

La 5^e révision de l'AI avant la votation sur le référendum

Le Parlement a adopté la 5^e révision de l'AI à la session d'automne à Flims, une fois éliminées plusieurs divergences qui subsistaient entre les deux Chambres. Contre toute attente, un référendum a été lancé et le souverain devra se prononcer sur la révision de la loi le 17 juin prochain. La présente contribution rappelle la philosophie qui préside à cette révision, en expose les arguments pour et contre et tente de brosser les conséquences qui découleraient de son rejet.



Adelaide Bigovic-Balzardi

Domaine Assurance-invalidité, OFAS



Nancy Wayland Bigler

Domaine Assurance-invalidité, OFAS

Chronologie de la 5^e révision de l'AI

La 4^e révision de l'AI est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Presque une année et demie plus tard, le 22 juin 2005, le Conseil fédéral présentait au Parlement un nouveau projet de modification de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI), en lui demandant d'accepter la 5^e révision de l'AI. Le Conseil national l'acceptait à sa session de printemps 2006, après quatorze heures de débat, en s'écartant sur plusieurs points du projet présenté par le Conseil fédéral. La Chambre haute examinait le projet à la session d'été déjà. Elle reconnaissait aussi la nécessité d'une révision

de l'AI et acceptait sans opposition l'entrée en matière. Tout en suivant la Chambre du peuple sur les points fondamentaux de la révision, elle marquait quelques différences, lesquelles étaient éliminées au cours de la session de Flims, en automne. La révision de la loi était approuvée en vote final le 6 octobre 2006 et publiée peu de temps après dans la Feuille fédérale avec un délai référendaire fixé au 25 janvier 2007.

C'est alors que le mouvement pour une vie autonome a lancé le référendum contre la 5^e révision. Si la récolte de signatures a commencé par piétiner quelque peu, on a pourtant vu avant la fin de l'année que le comité référendaire parviendrait

tout de même à obtenir les 50 000 nécessaires. Et tel fut le cas: le 25 janvier 2007, 66 637 signatures ont été déposées; la Chancellerie fédérale a confirmé, deux semaines plus tard, que le référendum a formellement abouti avec 66 505 signatures valables. Vu l'importance du dossier et les travaux en cours sur le financement additionnel de l'AI (lire ci-dessous), et compte tenu des élections fédérales qui auront lieu cet automne, la date de la votation a été fixée dans le délai le plus court qui était possible, soit le 17 juin 2007.

Oui à l'assurance de réadaptation

Sur quoi porte la votation à propos de la 5^e révision de l'AI? Centralement, sur le virage amenant l'assurance-invalidité à redevenir une assurance de réadaptation, conformément à son but. Aujourd'hui, l'AI verse des rentes alors que, moyennant un soutien judicieux, les assurés seraient capables d'exercer une activité professionnelle, du moins en partie. L'AI fait ainsi penser à un fût percé. Vu la situation financière inquiétante de l'AI, il est urgent de boucher ce trou. La 4^e révision a déjà effectué les travaux préparatoires. La cinquième colmate désormais la brèche. Elle renforce l'insertion des personnes handicapées dans la vie professionnelle, ce qui encourage également leur intégration dans la société. L'AI y consacre des sommes considérables, mais tout compte fait, ces investissements en valent la peine et allègent les dépenses, tout comme les mesures ciblées d'économie. La réorientation de l'AI en direction d'une exploitation maximale du potentiel de réadaptation des assurés exige que le processus de ré-

adaptation commence bien plus tôt que ce n'est le cas aujourd'hui, que l'AI accélère ses procédures et que les assurés soient obligés de participer à leur réadaptation. De même, la 5^e révision associe plus étroitement les employeurs. La réadaptation est soutenue de surcroît par le fait que le droit à la rente n'est examiné que lorsque, en dépit de tous les efforts que l'on peut raisonnablement attendre d'elle, la personne ne peut pas être réinsérée.

La 5^e révision jette ainsi les bases indispensables à l'assainissement de l'AI et au maintien durable de ses prestations. Pour parachever le désendettement et le financement de l'AI, le Conseil fédéral a proposé des recettes supplémentaires, examinées actuellement par le Parlement.

