

**Consultation
de la
Conférence des organisations faitières de l'aide privée
aux personnes handicapées DOK**

**sur le
2^e volet de la 6^e révision de l'AI**

Table des matières:	Page
A. Remarques d'ordre général	
1. Résumé	2
2. Nécessité d'un assainissement	2
3. Plan de démantèlement massif totalement unilatéral	3
4. Usage sémantique dissimulatoire et fausses allégations	4
5. Transfert des charges vers les PC et l'aide sociale	5
6. Réadaptation sans l'implication des employeurs?	6
B. Recettes supplémentaires, une nécessité absolue	
1. Généralités	7
2. Intérêts de la dette à prendre en charge par la Confédération également après 2017	8
3. Augmentation minimale des cotisations justifiée	8
4. Alternatives au remboursement de la dette	9
C. Les diverses propositions	
1. Système de rentes linéaire	10
2. Réduction des rentes pour enfant	15
3. Élargissement de l'éventail d'instruments de réinsertion	16
4. Droit à la rente: allongement du délai d'attente?	20
5. Réduction des prestations en matière de frais de voyage	22
6. Réduction des prestations en cas de formation prof. initiale	22
7. Réduction des subventions aux organisations d'aide aux personnes handicapées	23
8. Renforcement de la lutte contre la fraude	23
9. Règlement de la dette	24
10. Mécanisme d'intervention pour garantir l'équilibre financier	26

A. Remarques d'ordre général:

1. Résumé

C'est avec une profonde consternation que les organisations faîtières de l'aide privée aux personnes handicapées prennent acte du fait que le Conseil fédéral a mis en consultation un **projet de démantèlement totalement unilatéral**: les objectifs visant à rééquilibrer les comptes de l'AI et à rembourser la dette accumulée depuis 20 ans doivent être atteints exclusivement par le biais de **réductions massives des prestations**. Contrairement à ce qui se pratique lors d'autres projets d'assainissement, ce projet **renonce entièrement** à des **recettes supplémentaires**.

La DOK considère la majeure partie des propositions comme socialement inacceptables. Il est prévu que les rentes AI, déjà modestes au départ, soient diminuées dans une mesure qui rend impossible la concrétisation du mandat constitutionnel de l'AI garantissant la **couverture appropriée des besoins vitaux** en cas d'invalidité. Le citron ayant été largement pressé, les charges sont désormais reportées sur les prestations complémentaires et l'aide sociale.

Les organisations des milieux du handicap réunies au sein de la DOK refusent à l'unanimité le présent volet 6b de la révision de l'AI. Elles demandent au Conseil fédéral de soumettre au Parlement un nouveau projet qui soit équilibré et qui n'envisage pas de faire endosser le désendettement de l'AI aux personnes handicapées.

Si le Conseil fédéral et le Parlement devaient maintenir un projet de démantèlement massif aussi unilatéral, les organisations des milieux du handicap se verraient alors obligées de se saisir du **référendum**. Elles regretteraient de devoir en arriver là et espèrent que les correctifs nécessaires seront apportés au projet.

2. Nécessité d'un assainissement

La DOK estime que l'objectif de la 6^e révision de la LAI doit en premier lieu consister à **rééquilibrer**, après la fin du financement additionnel temporaire, c.-à-d. dès 2018, les **comptes annuels**. Selon le tableau 1 figurant à la fin du projet (p. 125), cet objectif est déjà quasiment atteint grâce aux mesures du 1^{er} volet de la 6^e révision LAI, vu qu'on s'attend vraisemblablement, **en 2019**, à des recettes d'un montant de 9'337 mio et des dépenses estimées à 9'612 mio de francs; dans les années suivantes, le déficit continue encore de baisser jusqu'à se transformer, dès 2028, en excédents. Il est donc nécessaire, pour parvenir à des finances équilibrées (compte tenu d'une certaine réserve en cas d'imprévus), d'économiser **300 mio de francs au maximum**. Par conséquent, la réalisation de cet objectif ne nécessite en aucun cas que l'on réduise les dépenses de 800 mio de francs tel que proposé. Et ce d'autant moins que les prévisions de l'administration ont été régulièrement surpassées grâce aux résultats positifs de ces dernières années.

nées. C'est pourquoi il est tout à fait probable que l'évolution des comptes s'avère encore plus favorable que pronostiquée.

La DOK constate que les besoins en matière d'assainissement en vue de rééquilibrer les comptes de l'AI s'élèvent à 300 millions de francs au maximum par année. Cet objectif peut être réalisé par le biais de mesures sensiblement moins drastiques.

À ce premier objectif s'ajoute un autre: la **dette de l'AI envers le Fonds AVS**, accumulée depuis 20 ans et estimée par l'administration pour la période qui suit le financement additionnel (2019) - sans prise en compte des mesures d'économie du 2^e paquet de mesures - à **10 mia de francs**, doit être **remboursée** dans un délai raisonnable. Afin de permettre le remboursement de cette dette, le Conseil fédéral veut alourdir les comptes de l'AI des années 2019 à 2028 d'une charge supplémentaire de **700 mio de francs** en moyenne. Après élimination de la dette, les comptes de l'AI se solderont ensuite, **dès 2029, par des excédents nettement supérieurs à un mia de francs par année.**

La DOK estime que le désendettement, **une tâche limitée dans le temps**, doit certes être réglé, mais **pas en le finançant par le biais de réductions définitives de prestations** dont les conséquences se ressentiront pendant une durée illimitée. Rien ne justifie que l'on fasse subir unilatéralement aux personnes handicapées, futures bénéficiaires de prestations, les résultats de la négligence des générations précédentes qui ont laissé la dette s'accroître pendant des années. C'est pourquoi l'élimination de la dette doit s'effectuer par le biais de recettes supplémentaires (temporaires). Nous renvoyons à ce sujet à nos explications dans le chapitre B.

La DOK estime que l'élimination de la dette accumulée dans le passé ne doit pas s'effectuer par le biais de réductions (définitives) de prestations, mais par des recettes supplémentaires.

3. Un plan de démantèlement massif totalement unilatéral

Le Parlement a chargé le Conseil fédéral de présenter, d'ici fin 2010, un message relatif à la 6^e révision de la LAI; ce message devra „notamment“ contenir des propositions visant à assainir l'assurance-invalidité par une réduction des dépenses (art. 5 de la loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité). Comme en témoignent les comptes rendus des débats parlementaires, le Parlement n'a jamais été majoritairement d'avis que l'assainissement, ainsi que le désendettement, devaient s'effectuer exclusivement par des réductions des dépenses.

Alors que le 1^{er} volet de la 6^e révision LAI proposait des mesures composées d'un mélange de recettes et de dépenses supplémentaires, le Conseil fédéral met à présent en consultation un 2^e paquet de mesures qui constitue un **plan de démantèlement massif totalement unilatéral**. La DOK ne peut en aucun cas accepter ce procédé.

La DOK est résolument d'avis que l'assainissement de l'AI ne peut s'obtenir que par une **combinaison de recettes supplémentaires et de réductions des dépenses**. Cette exigence découle d'une politique basée sur l'équilibre social, et ce notamment lorsqu'il s'agit avant tout d'éliminer une dette qui résulte d'une politique erronée menée conjointement par tous (y compris les politiques, l'économie et l'administration) pendant une vingtaine d'années. La DOK accepte à cette condition que les personnes handicapées soient elles aussi tenues d'apporter leur contribution à l'assainissement indispensable de l'AI. C'est pourquoi la plupart des organisations du domaine du handicap ne s'opposent pas à certaines réductions de prestations douloureuses, telles que la réduction des rentes pour enfant ou des frais de voyage, et ce à titre de **contribution des personnes concernées aux efforts d'économie** (cf. les explications concernant les chiffres C2 et C5 ci-après).

La DOK refuse ce projet de démantèlement unilatéral et demande que les comptes de l'AI soient rééquilibrés par la mise en œuvre d'une combinaison de recettes supplémentaires et de réductions des dépenses.

4. Usage sémantique dissimulatoire et fausses allégations

Dans le projet de consultation, il est prétendu avec insistance que l'on doit les succès jusqu'ici obtenus en matière de réduction du déficit de l'AI au **renforcement de la réadaptation** et aux **investissements** dans la réadaptation (p. ex. p. 110/111).

