



Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20
3003 Berne

Berne, le 14 octobre 2010

6° révision de l'AI, deuxième volet (révision 6b)

Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir sollicité notre prise de position concernant l'avant-projet de 6° révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (AI), deuxième volet, et le rapport explicatif y relatif.

I. Appréciation générale

C'est avec désolation que le Parti socialiste suisse (PS) a pris connaissance des mesures faisant l'objet de la présente procédure de consultation. Après le signal évident du peuple suisse en faveur de la solidarité et d'une meilleure justice sociale lors de la votation sur le financement additionnel de l'AI en septembre 2009, le PS ne peut que profondément déplorer un tel projet de démantèlement, alors que cette assurance sociale devrait protéger efficacement les personnes qui ne peuvent subvenir à leurs besoins pour des raisons de santé et qui sont déjà durement touchées par un mauvais coup du sort dans leur vie.

Certes, en confiant au Conseil fédéral mandat de lui présenter un message sur une 6° révision de l'AI, le Parlement a demandé que lui soient soumises des propositions visant à assainir l'AI par une réduction des dépenses. Mais pas seulement puisqu'il a utilisé l'adverbe « notamment », laissant ainsi ouverte la voie à d'autres possibilités comme celles de dégager des recettes supplémentaires. Or dans le cadre de la révision 6b proposée, l'exercice législatif tourne définitivement à la coupe exclusive dans les prestations. Bien sûr, l'on tente de présenter cela de manière positive dans le rapport explicatif en parlant d'« adaptation du système de rentes en vue d'encourager la réadaptation », de « renforcement de la réadaptation et maintien sur le marché du travail », de « nouvelle situation des bénéficiaires de rente avec enfants », de « nouveau système de frais de voyage » ou encore de « réforme de l'insertion professionnelle des élèves sortant d'écoles spéciales », influant sur la perception d'une réalité ainsi erronée : les mesures préconisées sont des coupes massives dans les prestations et doivent être nommées et décrites comme telles.

Le second train de mesures de la 6° révision vise en particulier à imposer de fortes réductions de rentes AI, ainsi que, dans une moindre mesure, de rentes de la prévoyance professionnelle (PP). L'existence matérielle de milliers de personnes s'en trouverait menacée. Dans ce contexte, le transfert important de charges sur les prestations complémentaires (PC) et l'aide sociale est largement sous-estimé et de toute façon présenté de manière fort peu transparente dans le

rapport explicatif. Par ailleurs, le fait que toujours plus de personnes devront y recourir confirme la crainte selon laquelle l'AI ne sera définitivement plus en mesure de remplir le mandat constitutionnel qui est celui d'assurer les besoins vitaux des personnes concernées de manière appropriée. Le PS dénonce ici un projet de révision de loi fort discutable du point de vue la conformité à la Constitution fédérale.

Ne contestant pas sur le fond la nécessité d'assainir les finances de l'AI, le PS est d'avis cependant que la 6^e révision doit permettre principalement de revenir à des comptes équilibrés à partir de 2018, lorsque le financement additionnel aura pris fin. Se référant au tableau 1 des annexes (p. 125) qui prend en considération les effets de la révision 6a, l'on constate qu'en 2019 déjà, avec des recettes estimées à 9 337 millions de francs pour des dépenses de l'ordre de 9 612 millions de francs, ce but serait presque atteint. Selon les prévisions de l'office fédéral des assurances sociales (OFAS), le déficit devrait encore diminuer les années suivantes et le résultat annuel serait même positif à partir de 2028. Pour parvenir à un équilibre stable entre les dépenses et les recettes, 300 millions de francs au maximum seraient dès lors suffisants. Aussi, les propositions de réduire à terme les prestations à hauteur de 800 millions de francs par an ne sont pas nécessaires.