Vue d'ensemble des axes principaux de la 5^e révision de l'AI

- Favoriser autant que possible la réinsertion dans le monde du travail.
- Prévenir en maintenant les places de travail des handicapés et/ou en les plaçant dans des postes qui leur conviennent.
- Redonner force aux personnes handicapées et améliorer leur qualité de vie.
- Eviter d'octroyer une rente quand elle n'est pas indispensable.
- Jeter les bases de l'assainissement financier dont a besoin cette assurance très endettée.
- Préserver la fortune de l'AVS.
- Garantir une assurance opérationnelle et solvable.

Quelles critiques avancent les opposants à la révision ?

Une grande partie des signatures contre la 5^e révision de l'AI ont été récoltées dans les cantons de Genève

et de Vaud. Cela n'est pas étonnant, puisque les critiques formulées à l'encontre de la révision proviennent surtout de la Suisse romande. Les grandes associations de défense des personnes handicapées telles que Pro Infirmis et Procap ne soutiennent pas le référendum.

La critique des opposants à la 5^e révision de l'AI se déploie selon les points suivants :

- *Suppression de prestations pour les bénéficiaires d'une rente AI*

Selon les comités référendaires, la suppression de la rente complémentaire en cours pour le conjoint et du supplément de carrière pour les futurs jeunes invalides, ainsi que la réduction de l'allocation pour enfant – versée avec les indemnités journalières de l'AI –, menacent le revenu vital des personnes concernées.

- *Accès plus difficile à la rente AI et protection des données*

La critique se concentre ici sur le fait qu'on vise à empêcher l'octroi d'une rente, en exploitant autant que possible les chances et les possibilités de réadaptation des assurés. Cette approche saperait le droit des assurés aux prestations de l'AI. Le droit de communiquer un cas – prévu par la 5^e révision pour les employeurs, les assureurs versant des indemnités journalières en cas de maladie, les médecins de famille et d'autres personnes et organisations définies par la loi dans le but de clarifier le plus rapidement possible le risque d'invalidité et les mesures éventuelles à prendre dans l'immédiat – porterait atteinte à la protection des données.

- *Obligations des employeurs insuffisantes*

Les opposants estiment que l'amélioration de la réadaptation des handicapés que visent les innovations de la 5^e révision n'est que déclaration de façade. Elle ne pourrait réussir, aussi longtemps que les employeurs ne seraient pas obligés d'engager des personnes handicapées.

- *Caractère inévitable de la poursuite de l'assainissement*

De manière générale, les comités référendaires sont d'avis que le désendettement urgent et le financement à long terme de l'AI sont indispensables. Mais la 5^e révision de l'AI exigerait des sacrifices inutiles de la part des assurés et reporterait à plus tard un assainissement qui devrait inévitablement passer par l'apport de recettes supplémentaires.

Les opposants à la 5^e révision de l'AI exigent en somme une politique sociale garantissant la participation professionnelle et sociale des personnes vivant avec un handicap. Or, la 5^e révision de l'AI manquerait complètement ce but.

Quels sont les éléments qui plaident en sa faveur ?

- *Des mesures d'économie acceptables*

Face aux énormes difficultés financières de l'AI, la question n'est pas de savoir si l'on veut économiser, mais comment le faire de manière socialement responsable. La 5^e révision a prévu des mesures d'économie propres à réduire sérieusement les dépenses de l'AI tout en restant acceptables socialement. Ces mesures, définies par le Conseil fédéral et par le Parlement, exploitent à fond le potentiel d'économies ainsi délimité. Cette réduction ciblée des prestations ne précipitera aucun handicapé dans la misère, car il sera toujours possible de toucher des prestations complémentaires à l'AI. Les mesures d'économie produisent un effet immédiat et compensent les investissements placés dans la réadaptation, qui ne seront payants qu'après quelques années.