Le fait est que le **coût des mesures de réadaptation** a augmenté dans des **proportions sensiblement inférieures** aux prévisions; une comparaison des comptes annuels de 2007 et 2009 le met en évidence. En vérité, les investissements supplémentaires envisagés dans le cadre de la 5^e révision LAI n'ont jusqu'à ce jour été réalisés que partiellement. D'autre part, les **effets** des mesures en vue de la réinsertion **effective** des personnes assurées dans le marché du travail n'ont jusqu'ici pas été recensés, et ce malgré plusieurs interventions de la DOK. Il est certes exact que le nombre de rentes a notablement diminué; or, cette baisse est consécutive, à hauteur de 90%, aux **évaluations médicales plus strictes** pratiquées par les SMR et les services d'expertise auxquels les offices AI ont recours. Les personnes concernées sont donc aujourd'hui tout sauf „réinsérées“.

La DOK demande que les circonstances ayant entraîné la baisse des effectifs de rentes ces dernières années soient communiquées de manière correcte.

Les mesures proposées dans le cadre du 2^e volet sont elles aussi **présentées de façon édulcorée et nommées incorrectement**. Ainsi, les réductions massives de rentes prévues en cas d'invalidité partielle (allant jusqu'à 37,5% dans certains cas, plus une réduction des rentes LPP jusqu'à 30%) sont „vendues“ sous le titre „Système de rentes linéaire“. La réduction des rentes pour enfant de 40% à 30% est présentée comme la „Nouvelle situation des bénéficiaires de rente avec enfants“. Les critères plus strictes en matière d'octroi de rente figurent sous le titre „Renforcement de la réadaptation et maintien sur le marché du travail“, la sup

pression des frais de voyage lors de mesures médicales sous le titre „Nouveau système des frais de voyage“ et les refus dorénavant plus fréquents des formations professionnelles initiales sous le titre „Réforme de l’insertion professionnelle des élèves sortant d’écoles spéciales“. Cet usage sémantique dissimulatoire sert visiblement à cacher le fait que cette révision constitue un **plan de démantèlement radical**.

La DOK demande que les propositions de réduction drastique des prestations soient désignées comme telles et qu’elles ne soient pas dissimulées derrière des circonlocutions édulcorantes.

5. Transfert des charges vers les PC et l’aide sociale

Les réductions massives des rentes AI, qui totalisent 600 mio de francs (400 mio par année dans le domaine des rentes d’invalidité, 200 mio dans celui des rentes pour enfant) ainsi que les réductions supplémentaires partielles dans le domaine des rentes de la prévoyance professionnelle, conduisent inévitablement à un important surcroît de frais à la charge des **prestations complémentaires** (et par conséquent de la Confédération et des cantons). Il n’est pas compréhensible que cette charge supplémentaire soit censée s’élever, durant les années 2018-2029, à seulement 100 mio de francs par année en moyenne (tableau p. 114); car suite à la baisse drastique des rentes, les prestations complémentaires ne seront à l’avenir pas versées comme aujourd’hui à seulement 37% des rentiers AI, mais à une proportion largement supérieure avoisinant 40%. C’est notamment parmi les rentiers et rentières avec enfants que l’on doit s’attendre à une augmentation sensible des bénéficiaires dépendant des PC. Le fait que la part des rentiers et rentières AI obligés de recourir aux PC aura bientôt atteint les 50% indique très clairement que l’AI n’est **plus en mesure de remplir son mandat constitutionnel qui consiste à couvrir les besoins vitaux des personnes handicapées**.

Pour les bénéficiaires de prestations complémentaires, la réduction des rentes doit être entièrement compensée par une hausse des prestations complémentaires. Cela augmentera encore davantage la pression déjà existante sur les prestations complémentaires.

En revanche, les **propositions visant à retarder l’accès à la rente** (art. 28a LAI) auront pour conséquence d’augmenter encore davantage le nombre de personnes en attente d’une rente AI qui deviendront dépendantes de l’**aide sociale**. Déjà aujourd’hui, une majeure partie des personnes atteintes dans leur santé sont obligées, pendant le processus d’instruction de l’AI qui peut durer des années, de recourir à l’aide sociale. Ce chiffre va de toute évidence continuer de s’accroître. L’économie que les cantons parviendront le cas échéant à réaliser sous forme de prestations complémentaires en retardant l’octroi de la rente (30 mio de francs par année selon les estimations de l’administration) devra être largement compensée par des prestations d’aide sociale. Le projet de consultation n’en fait mention nulle part.

Tout compte fait, il s’avère donc non seulement que les économies massives toucheront les assurés et leurs familles (notamment les catégories salariales moyen

nes), mais aussi qu'elles entraîneront un important transfert de coûts vers les prestations complémentaires et l'aide sociale. Cela ne surprend guère dans la mesure où le **citron est déjà largement pressé**.

La DOK constate qu'une grande partie des réductions de prestations ne fait qu'entraîner des transferts de coûts vers les PC et l'aide sociale. Le projet n'en fait pas mention avec suffisamment de transparence.

6. Réadaptation sans l'implication des employeurs?

Une fois de plus, le projet du Conseil fédéral part du principe que le renforcement des mesures de réadaptation permet de conserver davantage d'emplois de personnes concernées et de procurer plus d'emplois à des personnes handicapées.

Même si la **DOK soutient toutes les démarches visant à renforcer les efforts de réinsertion**, elle constate que seule une part très minime des démarches jusqu'ici entreprises n'ont permis d'accroître réellement le nombre d'embauches de personnes atteintes dans leur santé. Au contraire, c'est la tendance inverse qui reste la règle. C'est dû au fait que, malgré tous les appels et toutes les promesses, le **processus de rationalisation se poursuit** dans les entreprises et l'administration, et que le nombre d'emplois de niche destinés aux personnes restreintes dans leurs capacités de travail diminue. Par conséquent, on ne peut espérer de vrais progrès que si l'appel à la coopération des employeurs ne demeure pas **symbolique** et que leur implication dans l'insertion est rendue **financièrement intéressante** ou **légalement exigée**.

Le projet du Conseil fédéral ne fait guère avancer ce problème. Seule l'introduction de quotas efficaces (p. ex. pour l'administration publique et les entreprises concessionnaires) ou d'un **système de bonus-malus** permettrait d'amorcer un vrai changement de cap dans ce domaine.

La DOK demande au Conseil fédéral d'examiner sérieusement au moins l'introduction d'un système de bonus-malus et de faire des propositions en ce sens.

B. Recettes supplémentaires, une nécessité absolue

1. Généralités

Comme déjà évoqué ci-avant sous les chiffres A.2 et A.3, la DOK est d'avis que **l'assainissement de l'AI ne doit pas s'effectuer unilatéralement par des réductions de dépenses, mais aussi par des recettes supplémentaires.**

Cela concerne en particulier les **besoins financiers extraordinaires**, résultant du fait que l'on envisage à présent de **rembourser la dette** accumulée dans des proportions considérables durant plus de 20 ans. Il ne faut pas faire endosser cette tâche aux personnes assurées en leur imposant des réductions des prestations.

Les **dépenses ordinaires de l'AI** renferment, elles aussi, un bon potentiel pour réaliser des recettes supplémentaires. De nos jours, l'AI doit faire face à un **surcroît de facteurs aggravants** sur lesquels elle n'a pas de prise, mais qui impactent négativement sur ses comptes. Ces **facteurs objectifs** sont par exemple

- **l'évolution démographique** (augmentation supérieure à la moyenne du nombre de personnes entre 55 et 64 ans, qui présentent un risque d'invalidité particulièrement élevé);
- **l'augmentation progressive de l'âge de la retraite pour les femmes**, qui passe de 62 ans à vraisemblablement 65 ans, avec la conséquence que les rentières AI touchent plus longtemps des prestations de l'AI.
- **augmentation de l'espérance de vie chez les personnes ayant un handicap congénital** en raison des progrès de la médecine: ces personnes nécessitent des prestations importantes pendant de nombreuses années;
- **le renchérissement des traitements médicaux** qui entraîne, aussi bien dans l'AI (traitement des maladies congénitales) que dans l'assurance-maladie, une hausse permanente des dépenses;
- et, enfin, **l'évolution du marché de l'emploi** qui se caractérise par la rationalisation et la perte d'emplois de niche et n'offre que peu d'emplois pour les personnes ayant une capacité de travail partielle.

Dès lors qu'il y a coïncidence d'autant de facteurs non influençables par l'AI, on peut aisément concevoir que la hausse des dépenses causée par ces facteurs doit donner lieu à une **adaptation du financement**. Dans l'AI, les cotisations n'ont pas été adaptées depuis plus de 15 ans, alors que dans l'assurance-chômage, une augmentation du chômage entraîne en règle générale une hausse de la cotisation. Quant à l'assurance-maladie, elle adapte, elle aussi, régulièrement ses primes à l'évolution des dépenses.

