aarau.

Légende : RH = ressources humaines, OAI = Office de l'assurance-invalidité, CC AVS = Caisse de compensation AVS

I Saint Gall

Comme dans le canton d'Argovie, les prestations du 1^{er} pilier sont fournies par un OCAS depuis 1995. L'OCAS de Saint-Gall est composé des deux piliers « Caisse de compensation AVS » et « Office de l'assurance-invalidité », ainsi que de la « Holding ». Contrairement au canton d'Argovie, les prestations cantonales sont intégrées dans le pilier « Caisse de compensation AVS ». L'OCAS de Saint-Gall est un établissement public indépendant doté de la personnalité juridique. La CC AVS et l'OAI exécutent leurs tâches de manière autonome au sein de l'OCAS et agissent en leur propre nom.

La *surveillance* de l'OCAS est assurée par une commission d'administration. La commission est composée de sept membres nommés par le Conseil d'État. Un·e représentant·e du département cantonal compétent fait partie de la commission d'administration mais il ne peut pas s'agir du/de la Chef·fe du département. Les autres membres sont élus sur la base de leurs compétences professionnelles. Dans sa fonction d'organe de surveillance de l'OCAS, la commission d'administration fournit principalement des orientations stratégiques et organisationnelles. Elle est également responsable de nommer le/la président·e du comité de direction ainsi que les directions des piliers « Caisse de compensation AVS » et « Office de l'assurance-invalidité ».

La *direction* de l'OCAS de Saint-Gall est assumée par un comité de direction composé des responsables des deux piliers métiers (« Caisse de compensation AVS » et « Office de l'assurance-invalidité »)³⁴ et d'un·e président·e du comité de direction qui est également responsable de la « Holding ». Vis-à-vis des autorités fédérales compétentes, ce sont les responsables des piliers métiers qui assume la responsabilité pour leur pilier respectif et qui figurent comme point de contact. Ils sont également responsables pour la participation aux conférences CC AVS et OAI.

Les *prestations sont gérées* par les piliers « Caisse de compensation AVS » et « Office de l'assurance-invalidité ». Les collaborateurs/collaboratrices des deux piliers travaillent de manière indépendante.

Les services de *soutien* sont délivrés par la « Holding », qui regroupe le ICT, les finances, les RH, le service juridique, le développement de l'entreprise, la communication, et les systèmes de gestion. Comme déjà mentionné, la « Holding » est

³⁴ Les directions de la CC AVS et de l'OAI ne peuvent pas être assumées par la même personne (art. 7 EG-AHV, sGS 350.1)

dirigé par le/la président·e du comité de direction. La « Holding » fournit les services transversaux pour l'ensemble de l'OCAS.³⁵

Les client·e·s (entreprises affiliées et assuré·e·s) ont un *accès* physique à l'accueil de l'OCAS. L'accueil les oriente vers les services compétents. Il ne fournit pas, lui-même, de conseil. L'accueil peut aussi être contacté par téléphone. L'OCAS met également à disposition nombreux services électroniques.

Le *siège* de l'OCAS de Saint-Gall se trouve en ville de Saint-Gall. L'ensemble de l'OCAS est groupé au sein de trois bâtiments situés au même endroit.

F 4.2 : Modèle d'exécution du Canton de Saint-Gall

	Description
Structure générale	OCAS avec les piliers « OAI » et « CC AVS » et la « Holding »
Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> Commission d'administration de 7 membres nommés par le Conseil d'état Représentant·e du Conseil d'Etat : oui (représentant·e du département en charge) Représentant·e du service cantonal concerné : non
Direction	<ul style="list-style-type: none"> Comité de direction de 3 personnes (2 piliers métiers) avec un·e président·e (responsable des services de soutien fournis par la « Holding »)
Gestion des prestations	<ul style="list-style-type: none"> Deux piliers métiers (« OAI », « CC AVS »)
Services de soutien	<ul style="list-style-type: none"> « Holding » : TIC, RH, Finances, développement de l'entreprise, systèmes de management, service juridique) (dirigé par le/la président·e de l'OCAS)
Accessibilité pour les client·e·s	<ul style="list-style-type: none"> Accueil commun qui oriente les client·e·s vers les services compétents au sein de l'OCAS Nombreux services électroniques Numéro de téléphone (centre de clients) et adresse postale pour l'OCAS
Site	<ul style="list-style-type: none"> Trois bâtiments situés au même endroit à Saint-Gall
Bases légales/réglementaires	<ul style="list-style-type: none"> Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alter-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 13. Januar 1994 (Stand 26. Juni 2012) des Kantons St. Gallen (EG-AHV ; sGS 350.1) Geschäftsreglement der SVA St. Gallen

Légende : RH = ressources humaines, OAI = Office de l'assurance-invalidité, CC AVS = Caisse de compensation AVS ; SVA = Sozialversicherungsanstalt

I Soleure

D'une certaine manière, le canton de Soleure constitue une exception dans notre sélection de cantons. Il s'agit du seul canton qui ne dispose pas d'un OCAS. La CC AVS et l'OAI sont des institutions autonomes de droit public, dotées de la personnalité juridique. Il n'existe pas une couche supérieure au-dessus de ces entités. Néanmoins, il existe des liens importants entre la CC AVS et l'OAI, qui sont décrits ci-dessous.

La CC AVS et l'OAI du canton de Soleure se partage un organe de *surveillance*. Un conseil d'administration est chargé de la surveillance des deux institutions dans la mesure où cette surveillance ne fait pas partie de la responsabilité de la Confédération. La surveillance du conseil porte sur la manière dont les deux institutions sont gérées et

³⁵ Il y a quelques années, ce domaine a été placé sous la responsabilité du président de la direction et le comité de direction a été réduit d'une personne en conséquence.

sur l'organisation. Ce conseil est composé de 5 à 7 membres nommés par le Conseil d'Etat. Depuis 2021, il n'y a plus de représentant·e du Conseil d'Etat ou du service cantonal concerné au sein du conseil d'administration.³⁶ Le conseil d'administration fait également des propositions pour les directions de la CC AVS et l'OAI.

Au niveau de la *direction*, les deux institutions ont leurs propres comités de direction (cf. tableau F 4.3). Mais il y a un échange régulier entre les deux directions générales (chaque mois). Cet échange porte sur des sujets d'organisation (ex. concept de protection contre la Covid-19) ou d'autres sujets d'intérêt pour le personnel des deux institutions qui sont liés au bâtiment. Au final, c'est la direction générale de la CC AVS qui décide car la CC AVS est la propriétaire de l'immeuble. Chaque année, il y a aussi un échange au niveau de la direction générale concernant les investissements planifiés avant la phase budgétaire.

La *gestion des prestations* de la CC AVS et l'OAI dans le canton de Soleure se fait de manière quasi indépendante. Néanmoins, un échange informel entre les collaborateurs/collaboratrices des deux entités se fait lors d'événements communs et du fait qu'ils disposent d'une cafétéria commune.

C'est au niveau des services de *soutien*, que les deux institutions utilisent des synergies importantes, notamment pour des investissements conséquents dans le software (ex. système pour les RH) et le hardware (ex. imprimantes, centrale téléphonique). En plus, la CC AVS se charge de la comptabilité et du paiement des salaires des deux institutions. L'OAI paie à la CC AVS les dépenses qui en découlent. Les deux institutions sont soumises à la législation sur le personnel de l'État en ce qui concerne les procédures de mise au concours de postes et d'engagement³⁷. Cela signifie, que les services RH des deux institutions se charge principalement de l'administration du personnel sur mandat de l'Office du personnel du Canton.

Les client·e·s (entreprises affiliées et assuré·e·s) disposent d'un *accès* physique par un guichet commun dans le bâtiment commun aux deux institutions. Cet accueil oriente les client·e·s vers les services compétents, mais ne fournit pas de conseil. Les deux institutions mettent également à disposition des client·e·s des services électroniques propres à chaque institution et sont joignables par des numéros téléphoniques distincts.

La CC AVS et l'OAI sont localisés dans le même bâtiment dans la commune de Zuchwil.

³⁶ Kanton Solothurn (2021). «Ausgleichskasse Kanton Solothurn und IV-Stelle Solothurn: Umsetzung der Beteiligungsstrategie», Regierungsratsbeschluss Nr. 2021/857 vom 15. Juni 2021.

³⁷ §13 Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 (Stand 1. Januar 2022) des Kantons Solothurn (SV, GS 831.2).

F 4.3 : Modèle d'exécution du canton de Soleure

<i>Description</i>									
Structure générale	OAI et CC AVS sont des entités juridiques indépendantes et distinctes (pas de couche supérieure)								
Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> – Conseil d'administration commun avec 5 à 7 membres nommés par le Conseil d'Etat – Représentant·e du Conseil d'Etat, Chef·fe de département : non³⁸ – Représentant·e du service cantonal concerné : non³⁹ 								
Direction	<table border="0"> <tr> <td>CC AVS</td><td>OAI</td></tr> <tr> <td>– Comité de direction</td><td>– Comité de direction</td></tr> <tr> <td>– un·e directeur/directrice général (5 membres)</td><td>– un·e directeur/directrice général (5 membres)</td></tr> <tr> <td>– 4 directeurs/directrices des piliers « Tâches fédérales », « Tâches cantonales », « Compliance », et « Finances/Services »</td><td>– 4 directeurs/directrices des piliers « Prestations », « Réinsertion professionnelle » et « Services spécialisés », et « Services médicaux régionaux »</td></tr> </table>	CC AVS	OAI	– Comité de direction	– Comité de direction	– un·e directeur/directrice général (5 membres)	– un·e directeur/directrice général (5 membres)	– 4 directeurs/directrices des piliers « Tâches fédérales », « Tâches cantonales », « Compliance », et « Finances/Services »	– 4 directeurs/directrices des piliers « Prestations », « Réinsertion professionnelle » et « Services spécialisés », et « Services médicaux régionaux »
CC AVS	OAI								
– Comité de direction	– Comité de direction								
– un·e directeur/directrice général (5 membres)	– un·e directeur/directrice général (5 membres)								
– 4 directeurs/directrices des piliers « Tâches fédérales », « Tâches cantonales », « Compliance », et « Finances/Services »	– 4 directeurs/directrices des piliers « Prestations », « Réinsertion professionnelle » et « Services spécialisés », et « Services médicaux régionaux »								
Gestion des prestations	<table border="0"> <tr> <td>CC AVS</td><td>OAI</td></tr> <tr> <td>– Deux piliers métiers (« Tâches fédérales », « Tâches cantonales »)</td><td>– Trois piliers métiers (« Prestations », « Services médicaux régionaux », et « Réinsertion professionnelle »)</td></tr> <tr> <td>– Un état-major pour le développement de l'entreprise (dépendant de la direction)</td><td>– Un état-major</td></tr> </table>	CC AVS	OAI	– Deux piliers métiers (« Tâches fédérales », « Tâches cantonales »)	– Trois piliers métiers (« Prestations », « Services médicaux régionaux », et « Réinsertion professionnelle »)	– Un état-major pour le développement de l'entreprise (dépendant de la direction)	– Un état-major		
CC AVS	OAI								
– Deux piliers métiers (« Tâches fédérales », « Tâches cantonales »)	– Trois piliers métiers (« Prestations », « Services médicaux régionaux », et « Réinsertion professionnelle »)								
– Un état-major pour le développement de l'entreprise (dépendant de la direction)	– Un état-major								
Services de soutien	<ul style="list-style-type: none"> – Collaborations : au niveau de l'accueil, des investissements importants (hard- & software), comptabilité et paiement des salaires (assuré par la CC et financé par OAI pour ce qui le concerne) 								
	<table border="0"> <tr> <td>CC AVS</td><td>OAI</td></tr> <tr> <td>– Deux piliers soutien (« Compliance » - y compris RH et service juridique, « Finances/Services » - y compris l'informatique)</td><td>– Un pilier soutien (« Services spécialisés »)</td></tr> <tr> <td></td><td>– + TIC</td></tr> </table>	CC AVS	OAI	– Deux piliers soutien (« Compliance » - y compris RH et service juridique, « Finances/Services » - y compris l'informatique)	– Un pilier soutien (« Services spécialisés »)		– + TIC		
CC AVS	OAI								
– Deux piliers soutien (« Compliance » - y compris RH et service juridique, « Finances/Services » - y compris l'informatique)	– Un pilier soutien (« Services spécialisés »)								
	– + TIC								
Accessibilité pour les client·e·s	<ul style="list-style-type: none"> – Accueil commun qui oriente les client·e·s vers les services compétents de la CC AVS ou l'OAI – Divers services électroniques propres à chaque institution – Propres numéros de téléphone et adresses de courriel 								
Site	– Un bâtiment commun à Zuchwil								
Bases légales/règlementaires	Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (Stand 1. Januar 2013) des Kantons Solothurn (SG, GS 831.1) Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 (Stand 1. Januar 2022) des Kantons Solothurn (SV, GS 831.2)								