Cependant, la révision 6b va encore plus loin puisqu'il s'agit également de rembourser les dettes de l'AI accumulées depuis des décennies. Selon les estimations de l'OFAS, l'endettement s'élèverait à 10 milliards de francs en 2019. D'après le rapport explicatif, l'amortissement prévu serait de 700 millions de francs par an en moyenne durant les années 2019-2028. Si la dette envers l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) doit sans conteste être remboursée, ce ne sont pas les rentier-e-s d'aujourd'hui qui doivent l'endosser unilatéralement alors qu'elle date d'une époque antérieure. Le PS rejette donc les mesures d'économies drastiques proposées à cet effet sur le dos des personnes invalides. Il est d'ailleurs intimement convaincu que le coût social d'un désendettement sans recettes supplémentaires demeure beaucoup trop élevé. Le PS demande donc expressément que des propositions pour procurer de nouvelles ressources soient présentées dans les meilleurs délais. A cet égard, il faut rappeler que l'AI est insuffisamment financée depuis une bonne quinzaine d'années. Or l'AI est une assurance sociale importante, dont l'avenir doit être garanti afin qu'elle puisse assurer l'intégration sociale et professionnelle des personnes en situation de handicap et d'invalidité. Une solution équilibrée du point de vue des recettes et des économies s'impose de manière indiscutable. Pour le PS, il serait par exemple envisageable de relever les cotisations salariales étant donné qu'elles n'ont plus été adaptées depuis 1995. Au surplus, la Confédération doit au moins continuer à prendre en charge les intérêts de la dette, sans limitation temporelle.

En outre, le PS maintient que la pression ne doit pas à nouveau être mise uniquement sur les personnes atteintes dans leur santé et que le monde de l'économie doit aussi prendre ses responsabilités notamment en proposant des places de travail aux personnes handicapées et à celles qui sont moins performantes. Des mesures visant à impliquer davantage les employeurs dans le processus d'intégration doivent être sérieusement étudiées. En particulier, l'introduction d'un système de bonus-malus n'est pas à exclure. Car sans un solide travail de sensibilisation auprès des milieux patronaux, la réadaptation et la réinsertion professionnelle n'auront que peu de chance d'aboutir.

Enfin, le PS demande qu'il soit fait preuve de bon sens et de réalisme en ce qui concerne les possibilités de réinsertion des personnes atteintes dans leur santé sur le marché du travail. Même s'il est affirmé haut et fort que la réduction importante du déficit enregistrée ces dernières années résulte essentiellement du renforcement de la réadaptation, force est de constater que les investissements prévus à cet effet n'ont pas vraiment augmenté. Sans compter que les effets de la 5^e révision de l'AI quant à une réinsertion réussie des personnes invalides sur le marché du travail n'ont toujours pas été démontrés par une évaluation effectuée de manière scientifique. La

baisse du nombre de rentes AI relève sans doute bien plus d'une pratique beaucoup plus stricte de certains organes d'exécution. Si la volonté de supprimer les effets de seuils est à saluer, il ne faut pas négliger de se demander quels effets pervers seront engendrés par une nouvelle réglementation. En l'occurrence, l'on doute absolument que les personnes invalides dont la rente aura été réduite pourront sans autre compenser cette perte par la reprise d'une activité lucrative ou l'augmentation du temps de travail, avec l'accord de l'employeur subitement devenu très compréhensif ou qui n'aurait aucun empêchement d'ordre organisationnel ou financier de le faire.

Au vu de ce qui précède, le PS considère que la majorité des mesures envisagées sont socialement inacceptables et rejette par conséquent fermement l'avant-projet de 6^e révision AI, deuxième volet. Il demande au Conseil fédéral de soumettre au Parlement une nouvelle version équilibrée, qui devra contenir également des propositions pour dégager des recettes supplémentaires.

Au surplus, le PS souscrit à la prise de position de la Conférence des organisations faitières de l'aide privée aux personnes handicapées.

II. Appréciation des mesures proposées

1. Adaptation du système de rentes en vue d'encourager la réadaptation

Cette proposition vise à remplacer le système d'échelons actuel par un système de rentes linéaire. Si la quotité de la rente à laquelle la personne assurée aurait désormais droit augmente de façon continue faisant correspondre à chaque taux d'invalidité une autre rente, ce qui pourrait être envisageable, il faut regretter que pour des raisons purement économiques, le point de départ pour le calcul de ladite quotité soit fixé à un taux d'invalidité de 40% donnant droit à un quart de rente. La conséquence du système développé est que les rentes comprises entre un taux d'invalidité de 50 et 99% seront de manière générale massivement réduites afin d'économiser 400 millions par an. Ainsi, la perte subie par certaines personnes pourrait aller jusqu'à 37,5% selon leur taux d'invalidité. Ce pur exercice d'économies est défendu sous le couvert de l'encouragement infini à la réadaptation et à la réinsertion professionnelle. Mais il serait faux et irresponsable de partir systématiquement de l'hypothèse que la capacité de gain résiduelle peut être réellement employée. L'expérience montre que ce n'est pas le cas. Et que dire de la situation du marché du travail qui aujourd'hui déjà n'est pas en mesure d'offrir les postes nécessaires pour réaliser cet objectif des plus ambitieux ?