2. Intérêts de la dette à prendre en charge par la Confédération également après 2017

Selon la loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité, la Confédération supporte du 1.1.2011 au 31.12.2017 la charge annuelle des intérêts sur le report des pertes de l'AI. **La DOK demande que la Confédération continue d'assumer cette charge des intérêts après le 31.12.2017, jusqu'au remboursement de la dette de l'AI.**

Pour la Confédération, la prise en charge des intérêts de la dette dès 2018 n'est pas liée à un surcroît de dépenses, vu qu'elle assume déjà cette charge pendant la durée du financement additionnel. **Le fait de continuer de prendre en charge les intérêts de la dette est supportable pour la Confédération**, d'autant que ces intérêts diminueront progressivement. Pour l'AI elle-même en revanche, le fait de devoir assumer en plus les intérêts de la dette constitue un surcroît de charge considérable, qui est de nature à retarder l'assainissement pendant une période prolongée.

La prise en charge des intérêts de la dette par la Confédération se justifie également du point de vue matériel ; **le législateur fédéral** a en effet beaucoup trop **tardé** à prendre les mesures nécessaires pour éviter que l'AI ne s'endette. Par conséquent, c'est à la Confédération de prendre ses **responsabilités concernant ce „poids du passé“**. Il ne se justifie pas que les personnes handicapées soient dorénavant obligées de payer, par des réductions de prestations, les manquements des décennies passées!

À noter que la **Commission AVS/AI** s'est elle aussi prononcée en faveur de la prise en charge des intérêts de la dette par la Confédération dès 2018.

La DOK demande que les intérêts de la dette soient pris en charge par la Confédération également après le terme du financement additionnel temporaire.

3. Augmentation minimale des cotisations justifiée

Déjà durant la période précédant la 5^e révision de la LAI, le Conseil fédéral avait proposé d'**augmenter les cotisations des employeurs et des assurés de 0,1 point au total**. Cela ferait passer les cotisations à l'AI globalement de 1,4% à 1,5%, à assumer pour moitié resp. par les employeurs et les salariés. À l'époque, le Conseil fédéral avait proposé cette mesure en complément à l'augmentation de la TVA (de 0,8% à l'époque).

La DOK estime qu'une augmentation modeste des cotisations à l'AI, de 0,1% à 0,2%, se justifie depuis longtemps en raison des **facteurs objectifs aggravants** décrits ci-dessus. Si aujourd'hui, suite à la rationalisation et à d'autres développements sur le marché du travail, un nombre croissant de personnes atteintes dans leur santé se voient évincées du monde du travail et obligées de recourir aux prestations des systèmes sociaux, **l'économie** en porte elle aussi, **dans une certaine mesure, une part de responsabilité**. C'est pourquoi il se justifie que

les conséquences de ce processus soient cofinancées jusqu'à un certain degré. La charge salariale supplémentaire qui en résulte pour les employeurs (0,05 à 0,1%) est certainement **matériellement supportable** et ne **fausse pas la concurrence**.

S'ajoute à cela que la forte hausse du nombre de rentiers et rentières dans les années 1990-2005 est également due, en grande partie, à la pratique de nombreuses entreprises qui consistait à faire partir les personnes ayant un faible rendement en leur octroyant une rente d'invalidité. Il est objectivement correct de demander à l'économie d'apporter sa **contribution à l'élimination de la considérable dette accumulée à l'époque**.

La DOK estime qu'une augmentation modeste des cotisations à l'AI se justifie. Et ce dans le but, d'une part, de rembourser la dette envers le fonds AVS et, d'autre part, de financer le surcroît de dépenses liées aux facteurs objectifs aggravants qui s'accroissent.

4. Alternatives au remboursement de la dette

De l'avis de la DOK, si l'administration et le Parlement devaient refuser la modeste augmentation des cotisations telle que proposée, ce serait alors à la **Confédération** d'assumer le **remboursement des dettes de l'AI**. Ce remboursement pourrait éventuellement s'effectuer par **annuités qui seraient à fixer**. La DOK n'est pas en mesure d'évaluer la possibilité de rembourser cette dette sur les revenus annuels ou non. Il faudrait, le cas échéant, recourir à des sources de revenus supplémentaires. On peut imaginer la possibilité de taxer les successions ou la fortune et les revenus de la fortune; ou qu'une **augmentation de la TVA en vue de garantir l'AVS à long terme** soit utilisée dans une première phase pour amortir la dette de l'AI.

La seule chose évidente aux yeux de la DOK est que l'on ne peut faire payer aux personnes assurées handicapées des dettes résultant du passé en leur imposant des réductions de prestations douloureuses!

Si l'augmentation des cotisations à l'AI est refusée, la DOK demande que la Confédération assume le remboursement progressif de la dette de l'AI. Elle doit garantir les moyens nécessaires à cet effet.

C. Les diverses propositions:

1. Système de rentes linéaire

1.1. Un système de rentes „linéaire“ dans l'AI

L'introduction d'un nouveau système de rentes dit „linéaire“ constitue la proposition phare du Conseil fédéral. Cette mesure est destinée à décharger les comptes de l'AI de 400 mio de francs en moyenne par année durant les années 2018 à 2029. Il en résulte que certains assurés se verront réduire leur rente dans une proportion allant jusqu'à 37.5%. Ces réductions massives sont motivées en premier lieu par l'argument que **la linéarité serait nécessaire pour créer des incitations positives à la réadaptation**.

Il est vrai qu'un système de rentes linéaire tel qu'il se pratique aujourd'hui par exemple dans l'assurance-accidents, présente l'avantage de ne pas générer d'effets de seuils problématiques. Il ne faut toutefois pas surévaluer ces **effets de seuil** dans l'AI, vu que **seule une proportion minime des bénéficiaires d'une rente AI** (environ 30%) **trouvent encore un emploi actuellement**. S'ils présentent une invalidité de 70% et plus, ils sont encore tout juste 22%; à noter que ces revenus sont en grande partie réalisés dans des ateliers protégés, et que le revenu réalisé est le plus souvent inférieur au revenu théorique exigible sur lequel se base l'AI, si bien qu'une augmentation du revenu n'influe en général pas sur le degré d'invalidité. C'est précisément là où la proposition du Conseil fédéral prévoit d'introduire un système linéaire (en cas d'un degré d'invalidité important), qu'il restera sans effet sur la réadaptation. En revanche, dans les cas où l'actuel système crée le plus d'incitation négative en matière de réadaptation (degré d'invalidité de 40%), le Conseil fédéral estime qu'il faut maintenir le seuil et l'augmenter encore pour les rentes du 2^e pilier.

Un système de rentes linéaire aurait du sens s'il déployait ses effets pour les **degrés d'invalidité inférieurs** (comme dans l'assurance-accidents). Or, cela nécessiterait qu'une rente AI soit versée dès 25% d'invalidité ou même, comme dans l'assurance-accidents, dès 10% d'invalidité. Et cela supposerait que **le seuil de rente corresponde systématiquement au degré d'invalidité**. Or, le Conseil fédéral refuse ces deux conditions pour des raisons de coût. Le modèle qu'il présente ne crée en revanche une linéarité que dans des domaines partiels, en les liant à une réduction massive de rentes. **Les organisations du domaine du handicap refusent unanimement une telle pseudo-variante d'un modèle linéaire**.

Par ailleurs, les divers **graphiques** et **cas de figure** présentés dans le rapport explicatif **ne reflètent pas la réalité**. Ils partent en effet toujours du principe que les personnes ayant une invalidité partielle sont en mesure d'exploiter leur entière capacité de travail résiduelle, en touchant en plus (à une exception près) une rente du 2^e pilier. Or dans la réalité, seule une faible minorité des personnes réunissent ces deux conditions.

La DOK constate que dans la proposition du Conseil fédéral, les incitations négatives en matière de réadaptation ne sont éliminées que là où elles ne portent guère à conséquence dans la pratique. Elles sont en revanche maintenues, voire augmentées là où il existe, dans la pratique, une incitation négative à la réadaptation. La DOK refuse par conséquent, pour cette raison et parce que la proposition est liée à une réduction drastique des rentes, l'introduction d'un modèle de rentes linéaire.

1.2. Les réductions de rentes proposées dans l'AI (art. 28b)

Le Conseil fédéral propose de **réduire massivement** les rentes comprises entre un degré d'invalidité de 50% et de 99%. Ainsi, le degré d'invalidité et la rente ne doivent plus correspondre. Concrètement, on envisage de n'accorder

- plus qu'une rente de 37,5% pour un degré d'invalidité de 50% (au lieu d'une demi-rente actuellement)
- plus qu'une rente de 50% pour un degré d'invalidité de 60% (au lieu d'une rente de trois-quarts actuellement)
- plus qu'une rente de 62,5% pour un degré d'invalidité de 70% (au lieu d'une rente entière actuellement)
- plus qu'une rente de 75% pour un degré d'invalidité de 80% (au lieu d'une rente entière actuellement), etc.