Légende : OAI = Office de l'assurance-invalidité, CC AVS = Caisse de compensation AVS, RH = ressources humaines, TIC = Technologies de l'Information et de la Communication

I Fribourg

L'*Etablissement* cantonal des assurances sociales (ECAS) du canton de Fribourg est l'institution compétente pour la prestation des services du 1^{er} pilier. L'ECAS Fribourg est structuré en trois piliers : « Caisse de compensation AVS » (CC AVS) (y compris la Caisse de compensation pour les allocations familiales), « Office de l'assurance-invalidité » (OAI), et « Services centraux ECAS ». L'ECAS, l'OAI, et la CC AVS sont des institutions autonomes de droit public et dotées chacune de la personnalité juridique.

³⁸ Depuis 2021.

³⁹ Depuis 2021.

L'ECAS a été introduit légalement en 1994, mais n'a été opérationnellement regroupé qu'en 2020.⁴⁰

La *surveillance* de l'ECAS de Fribourg se fait par une commission administrative de neuf membres nommés par le Conseil d'Etat (4 membres) et le Grand Conseil (5 membres) et est présidée par le/la Conseiller·e d'Etat. Cette commission existait déjà avant la concrétisation de l'ECAS. Le/la directeur/directrice de l'ECAS, le/la directeur/directrice de l'OAI, le/la chef·fe des services centraux et le/la responsable financier participent aux séances de la commission avec voix consultative. En tant qu'organe de surveillance, la commission administrative est chargée principalement de tâches organisationnelles. En outre, elle donne au Conseil d'Etat son préavis sur le choix de la direction de l'ECAS, la CC AVS et l'OAI.

Selon la loi, l'ECAS est dirigé par un·e directeur/directrice et un·e directeur/directrice adjoint·e. Les deux personnes peuvent également assumer la direction de la CC AVS ou de l'OAI, mais pas des deux institutions en même temps. La direction a toutefois été modifiée pour devenir un comité de direction de trois personnes : le/la directeur/directrice général de l'ECAS ; le/la directeur/directrice général adjoint de l'ECAS et le/la chef·fe des services transversaux. Vis-à-vis des autorités fédérales, ce sont les directeurs de l'OAI et de la CC AVS qui sont responsables de leur propre domaine. Le comité de direction se réunit toutes les deux semaines.

Les piliers « CC AVS » et « OAI » sont responsables pour la *gestion des prestations*. Ces travaux sont effectués de manière indépendante. La collaboration à ce niveau se fait de manière informelle.

Les services de *soutien* relèvent du pilier « services centraux », qui regroupe l'accueil, le Data Management Center, le service juridique, l'informatique, le management de qualité, les finances, les RH et le secrétariat des directions. Actuellement, au niveau national, l'introduction d'un système ECM (Entreprise Content Management) commun fait l'objet de travaux des deux pools informatiques GILAI et IGS (Informatikgesellschaft für Sozialversicherungen). Ce système est actuellement en phase pilote dans le canton de Zurich. Le personnel de l'ECAS, de l'OAI et de la CC AVS est soumis aux dispositions du personnel de l'Etat de Fribourg.

L'ECAS Fribourg dispose d'un accueil qui oriente les client·e·s (entreprises affiliées et assuré·e·s) vers les services compétents. Outre cet *accès* physique, l'ECAS est joignable par téléphone (il y a plusieurs lignes pour les différents domaines) et par la poste. L'OAI et la CC AVS mettent à disposition divers services électroniques sur leurs propres sites internet.

L'ECAS Fribourg se trouve à Givisiez et l'ensemble du personnel est hébergé dans un seul bâtiment.

⁴⁰ Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité du 09.02.1994 du Canton de Fribourg (LA-AVS/AI, RSF 841.1.1).

F 4.4 : Modèle d'exécution du canton de Fribourg

<i>Description</i>	
Structure générale	ECAS avec trois piliers : « OAI », « CC AVS », « Services centraux ECAS »
Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> – Commission administrative de 9 membres nommés par le Conseil d'Etat (4) et le Grand Conseil (5) – Représentant-e du Conseil d'Etat, Chef-fe de département : oui (présidée par Conseiller-e d'Etat) – Représentant-e du service cantonal concerné : non
Direction	<ul style="list-style-type: none"> – Comité de direction de 3 personnes : le/la directeur/directrice ECAS (qui peut également assumer la direction de la CC AVS ou l'OAI), le/la directeur/directrice adjoint ECAS (qui peut également assumer la direction de la CC AVS ou l'OAI), et le/la chef-fe des services centraux
Gestion des prestations	<ul style="list-style-type: none"> – Deux piliers métiers (« OAI », « CC AVS »)
Services de soutien	<ul style="list-style-type: none"> – Un pilier soutien (« Services centraux » : Accueil, Data Management Center, Service juridique, informatique et management qualité, finance, RH et secrétariat des directions)
Accessibilité pour les client-e-s	<ul style="list-style-type: none"> – Accueil commun (réception) qui oriente les client-e-s vers les services compétents au sein de l'ECAS – Divers services électroniques sur des sites web distincts (CC AVS et OAI) – Numéro de téléphone (réception et hotlines) et adresse postale pour l'OCAS
Site	<ul style="list-style-type: none"> – Un bâtiment commun à Givisiez
Bases légales/règlementaires	<ul style="list-style-type: none"> – Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LA-AVS/AI, RSF 841.1.1) – Règlement d'exécution de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (RSF 841.1.11)

Légende : RH = ressources humaines, OAI = Office de l'assurance-invalidité, CC AVS = Caisse de compensation AVS

I Genève

L'OCAS est un établissement autonome de droit public qui regroupe l'office de l'assurance-invalidité et la caisse cantonale genevoise de compensation. Tous trois ont la personnalité juridique, tout comme les trois caisses d'allocations familiales également gérées par l'OCAS. L'OCAS a été créé en 2002 par la loi d'introduction : Loi relative à l'office cantonal des assurances sociales du 20 septembre 2002 de la République et canton de Genève (LOCAS). En 2012, l'Office AI et la Caisse de compensation se sont regroupés sous un même toit, créant ainsi formellement l'OCAS. L'OCAS est organisé en quatre domaines d'activités ou pilier, soit deux domaines métiers : « AI » et « Caisse de compensation », et deux domaines soutien : « RH » (qui intègre la gestion de la paie) et « Opérations » (qui intègre l'IT, le PMO, le secteur logistique, l'administration du bâtiment, la qualité/relation clients, et la communication). Les finances et le pilotage (B.I, ERM, SCI, tableaux de bords et analyses) sont en état-major. L'OCAS est composé en 2022 de 375 ETP pour environ 400 collaborateurs.

En matière de gouvernance et de *surveillance*, le canton a délégué la surveillance administrative de l'OCAS au conseil d'administration. Les différentes prérogatives du conseil d'administration et de la direction sont définies dans la LOCAS. Ainsi, le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour la gestion de l'OCAS, sous réserve des compétences de la Confédération qui exerce notamment la surveillance matérielle. Le président et les huit membres du conseil sont nommés par le Conseil

d'Etat mais désignés par les différentes parties prenantes : le Conseil d'Etat, le Grand Conseil, les partenaires sociaux et le personnel de la CC AVS et l'OAI. Les membres sont nommés sur la base de leurs compétences ou expérience et doivent représenter, autant que possible, les diverses tendances de la vie économique, sociale et politique du canton. En tant qu'organe de surveillance, le conseil d'administration a la charge de définir la stratégie et la vision pour l'OCAS de concert avec la direction. Le·la directeur·trice général·e de l'OCAS participe à toutes les séances du conseil d'administration avec voix consultative. Le conseil d'administration tient environ dix séances par année. Il existe quatre commissions spécifiques (Finances, IT, Risques et SCI, RH) du conseil d'administration, composées de deux à trois membres du conseil d'administration, de la directrice générale et d'un ou deux cadres de l'OCAS, selon les thèmes. Ces commissions sont présidées par un des membres du conseil d'administration et se réunissent environ quatre fois par année, selon les besoins. Elles ont pour but de travailler plus précisément des dossiers présentés par la direction générale et de faire des recommandations à l'intention du conseil d'administration. Finalement, quatre séances ordinaires annuelles ont lieu avec le Conseiller d'Etat en présence du président et de la directrice générale, afin de procéder à une remontée d'information sur l'OCAS.

Le modèle de gouvernance et de *direction* choisi pour l'OCAS par le conseil d'administration et confirmé par arrêté du Conseil d'Etat est celui d'un·e directeur·trice général·e qui est juridiquement également à le·la directeur·trice de la CC AVS et le·la directeur·trice de l'OAI. Le comité de direction générale est ainsi composé, par la directrice générale et par quatre autres membres qui ont le statut d'adjoint·e·s et qui sont respectivement responsables des domaines « Caisse de compensation », « AI », « RH » et « Opérations ».⁴¹ La direction générale se réunit en séance en principe à une fréquence bi-mensuelle à laquelle s'ajoute une séance de direction spécifique mensuelle dédiée à l'IT, aux systèmes d'information et aux suivis des projets. Par ailleurs, les responsables de domaines réunissent leurs cadres en séance à un rythme hebdomadaire. Selon les besoins, des échanges bilatéraux fréquents ont lieu entre la directrice générale et les responsables des domaines. La directrice générale représente l'OCAS et participe aux séances avec les autorités fédérales et cantonales ainsi qu'aux conférences, comités et groupes de travail fédéraux. Si nécessaire, la directrice se fait remplacer par un·e adjoint·e· responsable de domaine ; mais en règle générale le remplacement n'est pas autorisé étant attendu dans ces séances que ce soit le directeur qui s'y rende personnellement. Le·la directeur·trice général·e de l'OCAS assume la responsabilité pour l'ensemble des prestations vis-à-vis des autorités fédérales et cantonales compétentes.