Le PS rejette le système de rentes linéaire tel que proposé, d'une part parce qu'il exclut les taux d'invalidité inférieurs à 40% - là où cela prendrait pourtant tout son sens de l'introduire du point de vue des possibilités de réadaptation - ceci dans l'unique but de réaliser des économies. Il est d'ailleurs symptomatique de l'esprit de la révision 6b de proposer qu'une révision des rentes en cours n'ait lieu qu'à partir d'un taux d'invalidité de 50% au moins, c'est-à-dire quand existe un potentiel de réduction de prestations. D'autre part, le fait d'exiger qu'une personne dont le taux d'invalidité est de 80% réalise un revenu pour la capacité de gain résiduelle n'est pas crédible. Au demeurant, la règle relative aux droits acquis en cas d'adoption du système proposé, devrait s'appliquer aux ayants-droit âgés de plus de 50 ans ainsi qu'à celles et ceux qui perçoivent une rente depuis plus de 10 ans.

Enfin, le PS rejette également l'introduction d'un système linéaire pour les nouvelles rentes de la PP tel que soumis à la présente procédure de consultation, en raison des incitations négatives du point de vue de la réinsertion que cela pourrait entraîner avec une perte de revenu encore

plus élevée qu'aujourd'hui en cas d'amélioration de la capacité de gain. De plus, l'harmonisation instaurée entre le premier et le second pilier dans ce domaine doit perdurer.

2. Renforcement de la réadaptation et maintien sur le marché du travail

Le rapport explicatif annonce une série de modifications en vue de renforcer encore la réadaptation des personnes atteintes dans leur santé et d'éviter le plus possible l'octroi d'une rente. Le potentiel d'économies est estimé à terme à 100 millions de francs en moyenne annuelle. Le PS a toujours soutenu sur le fond le renforcement des efforts visant à encourager le retour sur le marché du travail des bénéficiaires de rente AI. D'autant que le travail tend aussi à la satisfaction du besoin essentiel d'estime de soi de l'être humain. L'on doit quand même se demander au regard notamment de l'investissement misérable prévu en terme de personnel sur toute la Suisse, si ce n'est pas une dynamique purement mathématique qui conduit à ces réformes plutôt que la volonté réelle de « réinsérer au mieux, professionnellement et socialement, les personnes handicapées » (ch. 1.3.2, p. 44). Certaines des mesures proposées dans ce cadre relèvent du bon sens, d'autres sont sans doute superflues. L'on se limitera à commenter celles qui semblent problématiques et qui devraient être modifiées.

En ce qui concerne l'extension de la détection précoce, le PS comprend la nécessité d'intervenir le plus rapidement possible, en particulier lorsqu'une personne est susceptible de développer des troubles psychiques. A cet égard, la proposition selon laquelle la communication devrait être possible à partir du moment déjà où une personne serait menacée d'incapacité de travail, soit avant que l'incapacité de travail ne survienne, ne semble pas inconcevable. Cependant, aucun critère n'est défini dans le rapport explicatif où l'on se contente de mentionner que l'art. 1^{er} du règlement sur l'AI sera modifié en conséquence (ch. 1.3.2, p. 48). Pour éviter toute dérive, et parce qu'il s'agit quand même d'une intrusion dans la sphère privée, le PS considère dès lors que le consentement des personnes concernées est nécessaire. L'avant-projet doit être modifié dans ce sens. Il en va de même s'agissant de l'élargissement du cercle des personnes habilitées à faire la communication à l'office AI compétent : cela ne peut se faire sans l'accord exprès de la personne assurée.

Selon le projet de révision, il est prévu de durcir encore les conditions du droit à la rente avec l'introduction d'une nouvelle let. a^{bis} à l'art. 28, al. 1, LAI. Le droit à la rente ne serait désormais examiné, en plus des conditions actuelles, que si l'aptitude à la réadaptation ne pouvait plus être améliorée, ni par des traitements médicaux, ni par des mesures d'intervention précoce ou de réadaptation. La volonté du législateur n'est pas clairement formulée dans le rapport explicatif (ch. 1.3.2, p. 56) mais l'on peut raisonnablement interpréter qu'il s'agirait au fond de prolonger le délai d'attente, notamment quand on lit en p. 58 « si l'AI conclut que des mesures médicales adaptées (thérapies, opérations) permettraient d'améliorer la capacité de gain de l'assuré, l'examen du droit à la rente peut être repoussé jusqu'à l'exécution de ces mesures ». D'abord, le PS tient pour inacceptable toute prolongation du délai d'attente d'une année. Quant à la question des traitements médicaux, l'on part de l'idée que la grande majorité des personnes concernées s'y soumettent lorsqu'il n'a pas d'autres risques majeurs pour leur santé et que le fait qu'il soit « rationnel que l'AI puisse conditionner l'octroi de prestations à l'exécution de ce type de mesure » n'aura qu'un effet des plus marginal en terme de réduction du nombre de bénéficiaires de rente, et partant, de la dette de l'AI. Néanmoins, il est gênant de lire dans la version allemande (ch. 1.3.2, p. 61) que puisque l'assurance « in das therapeutische Konzept eingreift, sollte jede medizinische Auflage vor Erlass mit dem behandelnden Arzt abgesprochen werden » quand la version française au moins conjugue le verbe devoir au futur. Pour le PS, le droit de la santé prime celui de l'assurance : les patient-e-s doivent garder leur libre arbitre. Pour ces raisons, le PS s'oppose à l'extension des conditions d'octroi de la rente.