Par exemple, une personne qui touche aujourd'hui une rente mensuelle entière de Fr. 1'800.- pour un degré d'invalidité de 70% ne touchera désormais plus qu'une rente de Fr. 1'125.-. **Plus personne ne peut couvrir ses besoins vitaux** avec une telle rente. Vu que la majeure partie des personnes concernées ayant une capacité de travail résiduelle de 30% ne trouvent plus d'emploi, même avec la meilleure volonté du monde, et que plus de la moitié des rentiers et rentières AI ne touchent pas de rentes du 2^e pilier, ces réductions de rentes conduisent **exclusivement** à un **transfert des coûts vers les prestations complémentaires**. Cela ne concerne pas seulement le 37% des bénéficiaires de rentes AI qui touchent déjà actuellement des PC, mais également de nombreux autres bénéficiaires qui seront dorénavant obligés de demander des prestations complémentaires.

La DOK refuse résolument ces réductions de rentes d'une ampleur inédite; elles ne se justifient d'aucune manière.

1.3. Réglementation spéciale en cas d'un degré d'invalidité entre 80% et 99% (art. 28a al. 1bis)

Le Conseil fédéral propose, pour atténuer les cas de rigueur auxquels il faut s'attendre, de **ne prendre en compte**, en cas d'un degré d'invalidité à compter de 80%, **le revenu d'invalidé que s'il est effectivement perçu**.

La **DOK** considère comme absolument **indispensable** de relativiser le nouveau modèle proposé, même si elle estime qu'il **ne va pas assez loin**. Car,

avec un degré d'invalidité compris entre 70% et 79%, seule une petite partie des personnes concernées peuvent mettre à contribution leur capacité de travail résiduelle sur le marché général de l'emploi. Le Conseil fédéral écrit qu' „on part cependant de l'hypothèse que les personnes présentant un taux d'invalidité compris entre 70% et 79% pourront encore exploiter leur capacité de gain résiduelle“. Cet optimisme déconnecté de la réalité n'est motivé d'aucune manière.

Dans le rapport explicatif, il est entre autres écrit que les **revenus minimes**, tirés p. ex. d'une **activité dans un atelier protégé**, ne seraient pas pris en compte. Or, cela ne se fonde sur aucune base légale. Jusqu'à aujourd'hui, le revenu réalisé dans un atelier protégé est usuellement pris en compte dans le calcul de l'invalidité et non considéré comme un salaire social. Le projet ne répond pas à ce genre de questions essentielles.

La DOK souligne qu'à partir d'un degré d'invalidité de 70% (et pas seulement dès 80%), la plupart des assurés ne trouvent plus (ne peuvent plus trouver) une activité lucrative. C'est pourquoi il faut accorder une rente entière aux personnes sans activité lucrative ayant un degré d'invalidité de 70%.

1.4. Application du nouveau système aux rentes AI existantes (dispositions transitoires let. a et b):

Le Conseil fédéral propose d'adapter également les rentes en cours au nouveau système de rentes, mais ce toutefois uniquement pour un **degré d'invalidité de 50% au minimum**.

Si l'on prévoit d'adapter les rentes en cours au nouveau système, il faut le faire de manière logique. La **DOK** ne comprend pas pourquoi on envisagerait une exception pour les personnes ayant un degré d'invalidité compris entre 40% et 49%. **Le fait que l'on ne prévoie des adaptations que là où le nouveau système apporte des désavantages aux personnes concernées caractérise l'esprit fondamental du projet.**

La DOK demande par ailleurs que la **garantie des droits acquis** s'applique aux personnes dès **50 ans**.

La DOK demande qu'un éventuel nouveau système de rentes ne s'applique aux assurés ayant une rente en cours que s'ils n'ont pas encore atteint leur 50^e année, mais à ce moment-là de manière systématique.

1.5. Règlement en cas de modification du degré d'invalidité (art. 30bis et 31):

Le Conseil fédéral propose qu'une rente ne doive dorénavant être adaptée que si le degré d'invalidité s'est modifié de façon **notable, c.-à-d. de 5 points de pourcentage au minimum**. En revanche, il est prévu de suppri

mer la disposition de l'art. 31 LAI selon laquelle une amélioration du revenu allant jusqu'à Fr. 1'500.- n'est pas à prendre en compte dans la procédure de révision.

Si un modèle linéaire est introduit, un seuil de notabilité de 5% pour l'adaptation de la rente paraît raisonnable. Il est en outre vrai que cela rend l'art. 31 LAI caduc. Par conséquent, la DOK ne s'oppose pas à ces propositions.

1.6. Nouvelles règles concernant l'évaluation de l'invalidité (art. 28a al. 4):

Le Conseil fédéral propose que lui soit déléguée la possibilité de fixer dans l'ordonnance les revenus déterminants pour le calcul de l'invalidité ainsi que les montants à en déduire ou à y ajouter le cas échéant. Il veut mettre à profit cette compétence pour déterminer **de nouvelles normes régissant le calcul de l'invalidité**, qui conduisent à une pratique plus stricte lors de la détermination du degré d'invalidité **notamment pour les personnes handicapées dès la naissance et les personnes handicapées précoces**.

La DOK refuse cette démarche. Le fait de fixer aujourd'hui le **revenu de valide des personnes handicapées précoces** n'étant pas en mesure d'acquérir une véritable formation professionnelle en raison de leur invalidité, de sorte à correspondre „en pour cent, selon l'âge, aux fractions suivantes de la médiane, actualisée chaque année, telle qu'elle ressort de l'enquête ... sur la structure des salaires“ (art. 26 RAI), constitue un règlement matériellement correct. Il est vrai que cette valeur médiane peut parfois être supérieure au revenu sans invalidité à l'issue d'une formation, p. ex. dans une profession à bas salaire. À l'inverse, celui-ci est souvent inférieur au revenu sans invalidité après l'accomplissement d'une formation dans une profession qui ouvre de bonnes perspectives salariales.

Lors de la détermination du revenu sans invalidité, il est en outre **inapproprié de limiter** par voie réglementaire **les déductions des salaires figurant dans les barèmes**. À ce propos, le Tribunal fédéral a développé une pratique stricte mais qui tente à tout le moins de répondre aux cas individuels. Elle prend en compte le fait que les personnes gravement atteintes dans leur santé ne sont pas en mesure de réaliser le revenu moyen usuel en Suisse. La **DOK** considère cette pratique comme équitable et qualifie toute réglementation par voie d'ordonnance **d'injustifiée**: la mise en parallèle des salaires et la déduction en raison du handicap, on veut aborder des problèmes distincts qui ne se laissent pas regrouper p.ex. en une seule déduction plafonnée.

La DOK considère la pratique actuelle en matière de calcul de l'invalidité comme matériellement justifiée et refuse la nouvelle réglementation proposée au niveau de l'ordonnance.

1.7. Système de rentes linéaire également dans la prévoyance professionnelle? (art. 24 al. 1 LPP, dispositions transitoires LPP)

Il est proposé d'introduire un **système de rentes linéaire** également dans la prévoyance professionnelle obligatoire: un degré d'invalidité de 40% donne désormais droit à une rente de 40% et une invalidité supérieure donne droit à une rente correspondant au degré d'invalidité.

La **DOK refuse également ces propositions** pour les raisons suivantes:

D'une part, on introduit, pour les rentes modestes de la prévoyance professionnelle, **un niveau sensiblement supérieur à celui admis jusqu'ici**. Par rapport à la solution actuelle, cela pourrait encore davantage diminuer l'effet incitatif à la réadaptation des personnes ayant une rente modeste; en effet, en cas d'amélioration de la capacité de gain de 60% à 65%, ce n'est pas (comme aujourd'hui) qu'un quart de rente de l'AI et un quart de rente de la caisse de pension qui sont perdus, mais (dorénavant) un quart de rente de l'AI et une rente de 40% de la caisse de pension. Cette problématique n'est même pas effleurée dans le projet.

La DOK refuse le nouveau modèle entre autres aussi parce qu'il annule **l'harmonisation**, enfin obtenue lors de la 1^{re} révision de la LPP, **entre les systèmes de l'AI et celui de la prévoyance professionnelle**. Il ne se justifie pas du point de vue matériel qu'un degré d'invalidité de 50% ne donnerait droit, dans l'AI, plus qu'à une rente de 37,5%, alors que la prévoyance professionnelle conserve (à juste titre) le droit à une rente de 50%.