- *Une assurance de réadaptation plutôt qu'une institution examinant l'octroi d'une rente*

Le travail constitue une valeur essentielle de notre société. Celui

qui ne peut réellement plus travailler continuera à percevoir une rente. Mais celui qui en est encore capable moyennant un soutien adéquat ne touchera, selon ses possibilités, plus qu'une rente partielle, ou n'en touchera même plus du tout. Avant qu'une rente leur soit octroyée, les assurés devront déployer tous les efforts de réadaptation que l'on peut raisonnablement attendre d'eux. Le droit à la rente sera examiné uniquement lorsque toutes les mesures permettant d'espérer une réinsertion se seront avérées vaines. Cette réorientation de l'assurance vers la réadaptation place l'AI sur le terrain durablement stable, indispensable à son assainissement.

- *Un soutien aux employeurs – des incitations plutôt que des quotas*
Les prestations de l'AI en faveur des employeurs sont moins connues que les rentes et les moyens auxiliaires. Les employeurs et les salariés financent l'AI à parts égales. Avec les nouvelles prestations que sont la détection et l'intervention précoces et les mesures relatives au placement¹, les employeurs auront affaire à l'AI en tant que conseillère avisée quand ils seront confrontés à l'incapacité de travail d'une certaine durée ou à l'absence répétée pour des raisons de santé de leurs employés. Les employeurs obtiendront un appui sur place pour élaborer rapidement et simplement des solutions sur mesure, pour chaque cas. L'AI versera également des subsides ciblés aux employeurs. La collaboration entre

l'AI et les employeurs sera ainsi nettement plus forte. La révision mise sur des incitations à l'adresse des employeurs pour qu'ils emploient des collaborateurs aux capacités de travail réduites, et non sur un système de quotas. Les expériences faites à l'étranger et des études montrent que les systèmes de quotas ne produisent pas le succès escompté et ont des effets pervers.

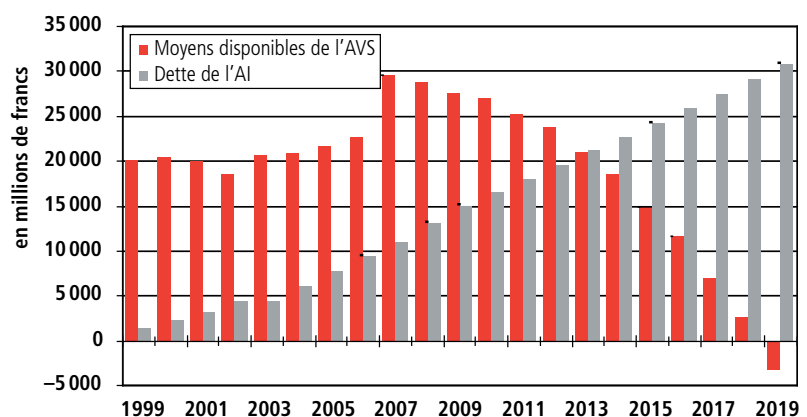
Que se passe-t-il si le peuple rejette la 5^e révision de l'AI ?

Le désendettement et l'assainissement de l'assurance-invalidité sont indispensables. Le déficit annuel se situe aux alentours de 1,6 milliard de francs et la dette courante d'environ 9,3 milliards met en péril cette assurance sociale essentielle. Comme le déficit et la dette de l'AI sont couverts par le Fonds de compensation de l'AVS, l'endettement croissant de l'AI épuise la fortune de l'AVS (voir le graphique). Une part toujours plus importante de celle-ci consiste en créances envers l'AI et non en liquidités. L'AI doit donc être assainie non seulement pour assurer sa pérennité, mais aussi pour que l'AVS continue de disposer d'une réserve financière suffisante.

La 5^e révision de l'AI pose les fondations d'un financement durable de l'AI car, avec des économies de 498 millions de francs par année en moyenne, elle prévient à tout le moins une progression incontrôlée du déficit annuel. Mis à part cela, des corrections du côté des recettes sont par ailleurs nécessaires dans l'AI. Le Parlement examine à l'heure actuelle deux projets visant cet assainissement qui prévoit un financement additionnel par le relèvement non limité dans le temps tant des cotisations salariales (0,1 %) que de la TVA (0,6 % linéaire)².