Au niveau de la *gestion* des prestations, l'OAI et la CC AVS travaillent de manière indépendante, dans le cadre de leurs processus métier et dans le respect des bases légales applicables. Toute synergie, collaboration et transversalité dans les métiers est exploitée, mais très souvent les processus de gestion sont relativement différenciés, car ils répondent à des bases légales spécifiques.

Les services de *soutien* sont délivrés par les domaines « Opérations » et « RH » et par les services en état-major, soit les finances et le pilotage. Les services juridiques sont rattachés aux domaines métiers.

L'OCAS dispose d'une réception téléphonique centralisée qui assume une réponse de premier niveau et qui, le cas échéant, dirige les client·e·s vers les services compétents au sein de l'OCAS. L'accueil physique des client·e·s est également organisé en réponse de

⁴¹ Art. 4 ROCAS rsGE J 4 18.01.

premier niveau pour les assuré·e·s se rendant à l'OCAS sans rendez-vous. L'OCAS met également à disposition de ses client·e·s divers services de démarches en ligne via son site web.

Le bâtiment de l'OCAS est situé dans la ville de Genève.

F 4.5 : Modèle d'exécution dans le Canton de Genève

<i>Description</i>	
Structure générale	OCAS avec 4 piliers : « OAI », « CC AVS », « Opérations », « RH » et deux services en état-major : finances et pilotage
Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> – Conseil d'administration nommé par le Conseil d'Etat (membres désignés par le Conseil d'Etat, le Grand Conseil, les partenaires sociaux, le personnel CC et OAI) qui assume la surveillance administrative – Conseiller d'Etat : délègue la surveillance administrative au conseil d'administration – Représentant·e du Conseil d'Etat, Chef·fe de département : non – Représentant·e du service cantonal concerné : non – Etroite collaboration Président du CA et directrice générale
Direction	– Direction générale avec 5 membres (directrice et 4 responsables des piliers). La directrice générale assume la direction de la CC AVS et de l'OAI.
Gestion des prestations	– Deux piliers métiers (« OAI », « CC AVS ») (qui intègrent les prestations cantonales)
Services de soutien	<ul style="list-style-type: none"> – Deux piliers soutien (« Opérations », « RH ») – Deux services en état-major (finances et pilotage) – Services juridiques distincts pour OAI et CC AVS⁴²
Accessibilité pour les client·e·s	<ul style="list-style-type: none"> – Accueil commun (réception) qui assume la réponse de premier niveau pour les visiteurs sans rendez-vous. – Divers services de démarches en ligne sur le site web de l'OCAS – Numéro de téléphone (réception) pour l'OCAS
Site	– Un bâtiment commun à Genève
Bases légales/réglementaires	<ul style="list-style-type: none"> – Loi relative à l'office cantonal des assurances sociales du 20 septembre 2002 de la République et canton de Genève (LOCAS, rsGE J4 18) – Règlement d'exécution de la loi relative à l'office cantonal des assurances sociales du 23 mars 2005 de la République et canton de Genève (ROCAS, rsGE J4 18.01)

Légende : CA = Conseil d'administration, RH = ressources humaines, OAI = Office de l'assurance-invalidité, CC AVS = Caisse de compensation AVS

4.2 Situation actuelle

Dans ce chapitre, nous décrivons la collaboration entre les OAI et les CC AVS dans les cantons étudiés ainsi que les forces et faiblesses de la collaboration sur les aspects de surveillance, direction, gestion des prestations et services de soutien.

I Structure générale

Avant de passer aux différents niveaux, il convient tout d'abord de préciser quelques éléments sur la structure générale des organisations analysées.

⁴² Nos entretiens ont montré que certains cantons estiment que le service juridique fait partie des services de soutien alors que d'autres considèrent qu'il appartient aux métiers.

Notre échantillon de cantons comprend quatre cantons possédant un OCAS (AG, FR, GE et SG) et un canton qui dispose d'un OAI et d'une CC AVS séparés, mais qui collaborent sur la base de contrats (SO). Outre cette distinction générale dans la structure organisationnelle, les cantons se distinguent également en ce qui concerne la personnalité juridique des différentes institutions : d'une part, il existe des OCAS dans lesquels tant l'OCAS que l'OAI et la CC AVS constituent des entités autonomes de droit public dotées d'une personnalité juridique propre (GE et FR), d'autre part, il y a des OCAS dans lesquels seul l'OCAS dispose de ce statut, mais pas l'OAI et la CC AVS (AG, SG).

Dans les entretiens menés, certaines personnes ont évoqué que, dans les cantons où seul l'OCAS est doté de la personnalité juridique, une *faiblesse* réside dans l'incohérence entre la loi d'application cantonale et la loi fédérale qui stipule, à l'instar de la LAI, que les OAI doivent être dotés d'une personnalité juridique propre (art. 54 al. 2 LAI). Ceci correspond aux résultats du rapport d'audit du CDF de 2015^{43,44}. Dans les cantons dans lesquels les trois entités – l'OCAS, la CC AVS et l'OAI – sont dotées d'une personnalité juridique propre, la *faiblesse* réside dans le manque de transparence sur le fonctionnement (et les décisions) des deux entités disposant d'une personnalité juridique propre (l'OAI et la CC AVS) alors qu'elles sont intégrées dans une autre entité (supérieure) dotée, elle aussi, de la personnalité juridique.

I Surveillance

Tous les cantons que nous avons examinés dans notre étude disposent d'un organe de surveillance cantonal commun pour la CC AVS et l'OAI. Par souci de simplification nous utilisons le terme de conseil d'administration même si le nom donné à cette structure varie selon les cantons.

Dans l'ensemble, les entretiens n'ont pas mentionné de *forces* spécifiques relatives à un conseil d'administration commun, mais certaines personnes interrogées ont estimé qu'un tel conseil était indispensable, en particulier si l'on dispose d'une structure commune telle qu'un OCAS. Les personnes interrogées jugent que seule une surveillance commune garantit une vue d'ensemble des prestations fournies par un OCAS.

Une *faiblesse* mentionnée lors des entretiens concerne la difficulté à clarifier les rôles différenciés du conseil d'administration par rapport à l'OAI et à la CC AVS. Le conseil d'administration d'une caisse de compensation AVS dispose de compétences étendues (budget, frais d'administration), alors que pour l'OAI le conseil d'administration se limite aux aspects organisationnels (règlement du personnel).

Même si tous les cantons disposent d'un organe de surveillance commun, nous avons toutefois identifié des différences en ce qui concerne la composition de ces organes.

- *Représentation du pouvoir exécutif (Conseil d'Etat) /de l'administration cantonale* : il existe des conseils d'administration avec ou sans représentation de l'autorité exécutive (représentant·e du Conseil d'Etat) et de l'administration (ex. représentant·e du service cantonal concerné). Durant les dernières années, et en vue de la future

⁴³ CDF (2015). « Audit de la surveillance technique, administrative et financière des offices AI », p.15, Berne.

⁴⁴ Les cantons sont conscients de cette faiblesse ; le canton d'Argovie, par exemple, indique dans sa stratégie de propriétaire de l'OCAS qu'une adaptation des statuts juridiques sera nécessaire lors de la prochaine révision de la loi d'application (Regierungsrat, 2021).

modernisation de la surveillance du 1^{er} pilier⁴⁵, plusieurs cantons consultés dans le cadre de cette étude ont commencé à restructurer leurs organes de surveillance et ne prévoient désormais plus de représentation de l'exécutif ou de l'administration. En effet, le projet de révision de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants prévoit (art. 61, al. 1bis⁴⁶) que le conseil d'administration doit être indépendant des autorités cantonales, sans toutefois préciser explicitement qu'aucun représentant cantonal ne peut y siéger.

- *Nomination par logique de représentation vs. par compétences* : concernant la logique de nomination des membres de ces organes, on peut distinguer la nomination par la logique de représentation ou par la logique des compétences. La première se caractérise par un accent sur la représentation de toutes les parties prenantes (ex. partenaires sociaux, partis politiques, communes). La seconde met l'accent sur une couverture aussi large que possible des compétences nécessaires (notamment juridiques, financières, informatiques, RH, assurances sociales, etc.).

Dans les entretiens, nous avons pu identifier principalement des forces par rapport au modèle alliant « sans représentation de l'exécutif/de l'administration » et « nomination par compétences » :

- Une *force* des organes de surveillance sans représentation du monde politique et administratif est de pouvoir se focaliser davantage sur une représentation des compétences nécessaires. Ceci peut améliorer la qualité de la surveillance cantonale en constituant un partenaire de discussion qualifié pour la direction.
- L'orientation plus marquée vers les compétences des membres composant l'organe de surveillance correspond à la révision prévue de la loi sur la surveillance du 1^{er} pilier et constitue donc une autre *force*.
- Dans le modèle sans représentation du monde politique/administratif et avec accent sur les compétences, les membres de l'organe de surveillance peuvent davantage se concentrer sur la bonne gouvernance de l'OCAS sans devoir se soucier des problèmes de doubles casquettes ou de loyauté. Cela permet aussi, selon les personnes interrogées, de garantir une certaine stabilité de l'OCAS qui ne dépend pas des changements de répartition des départements au niveau du Conseil d'État (à la suite d'élections notamment) ou des changements à l'interne des autres institutions représentées.

Il a outre été évoqué que le modèle avec représentation de l'exécutif/de l'administration présentait l'avantage de faciliter la collaboration entre le Canton et l'OCAS.

I Direction

Notre étude a identifié principalement trois modèles de direction dans les cantons étudiés :

1. *Direction générale* : les cantons avec une direction générale disposent d'un·e directeur/directrice général·e de l'OCAS qui assume également la direction de la CC

⁴⁵ OFAS (2019). « Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier », disponible en ligne sur : www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/assurances-sociales/ueberblick/reformen-revisionen/modernisierung_aufsicht.html (consulté le 23 février 2022).

⁴⁶ Le projet de loi est disponible en ligne sur : https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/fr/dokumente/themenuebergreifend/gesetze/gesetz_modernisierung_aufsicht.pdf.download.pdf/fr_gesetz_modernisierung_aufsicht_20191120.pdf (consulté le 23 février 2022).

AVS et de l'OAI (ex. Genève). Dans ce type de modèle, il existe souvent une délégation de compétences auprès des responsables des domaines AVS et AI.

2. *Comité de direction* : la plupart des cantons interrogés qui disposent d'un OCAS, possèdent un comité de direction. Ce comité se compose généralement des directeurs/directrices des piliers prestations (métiers) et, parfois, des directeurs/directrices des piliers soutien ainsi que du directeur/directrice de l'OCAS (ex. Argovie⁴⁷, Saint-Gall, Fribourg). Ce dernier/cette dernière assume également la présidence du comité de direction. Les responsabilités et la répartition des tâches ainsi que l'autonomie des piliers CC AVS et OAI varient entre les différents cantons. La distinction entre ce modèle et celui de la direction générale n'est pas non plus toujours claire ; le passage au cours du temps, de l'un à l'autre, s'avère relativement fluide.
3. *Directions séparées* : ce modèle se définit par une séparation complète des directions de la CC AVS et de l'OAI. Ce modèle est celui de Soleure.