Pour ce qui concerne la diminution prévue du droit à la rente en cas de **degré d'invalidité dès 60%**, celle-ci double les conséquences des importantes réductions de prestations dans le domaine de l'AI. Des réductions de cette ampleur ne peuvent être cautionnées.

Quant aux **dispositions transitoires**, la DOK estime que les **rentes en cours de la prévoyance professionnelle doivent continuer d'être versées dans tous les cas selon le droit actuel**, et ce également lorsque le degré d'invalidité est **augmenté ou diminué**. Une telle solution est non seulement beaucoup plus simple du point de vue de la mise en œuvre et du financement, mais elle offre également une meilleure sécurité juridique. La proposition de la Commission LPP, selon laquelle il convient de renoncer à une adaptation de la rente uniquement lorsque le degré d'invalidité passe en dessous de 60%, c.-à-d. lorsque l'adaptation pourrait entraîner une augmentation de la rente mais pas une diminution, n'est certainement pas licite.

La DOK refuse la proposition concernant la nouvelle réglementation des échelons de rente dans le domaine de la prévoyance professionnelle: celle-ci renforce les effets négatifs sur l'incitation à la réadaptation, compromet l'harmonisation obtenue et double l'effet des réductions massives des rentes dans l'AI. La DOK s'oppose dans tous les cas à l'application, le cas échéant, d'un nouveau modèle de rentes aux rentes en cours.

1.8. Variante de la Commission fédérale de l'AVS/AI à titre d'alternative?

La Commission AVS/AI a demandé au Conseil fédéral d'examiner un **modèle alternatif** qui maintiendrait le droit à un quart de rente en cas de degré d'invalidité compris entre 40% et 49%, pour passer ensuite à un **système de rentes linéaire dès 50%** où la **quotité de rente d'invalidité correspond au degré d'invalidité**. Dans le projet, le Conseil fédéral présente ce modèle plus en détails ; or, il ne le soutient finalement pas vu qu'il n'est pas de nature à alléger les finances de l'AI de 400 mio de francs, mais seulement de 200 mio resp. de 170 mio (selon la variante).

La **DOK** souligne toutefois que **ce modèle est largement plus adéquat que celui proposé par le Conseil fédéral**, et ce pour les raisons suivantes:

- D'une part, la rente dès 50% correspond au degré d'invalidité; on n'octroie par conséquent pas de rentes **faibles du fait d'être biaisées** qui ne correspondent absolument pas à la limitation de la capacité de gain.
- Afin qu'il ne subsiste pas de seuil important entre une **invalidité de 40% et de 50%**, on pourrait prévoir là aussi un **échelonnement fin** du droit à la rente (rente de 25% pour un degré d'invalidité de 40%, rente de 27,5% pour un degré d'invalidité de 41%, etc. jusqu'à une rente de 50% pour un degré d'invalidité de 50%), tel que le Conseil fédéral l'esquisse lui-même.
- Ce modèle pourrait être harmonisé et coordonné par un règlement dans le domaine de la **prévoyance professionnelle** de sorte à **ne pas créer de nouvelles différences** entre les systèmes de prévoyance du 1^{er} et du 2^e pilier.

Bien que le modèle proposé par la Commission AVS/AI soit bien plus adéquat que celui du Conseil fédéral, la DOK refuse également ce modèle parce qu'il conduit à des réductions de rentes jusqu'à 30% pour certains degrés d'invalidité, ce qui n'est pas justifiable.

2. Réduction des rentes pour enfant

Le Conseil fédéral propose de diminuer la rente pour enfant de l'AI (et de l'AVS) de 40% à 30% (art. 38 al. 1 LAI). Cette mesure est censée alléger les comptes de l'AI de **200 mio de francs** par année (moyenne des années 2019 à 2028). Le Conseil fédéral estime cette réduction défendable parce que les actuels montants des rentes pour enfant dans l'AI sont comparativement élevées aussi bien par rapport au contexte international qu'à d'autres systèmes (PP, PC, aide sociale), et aussi parce que le droit aux allocations pour enfant a été étendu, depuis l'introduction de la LAI, aux bénéficiaires de rentes AI.

La majorité des organisations représentées au sein de la DOK peuvent se rallier dans une large mesure à cette argumentation, et elles considèrent **cette mesure**

d'économie dans sa forme proposée comme douloureuse, mais **défendable**. Mais ce uniquement à condition que l'on **ne cumule pas** la réduction des rentes pour enfant et les **rentes principales** des personnes ayant un degré d'invalidité entre 50% et 99%. D'autre part, une réduction des rentes pour enfant **ne peut être acceptée que si le projet prévoit des recettes supplémentaires**.

Pour ce qui concerne les cas de figure mentionnés dans le projet de consultation, ceux-ci renvoient une image déformée de la réalité. Il ne faut en effet pas oublier que seule une minorité des rentiers et rentières AI ayant une invalidité partielle sont en mesure de mettre à contribution, sur le marché du travail actuel, leur capacité de travail résiduelle théorique; que, en outre, seule une minorité des bénéficiaires d'une rente AI touchent, en plus de la rente AI, une rente partielle du 2^e pilier qui permette de compenser les réductions dans l'AI; et enfin, que les rentiers et rentières AI avec enfants qui touchent également des prestations complémentaires sont une minorité.

Lorsque ces revenus supplémentaires font défaut, les rentes AI et les rentes pour enfant s'avèrent, comme auparavant, très modestes et en règle générale **insuffisantes pour couvrir les besoins vitaux**.

Par ailleurs, nous exprimons des réserves concernant l'adaptation dans l'ordonnance, proposée par le Conseil fédéral, des **règles en cas de surassurance**, même si on ignore pour l'heure quelle en sera l'orientation donnée. Le problème réside dans le fait que, déjà actuellement, les règles de réduction ne se réfèrent pas au revenu effectivement réalisé immédiatement avant la survenance de l'invalidité, mais au revenu moyen soumis à cotisation depuis l'âge de 20 ans. Cette méthode conduit assez souvent à des solutions peu convaincantes du point de vue matériel. C'est pourquoi il est d'autant plus important qu'un **montant minimal approprié** soit versé **pour chaque enfant**.

Les membres de la DOK sont majoritairement prêts à accepter une réduction des rentes pour enfant de 40% à 30% si les rentes d'invalidité proprement dites ne subissent pas de réduction supplémentaire. Ils soutiennent cette proposition sous réserve que la réduction de prestations soit réellement indispensable dans ces proportions pour rééquilibrer les comptes de l'AI, et que l'on prévoie en outre des recettes supplémentaires en vue d'assainir l'AI.

3. Élargissement de l'éventail d'instruments de réinsertion

Le Conseil fédéral propose, sous le titre „Renforcement de la réadaptation et maintien sur le marché du travail“, toute une série de modifications de la loi visant à promouvoir encore davantage la réinsertion des personnes atteintes dans leur santé et à éviter de nouveaux octrois de rentes. De l'avis du Conseil fédéral, toutes ces mesures devraient alléger les comptes de l'AI de **100 mio de francs** supplémentaires par année.

À y regarder de plus près, certaines de ces mesures s'avèrent **judicieuses**, mais une grande partie d'entre elles semblent **superflues, inappropriées au but re**

cherché, voire problématiques. Dans ce qui suit, nous commentons les diverses propositions en détails.

On peut constater de manière générale que l'extension supplémentaire du système de réadaptation ne permettra guère de réaliser les économies escomptées si la **disponibilité des employeurs à coopérer activement** à la réadaptation reste aussi modérée que durant les années précédentes. Les explications prolixes dans le projet, notamment au sujet des supposés „effets“ de la 5^e révision de l'AI (toujours pas évalués au niveau suisse jusqu'à ce jour) ne parviennent pas à le masquer. Nous nous permettons d'attirer l'attention sur nos explications sous le chiffre A.6. Les mesures proposées ne sont guère de nature à inciter les employeurs à renforcer leur engagement à grande échelle.

Les dispositions légales concernant la réadaptation étaient déjà devenues assez **illisibles** dans le cadre de la 5^e révision de l'AI. On envisage à présent d'introduire des offres et procédures supplémentaires, ce qui va aboutir à un véritable **méli-mélo dans la LAI**. Ce n'est en effet pas la quantité de définitions ajoutées qui permet d'optimiser le déroulement de la réadaptation, qui s'impose depuis longtemps, mais une mise en œuvre rigoureuse et individualisée du large éventail d'offres déjà existantes. Cela fait défaut un peu partout, raison pour laquelle les efforts de réadaptation doivent être faits dans la pratique, et non au niveau de l'aménagement des dispositions légales.