3. Nouvelle situation des bénéficiaires de rente avec enfants

Sous ce titre, il est proposé de réduire les rentes pour enfant accordées aux bénéficiaires de rentes AI – et AVS – de 40 à 30% et d'économiser ainsi en moyenne annuelle 200 millions de francs durant les années 2019-2028. Cette réduction est motivée par le fait que la valeur de 40% retenue pour l'AI serait élevée par rapport aux frais engendrés par un enfant selon les échelles d'équivalence de l'organisation de coordination et de développement économiques et la Conférence suisse des institutions d'action sociale et par rapport aux valeurs retenues dans la PP ou les PC. De plus, les bénéficiaires de rentes AI peuvent aussi avoir droit aux allocations familiales.

Il faut relever quand même que les exemples donnés dans le rapport explicatif ne sont pas très représentatifs de la réalité. Leurs calculs se basent toujours sur des rentes maximales. Or une telle rente n'est touchée que par un nombre restreint de personnes invalides. Le montant de la rente mensuelle s'élève en effet à 1 700 francs en moyenne, ce qui correspond à un revenu annuel déterminant d'environ 40 000 francs, montant inférieur au revenu moyen des familles en Suisse.

Sous l'angle de l'encouragement de la famille, le PS peine vraiment à entrer en matière sur cette mesure : elle demeure en contradiction avec les efforts entrepris pour soutenir l'introduction de PC pour les familles et pour améliorer la compatibilité entre activité professionnelle et vie familiale. Eventuellement, le PS pourrait y réfléchir encore à condition que l'on renonce à réduire les rentes principales et que des solutions pour procurer de nouvelles recettes soient proposées.

4. Nouveau système des frais de voyage

Le PS est d'avis qu'il demeure un certain potentiel d'optimisation dans le domaine des frais de voyage. Aussi la proposition visant à économiser 20 millions de francs par année est acceptable, quand bien même une alternative plus sociale devrait être examinée en ce qui concerne les frais de voyage en relation avec les mesures médicales. L'on pense ici notamment aux familles dont l'enfant lourdement handicapé doit suivre un traitement intensif de longue durée.

5. Réforme de l'insertion professionnelle des élèves sortant d'écoles spéciales

La réforme susmentionnée ne vise aucunement à apporter des améliorations. Elle doit seulement permettre de diviser les dépenses par deux dans ce domaine et d'économiser 50 millions de francs par an en durcissant les exigences qualitatives posées aux établissements de formation et en adaptant les seuils d'entrée. Dans ce but, il devrait dorénavant être garanti que la personne assurée puisse ensuite réaliser un revenu qui rentabilisera la durée de la formation, le coût de celle-ci s'élevant à environ 80 000 francs par an. Aux yeux du PS, la proposition en soi, tout comme sa description (ch. 1.3.5.1, p. 72-74) sont choquantes. La formation professionnelle est indispensable à l'intégration. Un jeune invalide doit avoir le même droit que toute autre personne d'avoir un avenir professionnel et de bénéficier du soutien nécessaire pour concrétiser son intégration. Une personne souffrant d'un handicap doit pouvoir trouver sa place dans la société à quelque niveau que ce soit. Par ailleurs, la mesure proposée est contraire au bon sens car si les personnes concernées ne peuvent s'insérer sur le plan professionnel faute de formation adéquate, l'AI devra les soutenir par le biais de rentes diminuant d'autant les économies projetées. Le PS rejette catégoriquement cette mesure d'économie relative à l'insertion professionnelle des élèves sortant d'écoles spéciales.