Des forces et des faiblesses pour les trois modèles ont été mises en évidence dans le cadre des entretiens. Ci-dessous, ces forces et faiblesses sont décrites pour chaque modèle.

Pour le modèle de la direction générale, la grande autonomie dont jouit le directeur/la directrice constitue l'une des principales *forces* ; en effet, sa relative indépendance vis-à-vis d'autres membres de la direction, et de leurs volontés de collaborer, facilite la prise de décision. Une autre *force* mentionnée concernant ce modèle est la clarté de la gouvernance vis-à-vis de l'interne, avec une personne qui est le point de contact et qui assume la responsabilité pour l'ensemble des prestations de l'OCAS. Dans notre étude, ce modèle est présent principalement dans le canton de Genève ; toutefois, la plupart des personnes interrogées ont relevé que ce modèle est adapté pour les cantons présentant une population de petite taille et dans lesquels la CC AVS et l'OAI sont de faible ampleur.

La *faiblesse* la plus importante de ce modèle évoquée par les personnes interrogées réside dans la charge de travail – au niveau de son volume, mais aussi au niveau des compétences requises. De plus, la direction générale est souvent absente en raison des séances ou conférences pour lesquelles elle ne peut souvent pas se faire remplacer. Cela signifie, que l'OCAS doit disposer d'une organisation interne qui permet le fonctionnement de l'institution en l'absence de la direction générale. Une autre *faiblesse* concerne la perception des responsabilités par les partenaires externes et notamment par l'OFAS : il n'est pas toujours clair qui est l'interlocuteur pour l'OFAS car même si la direction générale porte la responsabilité de l'ensemble, les responsables des piliers métiers ont des interactions avec l'Administration fédérale. Finalement, dans ce modèle, la direction peut se retrouver dans des situations délicates lorsque les intérêts de la CC AVS, de l'OAI et l'OCAS ne sont pas conciliables.

Dans le modèle du comité de direction, la direction de l'OCAS ou celle des services de soutien se chargent souvent des tâches transversales. Cela est perçu comme une *force* dans les entretiens car les directions OAI et CC AVS peuvent ainsi se focaliser sur les prestations métiers respectives. En outre, ce modèle permet d'avoir un échange au niveau de la direction, ce qui n'est pas seulement bénéfique pour le développement de l'entreprise, mais constitue en outre un système de contrôle mutuel (Checks & Balances).

⁴⁷ Dans la loi d'application du canton d'Argovie, une direction générale est prévue. Toutefois, le règlement d'organisation a été adapté afin d'établir un comité de direction.

En revanche, *une faiblesse* non-négligeable du modèle de comité de direction est le manque de clarté souvent présent concernant les rôles et la prise de décision. Comme dans le modèle avec une direction générale, cette faiblesse concerne aussi la perception extérieure : il n'est pas évident de connaître le rôle et le positionnement de la direction de l'OCAS par rapport à ceux de l'OAI ou de la CC AVS. Ces éléments varient en outre selon les cantons, ce qui ne participe pas à la compréhension externe ; comme décrit plus haut, l'autonomie des piliers métiers peut varier selon l'OCAS en question. La possible difficulté de pouvoir concilier les intérêts des différents organes constitue une faiblesse, comme dans le modèle de direction générale. En effet, les directions de l'OAI et de la CC AVS font partie du comité de direction de l'OCAS, comité qui constitue une entité, un ensemble. Ils doivent donc concilier les intérêts de l'OCAS avec ceux de leur pilier respectif. Cela peut poser notamment un problème lors de décisions portant sur des investissements ; les OCAS des cantons étudiés dans cette étude ne disposent pas de moyen propre, mais se financent grâce aux moyens de la CC AVS et de l'OAI, ce qui rend la gestion de l'OCAS difficile dans une optique d'entreprise.

Une *faiblesse* mentionnée, relative aux deux modèles prévoyant un niveau hiérarchique supplémentaire (direction générale et comité de direction), est l'augmentation possible des frais généraux de l'organisation. De plus, la nécessité de créer cette couche supérieure, lorsque l'OAI et la CC AVS disposent d'une grande autonomie au sein de l'OCAS, a aussi été mise en doute.

Le modèle avec les directions séparées se caractérise par une forte autonomie des deux domaines, ce qui a été mentionné comme une *force* dans les entretiens. La taille réduite de la structure de direction et les responsabilités claires, en raison de l'absence de couche hiérarchique supplémentaire, constituent d'autres *forces* de ce modèle. Ces responsabilités sont aussi très claires vis-à-vis de l'externe et notamment pour l'OFAS.

Les possibilités réduites d'échanges, d'apprentissage et de compréhension entre les deux organes sont perçues comme des *faiblesses* de ce modèle.

I Gestion des prestations

Au niveau de la gestion des prestations, on peut distinguer les cantons dans lesquels il existe une collaboration ponctuelle entre l'OAI et la CC AVS des cantons dans lesquels une collaboration renforcée a lieu entre les gestionnaires métiers des deux entités.

- *Collaboration ponctuelle* : cette collaboration porte par exemple sur des formations communes relatives à des sujets transversaux (ex. relation clients, protection des données, gestion des outils de travail), sur l'utilisation d'un même système informatique de base pour les données des client·e·s, ou des activités récréatives communes.
- *Collaboration renforcée* : dans un cas particulier, nous avons pu identifier des collaborations renforcées. Ici, l'OCAS vise à disposer d'une vue holistique et à orienter la gestion des prestations vers les client·e·s (entreprises affiliées et assuré·e·s). Concrètement, cette approche se manifeste notamment par un centre clients chargé de conseiller et de comprendre les besoins de la clientèle en intégrant les spécialistes de chaque domaine concerné.

Pour les deux types de collaboration, mais plus fortement pour le second, *une force* évoquée lors des entretiens est celle de pouvoir stimuler la compréhension mutuelle à travers les piliers métiers ainsi que de renforcer la cohésion du personnel de l'OCAS. Le modèle de la collaboration renforcée permet en plus de traiter les demandes de la clientèle d'une manière plus globale.

Le fait que la CC AVS et l'OAI recourent à des applications informatiques différentes n'est pas vraiment considéré comme *une faiblesse* mais davantage comme un facteur limitant la possibilité de collaborer au niveau de la gestion des prestations. Ceci est même un enjeu majeur dans les cantons qui essaient de renforcer la collaboration au niveau de la gestion des prestations. La culture différente entre la CC AVS et l'OAI, les différentes compétences requises par ces organes ainsi que les bases légales au niveau fédéral et cantonal constituent d'autres facteurs limitant la collaboration au niveau de la gestion des prestations. Les possibilités d'économies au niveau du personnel sont donc quasiment nulles.

I Services de soutien

La coopération au niveau des services de soutien s'est avérée être la plus simple à mettre en place. Nous avons pu identifier des collaborations concernant différents services de soutien :

- RH : au niveau des ressources humaines, les cantons interrogés collaborent au niveau de la gestion du personnel en général, du système informatique utilisé en la matière, des formations internes.
- TIC : au niveau des technologies de l'information et de la communication la collaboration se fait principalement au niveau de l'aménagement de la place de travail. La collaboration est moins présente au niveau des applications IT car celles-ci sont spécifiques aux métiers.
- Accueil : tous les cantons interrogés disposent d'un accueil commun qui dirige les clients vers les personnes responsables ou qui effectue lui-même du conseil auprès des client·e·s.
- Bâtiment/Facility Management : la plupart des cantons interrogés partagent les locaux⁴⁸, et souvent, l'intendance.
- Finances : au niveau des finances, la collaboration porte sur le paiement des salaires, voire sur l'ensemble de la comptabilité.
- Service juridique : certains cantons disposent d'un service juridique commun pour l'OAI et la CC AVS.
- Communication : certains cantons utilisent la même structure de base pour le site web ou la même page de garde pour l'OAI et la CC AVS ; pour d'autres, l'intégration au niveau de la communication est plus avancée et toute la communication est réalisée par le biais de l'OCAS.

Notre étude a identifié deux modèles pour la collaboration au niveau des services de soutien :

- *Propres départements mais collaboration sur la base de contrats* : ce modèle se trouve dans le canton sans OCAS. Ici, la collaboration entre OAI et CC AVS se fait principalement par un partage des coûts pour certains services de soutien. Il peut s'agir de coûts récurrents (ex. loyer, salaires) ou d'investissements ponctuels (ex. installation d'une centrale téléphonique). Par contre, chaque pilier (OAI et CC AVS) dispose toujours d'un propre département de services de soutien.
- *Département de services centraux commun* : ce modèle est le modèle principal des OCAS interrogés dans cette étude. Dans ce modèle, les services de soutien sont regroupés dans un pilier ou un département commun. L'étendue des services regroupés peut varier. Il se peut donc que, pour certains services de soutien, il y ait

⁴⁸ Pour l'Argovie, le partage se limite actuellement au centre de clientèle, mais un déménagement dans un immeuble commun est prévu. À Saint-Gall, l'OCAS est groupé au sein de trois bâtiments situés au même endroit.

toujours une entité dans chacun des piliers (OAI et CC AVS). C'est par exemple le cas des services juridiques.

Les deux modèles pourraient permettre certaines économies d'échelle (essentiellement au niveau des investissements), ce qui peut être considéré comme une *force*. Toutefois, aucun canton n'a indiqué avoir réalisé de substantielles économies d'échelle que ce soit au niveau de frais d'administration ou au niveau du personnel. La nécessité de devoir constamment trouver un compromis constitue une *faiblesse* de ces deux modèles selon les personnes interrogées. Il est en effet nécessaire de se mettre d'accord au niveau de la direction par exemple sur les investissements ou la répartition des charges entre la CC AVS et de l'OAI, ce qui peut s'avérer compliqué. Le potentiel de collaboration limité dans le domaine de l'IT est une *faiblesse* de ces modèles.

Pour le premier modèle, la collaboration est entièrement dépendante de la volonté des personnes responsables en place, ce qui constitue une *faiblesse* complémentaire.

Pour le modèle avec un département commun, plusieurs *forces* ont été identifiées : ce modèle permet une professionnalisation car il est possible de renforcer les compétences dans les différents services de soutien ; il peut rendre le travail plus efficace et efficient si une collaboration hors « silos » a effectivement lieu ; l'attractivité des postes de travail peut augmenter ; il existe davantage de flexibilité en cas d'absences de collaborateurs/collaboratrices en raison de la taille des unités.

4.3 Processus du regroupement

Dans les sections qui suivent, nous présentons les résultats des entretiens avec les représentant·e·s des OCAS / CC AVS / OAI des cantons par rapport au processus de regroupement de la CC AVS et de l'OAI.