Enfin, lorsqu'on estime à **20** (pour toute la Suisse !) **les besoins supplémentaires en nouveaux spécialistes de la réadaptation** pour assumer les nouvelles attributions liées au renforcement de la réadaptation, on peut alors se poser la question du réel sérieux avec lequel le Conseil fédéral aborde ces efforts de réadaptation, ou si tout cela ne sert pas davantage de prétexte pour rendre l'octroi de rentes encore plus strict. Il semble en effet que 20 personnes ne seront guère en mesure de remplir les multiples tâches décrites de manière satisfaisante.

3.1. Soutien des employeurs à titre préventif (art. 7cbis)

Le Conseil fédéral propose que les offices AI puissent offrir, à la personne assurée ou à l'employeur qui en exprime le besoin, des „conseils et un suivi axés sur la réadaptation“ dès que le maintien de la place de travail est menacé du fait de l'état de santé de l'assuré. Il est toutefois prévu que nul ne peut se prévaloir d'un droit à ces prestations.

La DOK soutient cet instrument de **conseil et d'accompagnement, mais doute** de la **nécessité** d'introduire un complément d'offres en amont de la détection précoce. Elle pose la question de savoir si ces conseils et ce suivi ne pourraient pas tout aussi bien s'effectuer dans le cadre de l'actuelle **procédure de détection précoce facilement accessible**, et ce d'autant plus lorsque – comme proposé – il est prévu que la communication en vue de la détection précoce puisse intervenir dès que l'assuré risque de devenir invalide.

Une offre de conseils et de suivi destinée aux employeurs à un stade précoce d'une invalidité menaçante suppose par ailleurs que les offices AI dispo

sent d'un nombre suffisant de job coaches capables de proposer un véritable soutien. Sinon, l'offre ne sera pas mise à contribution.

Par ailleurs, le fait que la loi prévoit explicitement que l'assuré **ne peut se prévaloir d'un droit** aux conseils et au suivi est regrettable. Cela fait déjà entrevoir que les offices AI disposent d'une large compétence discrétionnaire de décider s'ils veulent ou non donner suite à d'éventuelles demandes de conseils. La **DOK** estime, au même titre que la Commission fédérale AVS/AI, que l'office AI devrait **être tenue d'agir** lorsqu'elle reçoit de telles demandes.

La DOK soutient les conseils et le suivi précoces de la personne assurée et de l'employeur lorsque la poursuite de l'emploi est menacée, mais elle doute de la nécessité d'une offre en amont de la détection précoce. Il conviendrait en tous les cas d'instaurer un droit aux conseils et au suivi.

3.2. Extension de la détection précoce (art. 3a, 3b al. 2, 2bis et 3)

Le Conseil fédéral propose que la communication en vue de la détection précoce puisse désormais intervenir dès que l'assuré est menacé de se retrouver en incapacité de travail. D'autre part, il souhaite se voir déléguer la compétence de désigner d'autres personnes (p. ex. des psychologues) habilitées à faire une communication.

Vu que les mesures de réadaptation doivent être accordées également aux assurés menacés d'une invalidité (art. 8 al. 1 LAI), il serait logique de pouvoir mettre en route également la détection précoce en cas de **menace d'invalidité**. La **DOK ne s'oppose pas à cette proposition**.

On peut se demander s'il est nécessaire d'étendre le cercle des personnes habilitées à faire une communication. Nous ne pensons pas qu'il en résultera une hausse déterminante du nombre de communications. La DOK ne peut soutenir l'extension du cercle des personnes habilitées à faire la communication que si l'on prévoit que les communications ne peuvent se faire qu'avec l'accord des assurés.

La DOK approuve l'extension de la liste des personnes habilitées à faire une communication à condition de rendre désormais obligatoire de demander l'accord de l'assuré avant de faire une communication en vue d'une détection précoce.

3.3. Élargissement des instruments de réinsertion (art. 14a al. 3 et 5)

Le Conseil fédéral propose d'abord de **ne plus limiter** la durée des mesures de réinsertion **à une année**. La DOK avait déjà exigé cette modification à plusieurs reprises lors de la 5^e révision de la LAI, mais avait échoué à

l'époque face aux résistances de l'administration. Nous **approuvons** bien entendu la **suppression de cette limitation temporelle absurde**.

Le Conseil fédéral propose en outre que les **employeurs** ne touchent une **contribution** de l'AI pas seulement lorsqu'ils maintiennent un employé à son poste dans le cadre de mesures de réinsertion, mais aussi lorsqu'ils **engagent un nouvel employé**. La DOK estime que ce complément est lui aussi sensé, mais que la contribution doit être liée à des prestations très concrètes de l'employeur.

En ce qui concerne les mesures de réinsertion, il faut souligner de manière générale que la fréquence à laquelle celles-ci ont été accordées jusqu'ici est largement inférieure aux pronostics de la 5^e révision de la LAI. Cela est dû en premier lieu au fait qu'un nombre minime d'employeurs se sont jusqu'à ce jour dits prêts à mettre en œuvre des mesures de réinsertion sous l'angle prôné „**first place, then train**“. Il est malheureusement à craindre que cela ne changera pas beaucoup si les offices AI ne font pas un usage plus intensif de cette possibilité et que les employeurs persistent à ne pas y participer dans une mesure importante.

La DOK soutient le complément apporté par cette proposition aux instruments de réinsertion.

3.4. Examens par le biais d'évaluations interprofessionnelles (art. 7c quater)

Ces dernières années, les évaluations exclusivement médico-théoriques ont pris un statut quasi exclusif, une évolution critiquée à diverses reprises par les organisations des milieux du handicap. On envisage à présent de déterminer le potentiel de réadaptation et les possibilités de réaliser un revenu de manière **interprofessionnelle en ayant recours à des spécialistes**. La **DOK soutient** d'une part cette proposition, tout en soulignant, d'autre part, que cela **ne nécessite pas de modification de la loi**: des évaluations interprofessionnelles ont déjà lieu aujourd'hui de manière ponctuelle (exemple : arbeitsmarktliche Abklärung AMA à Berne [service d'évaluation des aptitudes professionnelles sur le marché de l'emploi]). Celles-ci contribuent entre autres à répondre à la question du droit éventuel à une rente.

Il nous semble important que les médecins traitants soient impliqués suffisamment tôt dans le processus de détermination du potentiel de réinsertion. Ces dernières années, cela a été par trop négligé, pour ne pas dire consciemment omis.

La DOK soutient l'aspect interprofessionnel de l'examen, mais n'estime pas nécessaire de modifier la loi.

3.5. Définition légale de „l’aptitude à la réadaptation“ (art. 7c ter, art. 7quater, art. 54a)

Le Conseil fédéral propose de définir „l’aptitude à la réadaptation“ dans la loi: Est réputé apte à la réadaptation l’assuré qui, en dépit de ses problèmes de santé, peut objectivement suivre avec de bonnes chances de succès des mesures d’intervention précoce et de réadaptation dans le but de réintégrer la vie professionnelle. La compétence décisionnelle dans l’établissement de l’aptitude à la réadaptation doit revenir à l’office AI qui, lui, doit fonder sa décision sur une évaluation du SMR.

Du point de vue de la DOK, aussi bien la définition de „l’aptitude à la réadaptation“ que le règlement des compétences décisionnelles sont **superflus**. Déjà auparavant, les offices AI déterminaient, en se basant sur une évaluation médicale, si telle ou telle personne était objectivement en mesure de suivre des mesures de réadaptation et dans quelle mesure on pouvait raisonnablement l’exiger d’elle. Des définitions supplémentaires dans la loi n’y changeront rien. Cela aura pour seul effet d’hypertrophier la loi.

Dans la pratique survient parfois le problème que les médecins traitants déclarent une personne en **incapacité de travail pendant la durée des mesures de réadaptation**. Ces attestations peuvent être tout à fait justifiées dans certains cas (p. ex. si la personne tombe passagèrement malade ou que son état de santé s’est détérioré), mais elles s’avèrent parfois précipitées. Or, ce n’est pas la définition de l’aptitude à la réadaptation qui parviendra à résoudre le dilemme qui en découle, mais seule une rapide vérification médicale pratiquée par le SMR (en accord avec les médecins traitants) s’il existe des doutes quant à la légitimité des attestations. Cela est parfaitement possible déjà aujourd’hui. Le problème réside dans le fait que les ressources en personnel sont limitées au sein des SMR, que les postes ne sont pas entièrement pourvus et que le personnel change fréquemment.

La DOK estime superflu de procéder à une définition légale de l’aptitude à la réadaptation.