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a, en tant que commission préparatoire du premier conseil, traité à fond la question du financement additionnel. Sur la base d'une décision prise le 26 janvier 2007, elle a débattu sur la proposition d'augmenter de 0,7 % la TVA durant une période de sept ans et de charger la Confédération des intérêts de la dette accumulée de l'AI. Elle a fait toutefois dépendre ce financement additionnel limité dans le temps de l'acceptation de la 5^e révision de l'AI par le peuple³. En d'autres termes, si la révision est rejetée, il faudra rediscuter de fond en comble la question de l'assainissement de l'AI. Il serait alors bien pos-

Augmentation de la dette de l'AI



Source: OFAS, «5^e révision de l'AI: Argumentaire», feuille d'information du 19 mars 2007

1 Conseil et suivi sur place, indemnités en cas d'augmentation des cotisations à la prévoyance professionnelle obligatoire et à l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie et allocation d'initiation au travail.

2 Sur la base du nombre actuel de nouvelles rentes, une augmentation équivalant à 0,7 point de TVA suffirait. Les messages du Conseil fédéral se fondaient encore sur l'hypothèse de 0,9 point.

3 Le Conseil national a rejeté cette proposition le 20 mars 2007, en plénum. La commission du Conseil des Etats examinera le dossier durant le 3^e trimestre.

sible que la question de réduire les prestations revienne à l'ordre du jour, avec des coupes bien plus importantes que celles que prévoit la 5^e révision. Ce scénario semble d'autant plus probable que le groupe UDC a déposé, le 12 décembre 2006, une motion qui demande au Conseil fédéral de mettre en route la 6^e révision sans délai, pour assainir structurellement l'AI, soit du côté des dépenses.

Sans révision, le déficit de l'AI augmenterait de manière incontrôlée et la dette ferait plus que doubler, passant d'environ 9,3 milliards de francs, fin 2006, à quelque 20 milliards, fin 2012. Mais ce sont surtout les personnes handicapées qui supporteraient les conséquences d'un échec du projet.

- Les incitations financières que celui-ci prévoit pour les employeurs (allocation d'initiation au travail, contributions pour le financement du risque et pour la réalisation des mesures de réinsertion en entreprise) tomberaient.
- Les mesures de réinsertion devant préparer les personnes souffrant d'un handicap psychique à exercer une activité professionnelle ne se-

raient pas introduites. Cela serait particulièrement lourd de conséquences, puisque c'est pour cause de maladies psychiques principalement que de nouvelles rentes sont octroyées et que toujours plus de jeunes gens quittent la vie professionnelle pour cette raison.

- Les assurés en incapacité de travailler ne devraient toujours s'annoncer auprès de l'AI qu'après plus de 12 mois en moyenne. Or, à ce moment-là, leurs chances de réadaptation professionnelle tombent à moins de 20 %, de même que la probabilité d'empêcher leur exclusion sociale.

Il faut garder en mémoire que, contrairement à l'idée très répandue et bien ancrée parmi les opposants à la révision, la Suisse dispose déjà aujourd'hui d'un marché de l'emploi intégrateur – et ce sans aucune mesure contraignante. Notre pays figure en tête des pays de l'OCDE en ce qui concerne le taux d'occupation des personnes handicapées. Il demeure toutefois encore un potentiel considérable.

Près de 90 % des entreprises suisses ont moins de dix employés. La condition essentielle pour une ré-

adaptation, soit une relation directe d'employeur à employé, est ainsi remplie. Les nouveaux processus et instruments de la 5^e révision se fondent sur cette base. Les succès enregistrés dans le placement des personnes handicapées – dont on conviendra qu'il exige beaucoup d'efforts – montrent que l'approche de la 5^e révision, qui passe par les incitations, n'est pas naïve mais qu'elle tient compte du paysage et de la culture spécifiques des entreprises suisses. Le fait que la 5^e révision renonce explicitement à imposer des quotas d'engagement de handicapés ne devrait pas l'empêcher d'atteindre son but principal : améliorer l'intégration professionnelle et sociale des personnes handicapées.

Adelaide Bigovic-Balzardi, lic. phil., secteur
Législation et développement, domaine
Assurance-invalidité, OFAS. Mél: adelaide.
bigovic@bsv.admin.ch

Nancy Wayland Bigler, lic. phil., MLAW,
cheffe du secteur Législation et développe-
ment, domaine Assurance-invalidité, OFAS.
Mél: nancy.wayland-bigler@bsv.admin.ch