4.3.1 Raisons ayant conduit à une adaptation organisationnelle

Le rapprochement de la CC AVS et de l'OAI a eu lieu dans tous les cantons dans le cadre de fenêtres d'opportunité. Dans certains cantons, il s'agissait du départ du/de la directeur/directrice de l'une des deux institutions (CC AVS ou OAI) ; dans d'autres cantons, l'adaptation de la structure organisationnelle s'est faite à la suite d'une modification de la loi (ex. la troisième révision LAI, qui a introduit les offices AI cantonaux). Ce processus était aussi influencé par les modèles développés dans des pays limitrophes tels que l'Allemagne et l'Autriche.

Selon les informations fournies par les personnes interrogées, les attentes du rapprochement organisationnel de la CC AVS et de l'OAI portaient sur les synergies, afin d'être plus efficace, efficient et de réaliser des économies d'échelle. Ces considérations concernaient en particulier les services de soutien. Pour divers cantons, le rapprochement organisationnel était aussi motivé par l'atteinte d'une taille critique. Il s'agit donc principalement de réflexions pragmatiques qui ont conduit à la création des OCAS ou d'un rapprochement organisationnel d'un autre type.

Des considérations stratégiques étaient également importantes, en particulier dans les cantons qui ont créé un OCAS. Dans ces cas, l'objectif était, tout d'abord, de renforcer la position de l'entité en tant que centre de compétences en matière d'assurances du 1^{er} pilier. Deuxièmement, il s'agissait de créer une porte d'entrée commune dans le système du 1^{er} pilier afin d'augmenter l'accessibilité pour les citoyen·ne·s. Troisièmement, les considérations relatives à la surveillance cantonale étaient également importantes : une institution commune facilite cette tâche de contrôle.

4.3.2 Déroulement du processus

Les processus opérés dans de nombreux cantons datent de nombreuses années. Dans trois des cinq cantons les personnes interrogées n'ont pas vécu la réorganisation et n'ont donc pas pu livrer de détails sur le processus. Les informations collectées sont synthétisées ci-dessous.

Les *travaux préparatoires* à la création d'un OCAS comprennent par exemple l'exécution d'études externes afin de clarifier le potentiel des différents modèles de collaboration ou, plus avant, de déterminer la clé de répartition des charges. Pour identifier les synergies des deux institutions, déterminer les formes de collaboration, certains cantons ont également installé des groupes de travail composés de collaborateurs/collaboratrices des différents domaines. Ceci a aussi permis de débiter des échanges entre le personnel des deux institutions et de les mobiliser dans le cadre d'une vision ou opération commune.

En ce qui concerne le *temps nécessaire* à la mise en place d'un OCAS, les indications fournies par les cantons varient (de 1,5 à 10 ans). Selon les informations récoltées lors des entretiens, la création d'un OCAS peut se faire en principe relativement rapidement. Mais, il faut beaucoup de temps pour que l'organisation fonctionne de manière fluide. La clarification des questions de gouvernance a notamment été souvent très longue. En outre, certains cantons considèrent la réorganisation comme un processus continu qui peut aussi varier dans sa vitesse, selon les personnes qui y travaillent (direction, implication du personnel).

4.3.3 Enjeux du processus de regroupement

Les personnes interrogées dans le cadre des entretiens ont mis en évidence trois enjeux du processus de regroupement.

Premièrement, les cantons ont décrit l'établissement d'une *gouvernance adéquate* comme un enjeu majeur. La surveillance effectuée par la Confédération n'est pas identique pour les activités de l'OAI et celles de la CC AVS. Cette surveillance est très large en ce qui concerne l'OAI et plus limitée pour la CC AVS. Le rôle, en matière de surveillance, du conseil d'administration est donc plus important pour la CC AVS. Compte tenu de ces différences, il a été constaté que, dans tous les cantons étudiés qui disposent d'un OCAS, un grand travail a dû être mené pour clarifier la gouvernance. Il s'agissait notamment de définir clairement les responsabilités de la direction, du conseil d'administration et de déterminer le lien de l'OCAS avec les autorités cantonales. Il s'avère que malgré ces travaux, les autorités fédérales ne sont pas toujours satisfaites du résultat et estiment devoir être intégrées le plus tôt possible dans ces travaux.

Deuxièmement, la vitesse du processus du regroupement ainsi que l'étendue de la collaboration entre les deux entités – soit au sein d'un OCAS ou sous une autre forme – *dépendent fortement des cadres (supérieurs et intermédiaires) en fonction* et de la vision de ces personnes par rapport à la collaboration entre l'OAI et la CC AVS.

Finalement, dans tous les entretiens, les *cultures différentes* des deux entités se sont révélées comme une difficulté pour le regroupement. Néanmoins, ces différentes cultures ont également été mises en avant comme une opportunité d'apprentissage mutuel.

4.4 Synthèse

Ce chapitre a identifié deux modèles d'organisation dans les cantons étudiés : les cantons avec un office cantonal des assurances sociales (OCAS) et le canton avec une collaboration renforcée entre la CC AVS et l'OAI sur la base de contrats. Au sein des deux modèles, des différences importantes ont toutefois été constatées en matière de collaboration au niveau de la surveillance, de la direction, de la gestion des prestations et des services de soutien.

F 4.6 : Forces et faiblesses des différents modèles et enjeux pour un regroupement

	OCAS	Collaboration sur la base de contrats
Forces	<ul style="list-style-type: none"> – Davantage d'orientation vers les client·e·s (entreprises affiliées et assuré·e·s) – Potentiel pour une professionnalisation – Potentiel pour un apprentissage mutuel – Renforcement de la perception externe comme un centre de compétence – Gain d'efficacité et d'efficience, économies d'échelle au niveau des investissements 	<ul style="list-style-type: none"> – Davantage d'orientation vers les client·e·s (entreprises affiliées et assuré·e·s) (plus faible que pour l'OCAS) – Potentiel pour un apprentissage mutuel (plus faible que pour l'OCAS) – Conforme à la législation – Économies d'échelle au niveau des investissements
Faiblesses	<ul style="list-style-type: none"> – Risque de non-conformité de la loi cantonale avec la loi fédérale – Manque de clarté possible des responsabilités et de la transparence de l'entité – Attentes concernant positionnement externe pas toujours réalisable – Gestion de l'entreprise limitée si absence de moyens propres de l'OCAS – Potentiel de synergies limité (ex. au niveau des TIC, de la gestion des prestations) – Nécessité de se mettre d'accord (dépendant du modèle de direction) – Attentes concernant gains d'efficacité, d'efficience et d'économies d'échelle pas toujours réalisables (notamment en raison des coûts de la structure supplémentaire et des coûts de réorganisation) 	<ul style="list-style-type: none"> – Attentes concernant gains d'efficacité, d'efficience et d'économies d'échelle pas toujours réalisables – Potentiel de synergies limité (ex. au niveau des TIC, de la gestion des prestations) – Nécessité de se mettre d'accord
Enjeux	<ul style="list-style-type: none"> – Succès du processus de regroupement fortement dépendant des personnes en charge – Cultures différentes dans les deux institutions (CC AVS et OAI) – difficile de créer une vision commune – Création d'une gouvernance claire et transparente – Processus long et difficile 	<ul style="list-style-type: none"> – Succès des collaborations fortement dépendant des personnes en charge et du propriétaire des ressources clés (ex. bâtiment)

Source : tableau réalisé par Interface sur la base des entretiens

En ce qui concerne la surveillance, on peut distinguer les conseils d'administration disposant d'une représentation du pouvoir exécutif des conseils d'administration sans une telle représentation, d'une part. D'autre part, on peut différencier les conseils d'administration dont les membres sont désignés selon une logique de représentation de ceux dont les membres sont désignés selon une logique de compétences. Au niveau de la

direction, on constate des différences en ce qui concerne le nombre de niveaux hiérarchiques et la répartition des responsabilités. Concernant la gestion des prestations, on peut distinguer les modèles où la collaboration entre les piliers prestations (métiers) est faible de ceux où elle est plus accrue. En ce qui concerne les services de soutien, une multitude de domaines de collaboration possibles ont pu être identifiés à des niveaux très différents (ex. TIC, RH, juridique).

De plus, lors des entretiens, les forces et faiblesses d'un rapprochement ainsi que les enjeux du processus de regroupement ont été thématiques. Le tableau suivant résume ces éléments pour chaque modèle d'organisation.

5. Analyse

Ce chapitre analyse les avantages et les inconvénients de chaque modèle d'organisation pour le canton de Vaud. Pour chaque modèle, des éléments clés de planification sont précisés.

Dans ce chapitre, Interface procède à l'analyse et à l'appréciation des résultats issus de l'état des lieux du canton de Vaud (*chapitre 3*) et des expériences d'autres cantons (*chapitre 4*). Il s'agit dans un premier temps de présenter les avantages et inconvénients de chaque modèle d'organisation pour le canton de Vaud en tenant compte de la situation actuelle des deux institutions (Caisse vaudoise de compensation AVS et Office AI). Puis, des recommandations sont formulées pour les principales étapes de planification de chaque modèle. Ces recommandations sont établies sur les facteurs de succès évoqués lors des entretiens et sur nos propres analyses. Dans son ensemble, ce chapitre contribue à répondre aux questions d'évaluation 2 à 5.

5.1 Deux modèles d'organisation possibles en plus du statu quo

Trois modèles d'organisation des institutions d'assurances sociales du 1^{er} pilier ont été identifiés : le statu quo (deux entités séparées sur le plan organisationnel et spatial), la collaboration sur la base de contrats et l'OCAS.⁴⁹ Ces modèles représentent des modèles de base et peuvent être adaptés selon les besoins cantonaux.

5.2 Statu quo

Dans ce modèle, les structures organisationnelles de la CC AVS et de l'OAI restent telles qu'elles sont actuellement. Il n'y a pas de collaboration renforcée, que ce soit au niveau de la surveillance, de la direction, de la gestion des prestations ou des services de soutien.

I Avantages

L'avantage de ce modèle au niveau *général* pour le canton de Vaud est qu'il correspond dans une large mesure aux envies des collaborateurs et des collaboratrices des deux entités. Le personnel de l'OAI et celui de la CC AVS du canton de Vaud interrogé ne voient pas une nécessité d'évoluer vers une nouvelle organisation. Cela s'explique en partie par le fait que les deux entités sont déjà engagées dans une phase de changement : l'OAI avec l'instauration d'un management collaboratif en 2019 et la CC AVS suite aux problèmes de management constatés en 2021.

Au niveau de la *surveillance*, le maintien du statu quo signifie que les structures tant internes qu'externes sont claires.

Cet argument est également valable pour la *direction* : en maintenant le statu quo, la structure pour la prise de décision reste claire et efficiente. Ce point s'avère particulièrement important pour l'OAI où la crainte de perdre en rapidité de prise de décision a été évoquée si une couche de direction supplémentaire était créée. Ce modèle ne présente pas non plus de risque d'incohérence avec les exigences légales fédérales.

⁴⁹ À l'origine, nous utilisons le terme « sous le même toit » pour désigner ce type. Mais au cours de l'analyse, cette nouvelle appellation plus appropriée s'est imposée.

Maintenir les structures actuelles signifie également qu'il n'est pas nécessaire de rapprocher deux cultures. Ce point s'est en effet avéré difficile dans les autres cantons et a été mentionné comme un enjeu majeur en cas de regroupement par les collaborateurs et les collaboratrices de l'OAI et de la CC AVS du canton de Vaud.