4. Droit à la rente: allongement du délai d’attente?

Une nouvelle réglementation de l’art. 28 LAI, qui régit les conditions donnant droit à la rente, est présentée de manière dissimulée dans le chapitre „Renforcement de la réadaptation et maintien sur le marché du travail“. Il est prévu qu’**à l’avenir, l’assuré n’ait droit à la rente que si son aptitude à la réadaptation ne peut plus être améliorée ni par des traitements médicaux, ni par des mesures de réadaptation de l’AI.**

Dans le cadre de la **5^e révision de la LAI**, on avait déjà introduit une disposition dans l’art. 28 LAI selon laquelle l’assuré n’a droit à la rente que si sa capacité de gain ne peut pas être rétablie, maintenue ou améliorée par des mesures de réadaptation raisonnablement exigibles. À l’époque, les organisations du domaine du handicap avaient déjà attiré l’attention sur le fait que suite à cette disposition,

le droit à la rente pouvait risquer d'être refusé pendant de nombreuses années du seul fait qu'une personne subit des traitements médicaux dont le succès ne peut être prédit avec certitude. Elles avaient indiqué que cela pouvait allonger indéfiniment le délai d'attente d'une année. Par la suite, le **Conseiller fédéral Couchepin** a souligné à plusieurs reprises au Parlement que telle n'était pas l'intention. Dans la pratique, **le délai d'attente d'une année ne s'est effectivement pas allongé**, mais les décisions de rente ont été retardées.

On formule à présent une **condition supplémentaire à l'ouverture du droit à la rente**: il est prévu que le droit à la rente ne naisse pas à la seule condition que la capacité de gain ne soit plus améliorable, mais en plus à la condition que **l'aptitude à la réadaptation ne soit plus améliorable**.

Il se pose préalablement la question de savoir si ce nouveau critère n'est pas **superflu**: il s'avère en tous les cas comme **totale­ment inadéquat** en ce qui concerne le droit à la rente. On entend par aptitude à la réadaptation la capacité de participer à des mesures de réadaptation telles que p. ex. un placement. Or, le fait qu'une personne prenne part à un processus de placement n'a, selon la pratique, aucune influence sur la rente, celle-ci étant calculée indépendamment de la question de savoir si la personne est réadaptée ou non. Selon le nouveau critère, la personne pourrait p. ex. être privée de la rente durant des années, et ce pour la seule raison qu'elle reste capable de rechercher une activité à 50% dont l'exercice, selon le point de vue des médecins, lui est possible. Une telle conséquence est complètement absurde.

Les **explications du Conseil fédéral** (p. 56) notamment portent à confusion et font planer une menace. Elles font naître l'impression que le délai d'attente d'une année est remis en question, même si cela n'est pas formulé de manière explicite. **La DOK s'oppose avec la plus grande vigueur à un tel allongement du délai d'attente**. Il ne faut pas qu'une grande partie des personnes handicapées soient maintenues durant toute leur vie en attente d'une décision de l'AI et deviennent dépendantes de l'aide sociale, pour ne **se voir accorder la rente qu'après leur décès** quand il s'avère évident que leur état de santé ne pourra plus s'améliorer! Dans ces circonstances, l'assurance-invalidité ne remplit alors plus son mandat qui consiste à offrir une protection contre les conséquences matérielles de l'invalidité.

L'introduction d'une nouvelle condition à l'octroi d'une rente est motivé par l'allégation que l'existence d'un **droit à rente fait baisser la motivation de l'assuré à se réinsérer**. Or, c'est très souvent le contraire: le droit fondamental à la rente à l'issue de l'année d'attente donne aux personnes assurées la sécurité de ne pas se retrouver tout à coup, durant leurs efforts de réadaptation, sans revenu de substitution au cas où le traitement de leur atteinte à la santé devait durer plus longtemps que prévu. Cette sécurité est d'une importance éminente notamment pour les **personnes ayant une maladie psychique**, afin de les aider à garder leur motivation et de leur permettre de se réinsérer avec succès.

La DOK s'oppose avec la plus grande fermeté à la proposition matériellement indéfendable de reformuler l'art. 28 LAI: cette proposition conduit à un rallongement illicite et indéterminé du délai d'attente d'une année.

5. Réduction des prestations en matière de frais de voyage

Depuis la suppression des mesures scolaires, les frais de voyage remboursés chaque année par l'AI sont passés de plus de 100 mio de francs à environ 40 mio de francs par année. Le Conseil fédéral propose à présent de faire encore une économie supplémentaire de 20 mio de francs dans ce domaine: et ce en premier lieu en ne remboursant, pour les mesures médicales, plus que les frais supplémentaires générés par le choix d'un moyen de transport particulier rendu nécessaire par l'invalidité, mais pas les frais de voyage „ordinaires“.

La DOK est d'avis que le domaine des frais de voyage doit dans une certaine mesure être optimisé. On peut se féliciter de la solution proposée en ce sens qu'elle prévoit de maintenir le remboursement des frais de voyage relatifs au reclassement, aux mesures de réinsertion et aux moyens auxiliaires.

La nouvelle réglementation pourrait toutefois se révéler problématique en ce qui concerne les mesures médicales. Mis à part cela, elle ne permettra un alignement sur les prestations de l'assurance-invalidité qu'à certaines conditions. La question de savoir quels sont vraiment les „**frais supplémentaires dus à l'invalidité**“ peut tout à fait poser des problèmes d'interprétation. Au fond, tous les frais constituent un surcroît de frais générés par l'invalidité, lorsque p. ex. un enfant doit, en raison de son handicap congénital, se rendre chaque semaine, et pendant des années, chez un thérapeute (ce qu'un enfant non handicapé n'est pas obligé de faire).

La nouvelle réglementation entraînera notamment un surcroît considérable de charges pour les familles ayant des enfants et adolescents gravement handicapés qui nécessitent des traitements intensifs de longue durée. C'est pourquoi la DOK demande au Conseil fédéral d'étudier la possibilité d'introduire, pour les frais de voyage liés aux mesures médicales, un système **alternatif** qui prévoit une **quote-part au sens d'une franchise annuelle**: on continue de prendre en compte p. ex. tous les frais de voyage, mais en ne remboursant que la part qui dépasse le montant de 300 francs par année civile. Les prestations seraient ainsi focalisées sur les assurés pour lesquels les frais de transport constituent une charge importante.

La DOK reconnaît une certaine nécessité d'optimiser le remboursement des frais de voyage; elle demande toutefois au Conseil fédéral d'examiner un modèle alternatif plus social basé sur un système de franchises.

6. Réduction des prestations en cas de formation professionnelle initiale

Aujourd'hui, l'assurance-invalidité finance les formations élémentaires AI dans des centres de formation protégés pour personnes handicapées qui, d'une part, ne peuvent pas, en raison de leur handicap, accomplir une formation sur le marché libre et, d'autre part, dont on peut attendre qu'elles seront en mesure, grâce à la formation élémentaire, d'exercer une activité professionnelle (même avec une rémunération modeste). Le Conseil fédéral propose à présent de rendre plus strictes, par voie d'ordonnance, les conditions de financement de telles formations

élémentaires. Cela doit permettre de réduire le coût de ces formations élémentaires à la charge de l'assurance de 100 mio de francs par année à **50 mio par année**.

La DOK refuse que l'on relève le seuil d'accès aux formations élémentaires AI. Il ne faut pas qu'une personne soit privée d'accomplir une formation professionnelle de 2 ans pour le seul motif qu'elle ne pourra vraisemblablement pas, étant handicapée, réaliser un revenu régulier de Fr. 1'710.- mensuels. Aujourd'hui, bon nombre de personnes exercent, grâce à leur formation, une activité satisfaisante le plus souvent dans un cadre protégé (p. ex. dans le domaine commercial), même si elles travaillent, du fait de leur handicap, de manière très ralentie et perçoivent un revenu faible en conséquence. Les „seuils d'entrée“ prévus priveraient ces personnes de l'exercice de leur **droit à la formation** ainsi que d'une activité professionnelle qualifiée. Cela constitue en outre une infraction aux exigences du droit de l'égalité telles que formulées dans la loi sur l'égalité pour les personnes handicapées. La DOK renvoie à ce propos à la prise de position approfondie d'INSOS.

Il s'ajoute à cela que les réductions de prestations envisagées constituent **avant tout un transfert des coûts**, d'une part vers les rentes et les prestations complémentaires et, d'autre part, vers les cantons, compétents en matière de financement des ateliers protégés et des homes. Ces réductions de prestations ne permettraient guère de réaliser de réelles économies.

La DOK refuse le relèvement des seuils de financement d'une formation professionnelle initiale par l'AI.

7. Réduction des subventions aux organisations d'aide aux personnes handicapées

Le Conseil fédéral propose de diminuer, à moyen terme, les subventions octroyées aux organisations de l'aide aux personnes handicapées d'environ 20% pour économiser **30 mio de francs** par année. Il prévoit de ne plus adapter les actuelles subventions au renchérissement et de ne mettre aucun moyen financier à disposition pour l'extension des prestations.