6. Garantie des subventions octroyées aux organisations d'aide aux invalides

Comme cela est relevé à juste titre dans le rapport explicatif (ch. 1.3.5.2, p. 75), les prestations fournies par les organisations d'aide aux invalides sont importantes. Le besoin des personnes handicapées de recevoir conseils et soutien lors de la réadaptation sociale et professionnelle ne cesse de croître. Dès lors, il ne semble pas judicieux de renoncer à l'adaptation au renchérissement des subventions accordées par l'AI pour alléger les comptes de l'assurance d'environ 30 millions de francs. La pression financière exercée sur les organisations d'aide aux invalides ne leur permettra plus de répondre aux attentes de la société et aux besoins des personnes en situation de handicap. Le PS rejette par conséquent cette mesure.

7. Renforcement de la lutte contre la fraude

Pour le PS, les cas de fraude à l'assurance doivent être poursuivis de manière conséquente. Il considère notamment que la confiance dans l'assurance ne doit pas être ébranlée par des abus. Etant donné néanmoins que l'assurance dispose déjà des instruments efficaces pour lutter contre la fraude, le PS estime qu'il ne faut pas aller au-delà de cet objectif. Les principes de l'Etat de droit doivent en particulier être respectés. Or les modifications proposées visent à suspendre des prestations à titre provisionnel dès qu'il y a soupçon de perception indue ou que les créances sur des prestations indues semblent irrécouvrables, ceci tout en supprimant le droit d'être entendu de la personne assurée. Cette mesure est disproportionnée et le risque existe que des personnes intègres atteintes dans leur santé se voient injustement privées durant une longue période d'une prestation à laquelle elles auraient droit. Le PS rejette ainsi les modifications proposées.

8. Désendettement de l'assurance et mécanisme d'intervention pour garantir l'équilibre financier à long terme

Comme déjà mentionné dans l'appréciation générale relative à l'avant-projet de révision 6b, le PS ne conteste pas la nécessité d'un assainissement de l'AI. Il considère cependant que ce n'est pas à l'assurance, respectivement aux rentier-e-s actuels et futurs d'endosser unilatéralement la dette accumulée durant des années. Il est pourtant prévu de désendetter l'AI par le truchement des excédents du nouveau fonds AI dès que ceux-ci dépasseront 50% des dépenses annuelles de l'assurance, sans que des recettes supplémentaires ne viennent en renflouer les comptes. Autrement dit, tant que la dette envers l'AVS ne sera pas entièrement remboursée, l'état du fonds AI ne dépassera pas 50% des dépenses annuelles et la pression continuera de s'exercer sur les personnes invalides. Pour le PS, l'Etat social doit prendre ses responsabilités et reconnaître que l'AI est insuffisamment financée depuis une bonne quinzaine d'années. Le PS réitère donc la demande de procurer de nouvelles ressources à l'AI, auquel cas il pourrait soutenir la proposition de désendettement. Toutefois, la limite précitée de 50% est trop basse et peut se révéler dangereuse en cas d'augmentation inattendue des coûts. Elle devrait en tout cas passer à 70% des dépenses annuelles dès que le financement additionnel aura pris fin.

Enfin, le PS soutient l'introduction d'un mécanisme d'intervention pour garantir l'équilibre financier à long terme et se prononce en faveur de la variante 1 qui prévoit, d'une part, une augmentation de 0,2% au maximum des cotisations salariales si les avoirs du fonds AI passent sous la barre de 40% des dépenses annuelles, et d'autre part, exige que dans ce cas de figure, le Conseil fédéral soumette au Parlement un message sur le rétablissement de l'équilibre financier, sans qu'aucune mesure du côté des dépenses ne soit prédéfinie. Le PS rejette en revanche la variante 2 qui prévoit deux seuils d'intervention, 40%, respectivement 30% et selon laquelle des mesures prédéfinies du côté des dépenses notamment seraient déclenchées automatiquement.

III. Conclusion

Le PS juge que la majorité des mesures envisagées sont socialement inacceptables. Il rejette en l'état fermement l'avant-projet de 6^e révision AI, deuxième volet. Il demande au Conseil fédéral de soumettre au Parlement une nouvelle version équilibrée, qui contiendra également des propositions pour dégager des recettes supplémentaires. Sans ce nécessaire rééquilibrage, le PS ne verrait pas d'autre possibilité que de saisir le référendum si le Parlement devait accepter un tel projet de démantèlement.

En vous remerciant de prendre en considération nos remarques, nous vous prions d'agrèer, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, l'assurance de notre haute considération.

Parti Socialiste Suisse



Christian Levrat, Président



Valérie Werthmüller, secrétaire politique