Au niveau de la *gestion des prestations*, garder le statu quo signifie maintenir le bon fonctionnement identifié par les collaborateurs et les collaboratrices de l'OAI et de la CC AVS. Cela permet aussi d'éviter la recherche fastidieuse de synergies, car ces synergies sont d'une part limitées et, d'autre part, sont complexes à mettre en œuvre.

Un avantage du maintien du statu quo au niveau des *services de soutien* réside dans le fait que les collaborateurs et les collaboratrices n'éprouvent pas de crainte quant au risque de perdre leur emploi.

I Inconvénients

En terme *général*, maintenir le statu quo présente un inconvénient tant pour la CC AVS que pour l'OAI : il s'agit d'une occasion manquée d'améliorer l'image externe des entités, tant pour la CC AVS (en lien avec les événements récents) que pour l'OAI qui fait régulièrement l'objet de critiques du public.

Au niveau de la *surveillance*, le maintien du statu quo est aussi une occasion manquée de reconsidérer la structure des organes de surveillance.

Il n'y a aucun inconvénient particulier au niveau de la *direction*.

Concernant la *gestion des prestations*, le maintien du statu quo n'améliore pas l'attractivité des postes de travail au sein de la CC AVS, le problème du manque d'effectif n'est pas réglé.

Au niveau des *services de soutien*, garder le statu quo signifie aussi de ne pas bénéficier d'une porte d'entrée commune pour les client·e·s (entreprises affiliées et assuré·e·s). Cela a été identifié comme une plus-value importante d'un éventuel regroupement parmi les personnes interrogés dans le canton de Vaud mais également dans les autres cantons étudiés. En outre, le manque d'effectif au sein des services de soutien ne pourrait pas être résolu par des collaborations. Finalement, ne pas collaborer au niveau des services de soutien signifie aussi de ne pas profiter d'une augmentation de sa force de frappe sur la scène nationale (en particulier lors de décisions relatives aux systèmes IT).

I Recommandations

En cas de maintien du statu quo, il est important de travailler sur l'image externe des entités. Un vrai statu quo n'est pas un modèle à envisager à notre avis.

Au niveau de la *surveillance*, il s'avère central de mener des réflexions concernant la composition des conseils d'administration tant à l'OAI qu'à la CC AVS. Dans ce contexte, il faut veiller à la cohérence avec la modernisation prévue de la surveillance du 1^{er} pilier et reconsidérer la représentation du pouvoir exécutif ou de l'administration au sein du conseil d'administration. Pour l'OAI, dans le cas où on décide de reconsidérer la composition du conseil d'administration, il faut s'assurer qu'une structure permette de maintenir les échanges entre différentes parties prenantes, par exemple sous la forme d'un groupe de travail ou d'une commission consultative avec le milieu du handicap.⁵⁰

⁵⁰ Parmi les cantons interrogés, certains disposent des tels organes d'échanges : le canton d'Argovie, par exemple, organise régulièrement une table ronde sur la sécurité sociale avec les

En effet, le conseil de surveillance actuel de l'OAI a une fonction de « sounding board », appréciée de la direction.

Concernant la *direction*, il est indispensable de trouver rapidement une solution durable pour la direction de la CC AVS afin de garantir la stabilité de l'entité. La nouvelle personne qui dirigera la CC AVS devra avoir une volonté de collaborer avec l'OAI. Cette direction devra communiquer et mettre en place la nouvelle vision définie par le Conseil d'administration.

En ce qui concerne la *gestion des prestations* il conviendra de communiquer clairement les raisons des éventuelles différences salariales entre des fonctions qui pourraient paraître similaires (ex. gestionnaires de l'OAI et gestionnaires de la CC AVS) alors que les profils de compétences sont distincts. Pour la CC AVS, le manque d'effectifs au niveau des gestionnaires de prestations devrait être résolu. Toutefois, la présente étude n'a pas permis d'établir la pertinence ni les besoins en la matière.

Une porte d'entrée commune aux assurances du 1^{er} pilier est perçue par les personnes interrogées comme une plus-value pour les client·e·s. La présente étude indique que la mise en place d'une telle porte d'entrée est réalisable sans passer nécessairement par la création d'un OCAS. Des réflexions pourraient être menées quant aux options pour la création d'une tel accès : réception commune physique, avec du personnel qui redirige les visiteurs aux *services* compétents des deux entités. Au niveau virtuel, une page de garde commune pourrait servir comme porte d'entrée.

communes et un forum avec les employeurs ; dans le canton de Saint-Gall, l'OAI et la CC AVS organisent des échanges avec les parties prenantes (domaine du handicap, personnes âgées, EMS, etc.).

F 5.1 : Synthèse pour le modèle « Statu quo »

<i>Niveau</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>	<i>Recommandations</i>
Général	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de changement pour le personnel 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas d'amélioration de l'image externe 	<ul style="list-style-type: none"> - Travailler sur l'image externe
Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> - Structures claires 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas d'amélioration de la composition actuelle des conseils 	<ul style="list-style-type: none"> - Mener des réflexions quant à la composition des conseils d'administration
Direction	<ul style="list-style-type: none"> - Structure mince, claire et efficiente - Cohérence avec la législation fédérale - Cultures propres 		<ul style="list-style-type: none"> - Recruter rapidement un/une nouveau/nouvelle directeur/directrice de la CC AVS (avec potentiel de collaboration) - Communiquer et mettre en place la nouvelle vision définie par le Conseil d'administration (CC AVS)
Gestion des prestations	<ul style="list-style-type: none"> - Maintien du bon fonctionnement 	<ul style="list-style-type: none"> - Problèmes d'attractivité des postes de travail (et du manque d'effectifs) non résolus (CC AVS) 	<ul style="list-style-type: none"> - Communiquer sur les différents types de gestionnaire et leur rémunération - Résoudre le problème du manque d'effectifs (CC AVS)
Services de soutien	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de crainte (perte d'emploi, restructuration) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de porte d'entrée commune - Problème du manque d'effectifs non résolu - Force de frappe moindre sur le plan national (ex. décisions sur les systèmes informatiques) 	<ul style="list-style-type: none"> - Identifier les possibilités pour une porte d'entrée commune - Résoudre le problème du manque d'effectifs

Légende : tableau réalisé par Interface sur la base des entretiens et de sa propre analyse.

5.3 Collaboration renforcée sur la base de contrats

Ce modèle se caractérise par une collaboration renforcée entre l'OAI et la CC AVS principalement au niveau des services de soutien. Il correspond dans les grandes lignes au modèle du canton de Soleure, mais peut être adapté selon les besoins du canton de Vaud.⁵¹ Cette collaboration se fait sur la base de contrats.

I Avantages

Tout comme pour le modèle « Statu quo », ce modèle ne demande pas un processus de réorganisation, mais prévoit une collaboration ponctuelle, ce qui correspond également au mode de collaboration préféré par les personnes interrogées de la CC AVS et de l'OAI du canton de Vaud.

Au niveau de la *surveillance*, la création d'un conseil d'administration commun peut être envisagé, mais ceci n'est pas une condition à la mise sur pieds d'autres collaborations.

⁵¹ On pourrait également prévoir une collaboration au niveau de la surveillance (ex. un seul conseil d'administration comme à Soleure), de séances de direction communes (ex. séances régulières sur des sujets métiers) ou de la gestion des RH (ex. formations communes).

L'avantage au niveau de la *direction* de ce modèle réside dans le fait qu'un échange important entre la CC AVS et l'OAI est nécessaire afin de définir les domaines de collaboration, les responsabilités respectives ainsi que la répartition des coûts. Cela peut améliorer l'échanges de connaissances entre les deux institutions, ce qui peut avoir un effet positif sur le fonctionnement des processus internes des deux institutions. En plus, ce modèle présente au niveau de la direction les mêmes avantages que le modèle « Statu quo » (cf. F 5.2), notamment en ce qui concerne la clarté des responsabilités vis-à-vis de de l'Administration fédérale et du canton.

En matière de *gestion des prestations*, ce modèle ne présente pas d'avantages ni de désavantages particuliers.

Les principaux avantages de ce modèle se situent au niveau des *services de soutien* : la possibilité de réaliser des économies d'échelle (essentiellement au niveau d'investissements communs)), les opportunités de professionnalisation, des postes de travail plus attractifs, davantage de flexibilité, l'amélioration de l'accessibilité pour les client·e·s (entreprises affiliées et assuré·e·s). Ce modèle permet aussi d'aborder le problème du manque d'effectifs dans les services de soutien des deux institutions. En outre, un rapprochement au niveau des services de soutien faciliterait la mise en place d'une porte d'entrée commune – soit physique, soit virtuelle. Finalement, une collaboration au niveau des services informatiques permettra également d'augmenter la force de frappe sur le plan national concernant notamment les décisions relatives aux systèmes informatiques du 1^{er} pilier. La mesure dans laquelle ces avantages peuvent être réalisés ainsi que la hauteur des économies d'échelle dépendent toutefois fortement du degré d'intégration des services de soutien des deux entités.

I Inconvénients

Au niveau de la *surveillance*, tout comme dans le modèle « Statu quo », ce modèle ne permet pas de résoudre les problématiques actuelles (cf. F 5.2).

Au niveau de la *direction*, un rapprochement de ce type nécessite un effort de coordination. La volonté de collaborer peut varier au cours du temps ainsi que selon les personnes en présence. Les priorités et les intérêts divergents sur certaines thématiques pourraient potentiellement avoir des effets sur d'autres domaines de collaboration.

Pour les *services de soutien*, les principaux inconvénients sont les possibles licenciements (perspective collaborateurs·trices). Toutefois, des mesures de transition peuvent être mises en place pour les quelques cas potentiellement concernés. Ce modèle présente l'inconvénient que les structures organisationnelles puissent devenir plus floues ; cela dépend fortement de la façon dont le pilier « services de soutien commun » est différencié des services de soutien de chaque institution – car ces derniers sont en principe en partie conservés.

I Recommandations

De manière générale, il est important de disposer d'une vision claire du degré de collaboration souhaité et des champs concernés – cela se limite-t-il aux services de soutien ou veut-on également collaborer sur d'autres sujets tels que la surveillance ? Dans le cadre d'un tel processus, les conséquences légales des collaborations prévues doivent être clarifiées.⁵²

⁵² Par exemple en cas de création d'un conseil d'administration commun, les lois respectives devront être adaptées.

Tout comme pour le modèle statu quo, il s'avère central au niveau de la *surveillance*, de mener des réflexions concernant la composition des conseils d'administration tant à l'OAI qu'à la CC AVS. En outre, si le canton de Vaud décide de réunir les conseils d'administration en un conseil, il convient de veiller à maintenir la fonction de « sounding board » du conseil de surveillance de l'OAI sous une autre forme.

A notre sens, avec de se lancer sur ce modèle, le Canton de Vaud devra s'assurer que les deux *directions* sont en faveur d'une collaboration renforcée. Cela pourra être pris en considération lors du recrutement du nouveau directeur /de la nouvelle directrice de la CC AVS le cas échéant. Les directions doivent également définir des processus clairs pour cette (ou ces) collaboration(s) (responsabilités, cahier des charges, répartitions des coûts, etc.) Selon les champs de collaboration, l'OFAS devra être impliqué dans le processus aussi tôt que possible. Une information rapide et transparente doit être fournie aux collaborateurs·trices et répondre aux craintes du personnel (en abordant la question des licenciements ou non).