La DOK refuse la réduction envisagée des subventions. Les besoins en termes de conseils aux personnes handicapées et de soutien lors de la réinsertion sociale et professionnelle sont en constante augmentation, et non le contraire, si bien qu'il devient difficile, déjà actuellement, de répondre à la demande. Si, en plus, on gèle les moyens de l'AI, on s'achemine inexorablement à moyen terme vers une **diminution des prestations** proposées dans le cadre de nombreuses offres qui sont importantes pour les personnes concernées; la plus grande partie des prestataires ont en effet déjà largement exploité leur potentiel d'optimisation, et il n'est plus guère possible actuellement de trouver d'autres ressources.

Du point de vue de la DOK, il est particulièrement problématique de prévoir qu'**aucune nouvelle offre de prestations** ne sera plus financée, alors que les changements de la société et des développements techniques rendent souvent

nécessaire la mise à disposition de nouvelles offres afin d'encourager et de soutenir les efforts de réinsertion. Sur ce point, il est absolument indispensable que l'administration fasse preuve d'une plus grande flexibilité.

La DOK refuse la proposition visant à réduire les subventions aux organisations de l'aide aux personnes handicapées.

8. Renforcement de la lutte contre la fraude

Le Conseil fédéral propose, sous le titre „Renforcement de la lutte contre la fraude“, une série de mesures légales applicables non seulement dans l'AI (art. 57a al. 1bis LAI), mais aussi dans toutes les autres assurances sociales (art. 25 al. 2, art. 42, art. 45 al. 4, art. 49a et art. 52a LPGA).

La DOK estime que les **cas de fraude doivent être systématiquement combattus par l'assurance**. Cet aspect revêt une énorme importance en vue de la confiance des personnes qui payent des contributions en l'assurance. Or, la DOK est d'avis que les **moyens** nécessaires à la lutte systématique contre les abus sont aujourd'hui **disponibles** et permettent entièrement, dans la pratique, de réaliser les objectifs visés. C'est pourquoi se pose la question de savoir si les mesures proposées qui visent à renforcer encore davantage la lutte contre la fraude s'imposent du point de vue matériel, ou si elles ne servent pas uniquement des objectifs politiques.

Il est frappant que le rapport explicatif ne fasse toujours mention que de cas de fraude. Pour lutter contre la fraude, le texte de loi prévoit de nouvelles mesures drastiques en cas de „**perception indue de prestations**“, ce qui peut se produire pour des raisons très diverses et sans la moindre intention frauduleuse (p. ex. suite à une erreur d'évaluation de l'assurance elle-même). Sur ce point, le lecteur du projet de consultation est induit en erreur.

Notamment la proposition de pouvoir suspendre les prestations à titre provisionnel en cas de simple présomption de „perception indue“ et de ne plus accorder le **droit d'être entendu** dans de tels cas est inacceptable. Une telle proposition laisse le champ libre à l'arbitraire. Il arrive déjà aujourd'hui que des rentes soient suspendues de manière injustifiée et qu'elles doivent être versées après coup. Pour les personnes concernées dont les moyens existentiels dépendent de la rente, un tel procédé est extrêmement lourd de conséquences. Dans la plupart des cas, le droit d'être entendu permet au moins de clarifier des malentendus et d'éviter des suspensions de prestations injustifiées. **C'est pourquoi la suppression du droit d'être entendu selon l'art. 42 LPGA est refusée par la DOK**. Elle conduit inévitablement à une hausse non désirée des cas de recours devant le tribunal. La DOK pourrait tout au plus accepter que l'on écourte le délai dans lequel l'assuré a le droit d'être entendu.

La DOK **refuse** également la disposition de l'**art. 52a LPGA** selon lequel l'assurance peut suspendre les prestations à titre provisionnel si „**on peut supposer qu'elles seront irrécouvrables**“, et ce même, semble-t-il, lorsqu'il n'y a pas de présomption de perception indue: selon le projet, les conditions prévues

par les chiffres a et b ne doivent en effet pas être remplies de façon cumulative. Cette disposition permet de procéder à n'importe quelle suspension de prestations sans fondement matériel. Là aussi, le texte de la loi, qui va très loin, ne correspond pas aux explications qui se réfèrent exclusivement à des cas de perception indue de prestations. La DOK estime qu'une suspension provisionnelle de prestations ne peut être autorisée que dans les cas où il existe une **présomption justifiée que la personne assurée a activement contribué à ce qu'une prestation indue lui soit octroyée**. Le principe de la légalité ne doit pas être sacrifié sur l'autel de l'hystérie face à la fraude.

La DOK refuse les dispositions proposées dans les art. 42 et 52a LPGA qui prévoient de suspendre des prestations d'assurance à titre provisionnel sans accorder le droit d'être entendu, et ce même en l'absence de présomption d'un acte frauduleux.

9. Règlement de la dette

Le Conseil fédéral propose dans les dispositions finales (let. d) que l'AI rembourse annuellement sa dette envers le Fonds de compensation de l'AVS en lui versant la part des avoirs qui excèdent le seuil de 50% des dépenses annuelles. Jusqu'au remboursement total de la dette, les avoirs du Fonds AI ne doivent par conséquence jamais pouvoir dépasser le 50% des dépenses annuelles.

La DOK défend le point de vue qu'il ne peut être l'affaire de l'AI (ni des futurs assurés) de rembourser la dette accumulée pendant des décennies, à moins que l'on prévoie des recettes supplémentaires. Nous renvoyons à ce propos à nos explications dans le chapitre B ci-avant. Sur ce point, nous ne considérons **comme licites les mesures de désendettement proposées que si l'on prévoit de telles recettes supplémentaires**.

Par ailleurs, nous estimons que le **seuil de „50% des dépenses annuelles“ est trop bas**. Cela priverait l'AI à long terme de la possibilité de constituer des réserves minimales qui permettent de pallier à une évolution inattendue des coûts, sans immédiatement se retrouver à nouveau en manque de liquidités et sans déclencher le mécanisme d'intervention. Le seuil de 50% est défendable pour la période de 2011 à 2017 eu égard à la garantie du financement additionnel, mais il faudrait ensuite de le faire passer à **70% des dépenses annuelles**.

La DOK soutient les mesures de désendettement proposées exclusivement à la condition que l'on prévoie des recettes supplémentaires destinées au remboursement de la dette. D'autre part, la dette ne doit être remboursée qu'à partir du moment où le seuil de 70% des dépenses annuelles est atteint.

10. Mécanisme d'intervention pour garantir l'équilibre financier

Le mécanisme d'intervention proposé dans l'art. 79b vise à empêcher que les liquidités du Fonds AI restent garanties p. ex. en cas de développement défavorable des recettes lors d'une crise économique, permettant ainsi à l'assurance de continuer à remplir ses obligations. De l'avis du Conseil fédéral, ce mécanisme d'intervention doit s'appliquer dès que les avoirs du Fonds AI tombent sous le seuil de 40% des dépenses annuelles.

La DOK **soutient** l'intention d'introduire un **mécanisme d'intervention dans la loi** afin d'éviter à l'AI une situation d'insolvabilité et de nouvel endettement. Il faut toutefois se poser la question de savoir s'il ne conviendrait pas de prévoir une solution uniforme à tout le moins pour le premier pilier.

Parmi les variantes proposées par le Conseil fédéral, la DOK soutient la **variante 1** selon laquelle le Conseil fédéral soumet au Parlement, dans un délai d'un an, un message sur les modifications de la loi nécessaires au rétablissement de l'équilibre financier et augmente provisoirement, dans l'intervalle, le taux de cotisation salariale des assurés de 0,2 point au maximum.

Nous **refusons** la **variante 2**: d'une part, le seuil de déclenchement du mécanisme d'intervention, fixé à 30% pour les cotisations et les rentes, est trop bas. À ce niveau-là, il existe déjà un risque de problèmes de solvabilité, d'autant plus que les adaptations prévues ne sont, du point de vue technique, pas réalisables très rapidement et que cela nécessite une certaine phase d'introduction. D'autre part, une réduction linéaire des rentes déjà modestes n'est pas défendable socialement et elle crée des problèmes de coordination complexes au niveau des points d'intersection avec l'AVS (dont les rentes ne seront vraisemblablement pas réduites en même temps).

<p>La DOK soutient l'introduction dans la loi d'un mécanisme d'intervention visant à éviter à l'AI l'insolvabilité et un nouvel endettement. Elle soutient la variante 1 et rejette la variante 2.</p>