Au niveau des *services de soutien*, une réflexion doit être menée sur le degré d'intégration, car ce modèle comporte le risque de nécessiter davantage de personnel si des services de soutien propres à chaque institution sont conservés, en plus de la création d'un pilier commun en la matière.

F 5.2 : Synthèse pour le modèle « Collaboration sur la base de contrats »

Niveau	Avantages	Inconvénients	Recommandations
Général	<ul style="list-style-type: none"> – En adéquation avec les préférences du personnel OAI et CC AVS 	<ul style="list-style-type: none"> – 	<ul style="list-style-type: none"> – Travailler sur l'image externe – vision sur la collaboration – Clarifier les conséquences légales
Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> – Structures claires 	<ul style="list-style-type: none"> – Pas d'amélioration de la composition actuelle du conseil d'administration 	<ul style="list-style-type: none"> – Mener des réflexions quant à la composition des conseils d'administration
Direction	<ul style="list-style-type: none"> – Meilleur échange des connaissances – Structure mince, claire et efficiente – Cohérence avec la législation fédérale – Cultures propres (dépendant du degré de collaboration) 	<ul style="list-style-type: none"> – Davantage d'efforts de coordination (difficulté de la mise en œuvre) – Perte d'autonomie – nécessité de faire des compromis – Collaborations dépendant de la bonne volonté des directions et des personnes en fonction 	<ul style="list-style-type: none"> – Recruter rapidement un nouveau directeur/ une nouvelle directrice de la CC AVS – S'assurer de la volonté des deux directions de réaliser une telle collaboration – Informer rapidement et clairement le personnel par ces changements – Définir clairement les processus de collaboration
Gestion des prestations	<ul style="list-style-type: none"> – Idem F 5.1 : Synthèse pour le modèle « Statu quo » 	<ul style="list-style-type: none"> – Idem F 5.1 : Synthèse pour le modèle « Statu quo » 	<ul style="list-style-type: none"> – Idem F 5.1 : Synthèse pour le modèle « Statu quo »
Services de soutien	<ul style="list-style-type: none"> – Économies d'échelle (hauteur dépendant des investissements communs) – Gains d'efficience – Résolution du problème de manque d'effectifs – Possibilité de créer une porte d'entrée commune – Augmentation possible de la force de frappe au plan national concernant notamment les décisions relatives aux systèmes informatiques 	<ul style="list-style-type: none"> – Risque d'augmentation des frais généraux 	<ul style="list-style-type: none"> – Impliquer le personnel afin d'avoir des solutions constructives – Réunir le plus grand nombre de services afin de maximiser l'efficience

Légende : tableau réalisé par Interface sur la base des entretiens et de sa propre analyse

5.4 OCAS

Le modèle OCAS représente le modèle le plus intégré des trois modèles abordés dans ce chapitre. Ce modèle signifie, que la CC AVS et l'OAI sont réunis au sein ou au-dessous d'une direction commune – sous forme d'une direction générale ou d'un comité de direction.

I Avantages

De façon *générale*, les avantages d'un OCAS pour le canton de Vaud résident dans la possibilité d'améliorer l'image externe, de se présenter comme centre de compétences des assurances du 1^{er} pilier (qui permet et nécessite aussi une culture des assurances sociales à l'interne) et d'améliorer l'accessibilité pour le public grâce à la création d'une

porte d'entrée commune. Se regrouper dans un seul organe peut aussi augmenter le poids dans les décisions au niveau national (tant pour les systèmes informatiques que pour d'autres aspects).

Le regroupement en un OCAS demande une adaptation de la *surveillance* et permet donc de revoir la composition actuelle des conseils d'administration. De plus, les irrégularités récentes commises au niveau de la direction de la CC AVS et constatées assez rapidement ont montré que la surveillance fonctionnait correctement ; toutefois, une action dans ce domaine pourrait répondre à une éventuelle attente politique ou du public.

Avec la création d'un OCAS le problème de la *direction* ad intérim de la CC AVS serait résolu. En effet, selon les décisions prises quant à la structure de direction, un profil adéquat (un directeur général, responsable CC AVS, etc.) pourrait être établi et recherché.

Au niveau de la *gestion des prestations*, un OCAS permet de repenser les processus de manière holistique et de favoriser un apprentissage mutuel. Il est possible ainsi de proposer aux clients (entreprises affiliées et assuré·e·s) des prestations globales et donc coordonnées en matière d'assurances sociales du 1^{er} pilier (amélioration de la qualité, case management). Mais, la création d'un OCAS est surtout une opportunité de réorganiser/regrouper les prestations cantonales, actuellement assumées par la CC AVS pour une grande part et par l'OAI pour une autre. Un pilier Prestations cantonales pourrait être créé à côté des piliers AVS et AI notamment.

Comme pour le modèle « Collaboration sur la base de contrats », les principaux avantages au niveau des *services de soutien* sont les suivants : la possibilité de réaliser des économies d'échelle (essentiellement au niveau des investissements), les opportunités de professionnalisation, des postes de travail plus attractifs grâce notamment à la mobilité interne, davantage de flexibilité, l'amélioration de l'accessibilité pour les client·e·s (entreprises affiliées et assuré·e·s) ainsi que la communication. Ce modèle permet aussi d'aborder le problème du manque d'effectifs dans les services de soutien des deux institutions. Finalement, au niveau des services informatiques, l'organe disposera d'une meilleure force de frappe au plan national.

I Inconvénients

Plusieurs inconvénients ont été identifiés à un niveau général. Premièrement, la création d'un OCAS ne correspond pas aux préférences du personnel de la CC AVS et de l'OAI. Deuxièmement, le processus menant à la création d'un OCAS est long et plein d'incertitudes, sans garantir de plus-values. Finalement, l'OFAS est relativement critique envers ce modèle d'organisation.

Concernant la *surveillance*, le regroupement en un OCAS devra s'accompagner de la création probable d'une commission réunissant les acteurs du handicap. Des adaptations des bases légales cantonales seront également nécessaires.

Au niveau de la direction, un niveau hiérarchique additionnel risque d'augmenter les frais généraux et réduit l'autonomie des responsables des piliers métiers, notamment dans le développement d'une culture propre. Ce modèle, selon les paramètres choisis, peut aussi être en contradiction avec la législation fédérale. La création d'un OCAS doté d'une *direction générale* présente l'inconvénient que la charge de travail et les compétences requises pour une direction générale sont énormes. Si c'est le modèle du *comité de direction* qui est retenu, il s'accompagne d'une augmentation de l'effort

nécessaire à la coordination et d'une réduction de l'autonomie des membres du comité de direction, en ce qui concerne les services de soutien.

Au niveau de la *gestion des prestations*, les possibilités de collaboration au niveau des métiers sont limitées et demandent un effort important vu les différentes cultures et outils informatiques utilisés.

Concernant les *services de soutien*, les mêmes inconvénients que dans le modèle « Collaboration sur la base de contrats » peuvent être mentionnés (cf. F 5.3).

I Recommandations

Dans le cas où le Canton de Vaud se décide pour un regroupement sous la forme d'un OCAS, notre étude a mis en évidence que, de manière *générale*, il est essentiel de disposer d'une vision claire du regroupement (en particulier en ce qui concerne la gouvernance), une planification concrète et réaliste et d'impliquer aussi tôt que possible dans le processus le personnel de l'OAI et de la CC AVS ainsi que l'OFAS.

Au niveau de la *surveillance*, il s'agit d'assurer la cohérence avec la révision prévue de la surveillance du 1^{er} pilier et de clarifier dès le début les responsabilités de l'organe de surveillance vis-à-vis de la CC AVS et de l'OAI, ainsi que les devoirs par rapport au Conseil d'État et la Confédération.

Pour la *direction*, il est essentiel de s'assurer de la volonté des directeurs d'effectuer un tel regroupement. Lors des entretiens a été exprimée une certaine crainte dans le cas où une direction actuelle reprenait la direction générale. Le comité de direction apparaît dès lors plus pertinent. Dans ce comité, l'autonomie des métiers devrait être garantie (direction OAI est l'interlocuteur pour l'OFAS, la direction CC AVS est l'interlocuteur pour l'OFAS, une éventuelle autre direction pourrait être l'interlocuteur pour les autorités cantonales). Comme pour le modèle précédent « collaboration sur la base de contrats », il est important de prévoir une communication rapide et claire auprès du personnel et du public.

F 5.3 : Synthèse pour le modèle « OCAS »

<i>Niveau</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>	<i>Recommandations</i>
Général	<ul style="list-style-type: none"> – Changement de l'image externe possible – Présentation comme centre de compétences des assurances du 1^{er} pilier – Développement d'une culture des assurances sociales à l'interne) – Economies d'échelle pour la réponse à de nouveaux changements du contexte /capacité à lancer de nouveaux projets – Augmentation de la force de frappe au plan national 	<ul style="list-style-type: none"> – Crainte de la part de quelques personnes interrogées – Longueur du processus – Incertitudes par rapport aux avantages effectivement possibles – Perception critique de ce modèle par l'OFAS, notamment pour les cantons de grande taille 	<ul style="list-style-type: none"> – Disposer d'une vision claire sur l'état final du regroupement (en particulier sur la gouvernance) – Etablir une planification précise et réaliste – Impliquer l'OFAS et le personnel aussi tôt que possible dans le processus
Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> – Amélioration possible de la composition actuelle – Amélioration possible de la confiance du public 	<ul style="list-style-type: none"> – Pas de gain lié à la création d'un 1^{er} seuil conseil, car création probablement nécessaire d'une commission consultative pour l'AI 	<ul style="list-style-type: none"> – Veiller à la cohérence avec la révision prévue de la surveillance du 1^{er} pilier – Clarifier dès le début les

		<ul style="list-style-type: none"> - Adaptations légales nécessaires 	responsabilités de l'organe de surveillance par rapport à la CC AVS et l'OAI et les devoirs par rapport au Conseil d'État et la Confédération
Direction	<ul style="list-style-type: none"> - Résolution du problème de la direction ad intérim à la CC AVS - Echange de connaissances 	<ul style="list-style-type: none"> - Direction générale : grande charge de travail ; possible inadéquation avec la législation fédérale ; manque d'adhésion de la part du personnel - Comité de direction : davantage d'efforts de coordination ; perte d'autonomie 	<ul style="list-style-type: none"> - S'assurer de la volonté des membres de direction pour une telle collaboration - Favoriser le modèle comité de direction (autonomie des piliers métiers) - Informer clairement et rapidement les collaborateurs-trices
Gestion des prestations	<ul style="list-style-type: none"> - Apprentissage mutuel - Possibilité de proposer aux clients des prestations globales et donc coordonnées en matière d'assurances sociales du 1^{er} pilier - Gestion des prestations cantonales au sein d'un même pilier 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilités de collaboration limitées et complexes 	<ul style="list-style-type: none"> - Communiquer sur l'absence de différences salariales - Impliquer les gestionnaires métiers dans la planification afin de confronter le problème des cultures différentes
Services de soutien	<ul style="list-style-type: none"> - Économies d'échelle possibles à moyen terme lors d'investissements communs - Gains d'efficience - Résolution du problème du manque d'effectif - Possibilité de créer une porte d'entrée commune - Augmentation de la force de frappe au plan national concernant notamment les décisions relatives aux systèmes informatiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Risque d'augmentation des frais généraux 	<ul style="list-style-type: none"> - Impliquer le personnel afin de trouver des solutions constructives
Légende : tableau réalisé par Interface sur la base des entretiens et de sa propre analyse			

6. Conclusion et recommandations

6.1 Conclusion

Cette étude a examiné les forces et les faiblesses des différents types d'organisation en matière d'assurances sociales du 1^{er} pilier et le potentiel d'un éventuel rapprochement entre la Caisse de compensation AVS et l'Office AI pour le canton de Vaud. Le contexte actuel est propice à ce type de réflexion vu qu'une direction intérim est actuellement en place au sein de la CC AVS. Mis à part le statu quo, deux modèles d'organisation potentiels ont été identifiés : la collaboration sur la base de contrats et le modèle OCAS.

Le modèle de collaboration sur la base de contrats est moins ambitieux mais constitue aussi le modèle le moins risqué. Pour Interface, ce modèle est évolutif car la nature et l'ampleur des contrats de collaboration peuvent changer au cours du temps et il ne crée pas une surcharge de travail dans sa mise en œuvre initiale comme dans le cas de la création d'un OCAS. Il permet aussi de répondre aux attentes de différentes parties prenantes sans pour autant péjorer les relations avec l'OFAS, ni avec le personnel des deux institutions. Ce modèle est toutefois lourd en terme de coordination car chaque contrat ou objet de collaboration doit faire l'objet de négociations.

Le modèle OCAS constitue aussi une option sérieuse. Toutefois, vu la taille des institutions existantes, les gains financiers à court terme seront nuls : les éventuelles économies d'échelle réalisées compenseront à peine les frais généraux liés à la structure supplémentaire et les coûts de mise en œuvre. À terme, des gains d'efficacité, liés essentiellement aux investissements, pourront être obtenus. Ce modèle présente l'avantage de disposer d'une force de frappe supérieure ainsi que d'une meilleure capacité d'innovation et de réponse aux défis futurs (tant au niveau technologique (IT) qu'au niveau de l'évolution des prestations sociales du 1^{er} pilier). Ce modèle permet de donner une nouvelle image aux assurances sociales dans le canton de Vaud et celui de susciter une dynamique de changement.

Le choix entre le statut quo, le modèle de collaborations sur la base de contrats, qui maintient deux institutions autonomes, et celui de l'OCAS, qui rassemble les deux institutions dans une superstructure commune, dépend en grande partie de l'appréciation politique des critères figurant dans le tableau suivant.

F 6.1 : Critères permettant le choix entre la collaboration renforcée et la création d'un OCAS

<i>Critères</i>	<i>Statu quo ?</i>	<i>Collaboration sur la base de contrats</i>	<i>Création d'un OCAS</i>
Signal politique	-	+	++
Simplicité de la mise en œuvre	++	+	-
Flexibilité au cours du temps	=	++	+
Coûts de mise en œuvre	=	-	--
Amélioration de l'image auprès du public	=	+	++
Porte d'entrée commune	=	+	++
Prestations coordonnées (prise en charge holistique)	=	=	+
Processus de prise de décision en matière d'investissements	=	-	-
Innovation, capacité d'investissement	=	+	++
Crainte du personnel	+	-	--
Mobilité interne, formation	=	+	++
Economies d'échelle	=	(+)	(+)

Source : tableau réalisé par Interface

Légende : -- : critère très défavorable, - : critère favorable, = : critère non impacté, + : critère favorable, ++ : critère très favorable

6.2 Recommandations générales**6.2.1 Recommandation 1 : communiquer rapidement l'orientation choisie ainsi que, en cas de rapprochement, la vision politique**

Le personnel de l'OAI et celui de la CC AVS ont été informés début novembre 2021 par leur direction respective du lancement d'une réflexion quant à un rapprochement possible entre les deux organes. Cette information n'a pas ou peu surpris les personnels et ne les a pas non plus déstabilisés. Il s'avère donc très important de leur communiquer aussi vite et aussi précisément que possible les résultats de ces réflexions afin de maintenir la relative sérénité concernant ce sujet.

En effet, si le statu quo est maintenu, il s'agit de pouvoir poursuivre la dynamique engagée au sein de l'OAI ainsi que la reconstruction de la CC AVS.

Si une collaboration sur des activités/services précis est envisagée ou si la création d'un OCAS est la piste retenue, tout ou une partie des équipes des deux organes seront amenées à collaborer activement (cf. Recommandation 10). Il s'agit donc de pouvoir débiter sur des bases claires et d'une vision politique. Cette vision politique devra ensuite être complétée par une vision institutionnelle (cf. Recommandation 9).

6.2.2 Recommandation 2 : revoir la composition des conseils d'administration

Quelle que soit la décision prise concernant le statu quo, une collaboration renforcée ou la création d'un OCAS, l'analyse montre que la composition des Conseils d'administration de la CC AVS et de l'OAI devraient être revues. Premièrement, la

représentation directe du Conseil d'Etat ou du Département a été abandonnée dans beaucoup de cantons et la révision en cours des bases légales fédérales risque de restreindre cette possibilité. Deuxièmement, les membres devraient être choisis en fonction de leurs compétences spécifiques. Troisièmement et plus spécifiquement pour la CC AVS, l'accès à des informations privilégiées par des concurrents ne devraient pas être possible.

Il conviendrait par conséquent d'adapter les bases légales y relatives.

6.2.3 Recommandation 3 : créer un Conseil d'administration commun et une commission consultative AI

Quel que soit le modèle retenu, la création d'un conseil d'administration commun pour la CC AVS et l'OAI permettrait de traiter de questions stratégiques relevant de l'ensemble du 1^{er} pilier et d'assurer la surveillance conformément aux exigences spécifiques à la CC AVS et à l'OAI.

En outre, les apports très appréciés des échanges avec des acteurs du monde du handicap actuellement présents dans le Conseil de surveillance de l'OAI pourraient être maintenus par la création d'une commission consultative AI en lien direct avec la direction de l'OAI ou du domaine de prestations AI dans le cadre d'un OCAS.

Les conséquences de la révision de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants devront être bien analysées (une fois définitivement connues) afin d'apprécier la possibilité pour des représentants du Canton ou de son administration d'être membres du conseil d'administration. En effet, tant l'indépendance du conseil paraît importante, tant la présence du canton l'est aussi, tout spécialement en ce qui concerne les prestations cantonales.

6.2.4 Recommandation 4 : en cas de statu quo ou de collaboration renforcée, définir les fonctions au sein de la direction de la CC AVS et procéder aux recrutements nécessaires

En cas de statu quo ou d'un rapprochement de la CC AVS avec l'OAI, une analyse des fonctions et de l'organisation de la direction de la CC AVS doit être effectuée. Sur cette base, les personnes manquantes sont à recruter selon les profils définis.

6.2.5 Recommandation 5 : étudier les possibilités de partager des lieux d'échange communs

La mise en place de collaborations est facilitée par les échanges et rencontres entre le personnel des deux institutions. Ces rencontres peuvent être suscitées par la mise sur pieds de formation ou d'événements communs ou par la création d'un espace convivial partagé.

6.3 Recommandations en cas de création d'un OCAS

6.3.1 Recommandation 6 : nommer un·e responsable pour la mise en œuvre

Un·e responsable pour la mise en œuvre de la réorganisation doit être nommé·e rapidement afin de porter le projet. Cette personne doit avoir la confiance des autorités cantonales et du personnel des deux institutions. En outre, elle devra se distinguer par ses compétences en matière de communication, de leadership et porter la vision de l'OCAS.

6.3.2 Recommandation 7 : inclure l'OFAS le plus tôt possible dans le processus de la création de l'OCAS

La prise en compte suffisamment tôt de l'avis de l'OFAS dans la création d'un OCAS permet d'éviter les mauvaises surprises, comme celle d'avoir une configuration qui ne serait pas acceptée par les autorités fédérales.

6.3.3 Recommandation 8 : s'appuyer sur l'expérience d'autres cantons

La création d'un OCAS devrait se baser sur les bonnes et moins bonnes expériences menées dans d'autres cantons. En effet, certains cantons ont mis en place une structure juridique qui n'est pas en adéquation avec la législation fédérale. D'autres cantons ont créé des OCAS assez récemment. Des discussions, ou la création d'un groupe d'accompagnement au projet, permettraient de bénéficier de ces expériences. Il convient de mentionner que les responsables de plusieurs cantons ont manifesté leur disponibilité en la matière.

6.3.4 Recommandation 9 : établir un calendrier et mettre en œuvre les étapes en vue de la création de l'OCAS

La création d'un OCAS nécessite un travail d'une grande ampleur, implique des changements légaux, des procédures de recrutement, la mobilisation du personnel, la réorganisation des services transversaux, etc. Une planification précise doit être élaborée et discutée avec les parties prenantes. Les premières étapes pourraient être les suivantes :

- Développer une vision partagée (CA et direction).
- Décider du modèle de direction (prendre en considération les responsabilités des piliers métiers).
- Décider de la structure de l'OCAS : nombre de piliers, création éventuelle d'un pilier *prestations cantonales*, positionnement des services de soutien dans l'organigramme, etc.
- Proposer les changements législatifs nécessaires.
- Selon le modèle de direction choisi, il conviendra de recruter une ou plusieurs personnes. En outre, il conviendra de prendre en considération les départs possibles au sein des directions actuelles selon le modèle envisagé.
- Procéder à la nomination du Conseil d'administration et à sa présidence.

6.3.5 Recommandation 10 : mobiliser et impliquer les équipes aussi tôt que possible

Les avantages d'un OCAS reposent pour beaucoup sur les dynamiques opérant au niveau des collaborateurs et des collaboratrices et donc sur leur acceptation de ce nouveau modèle. La création d'une culture commune et l'apprentissage de nouvelles pratiques prennent du temps et nécessitent d'impliquer le personnel aussi rapidement que possible, notamment :

- dans la création et la diffusion de la vision,
- dans le cadre de groupes de travail thématiques afin d'identifier les processus, les prestations et les services à réorganiser (par exemple des groupes de travail relatifs à l'accueil, la communication interne, la communication externe, les RH, les questions financières, les questions juridiques).

6.3.6 Recommandation 11 : donner un contenu et une existence financière spécifique à l'OCAS

Un OCAS ne doit pas se limiter à la création d'un étage de direction supplémentaire, d'une porte d'entrée commune ou au regroupement des services de soutien. L'opportunité de créer de nouveaux piliers de prestations doit être saisie (ex. pour les prestations cantonales).

En outre, les conséquences financières de la création d'un OCAS ne sont pas toujours transparentes pour les autorités fédérales. Certains OCAS n'ont pas de propre existence financière, ni de comptabilité même s'ils disposent d'une clé de répartition des coûts. Il apparaît adéquat que l'OCAS puisse disposer de moyens propres.