

ARGUMENTAIRE

Département fédéral de l'intérieur et Office fédéral des assurances sociales

Votation populaire fédérale du 17 juin 2007 :
OUI à la 5^e révision de l'AI

OUI à l'AI, assurance de réadaptation

Nous voterons le 17 juin 2007 sur la 5^e révision de l'AI. Son objectif principal est double :

- **intégrer dans le monde du travail davantage de personnes souffrant de problèmes de santé,**
- **réduire les dépenses de l'AI.**

L'AI verse des rentes en nombre croissant depuis des décennies, son financement est insuffisant et son déficit annuel se chiffre en milliards de francs. Sa dette envers le Fonds AVS dépasse déjà les 9 milliards et elle augmente chaque jour de 4 à 5 millions de francs. Cette accumulation de dettes menace d'épuiser la fortune dont l'AVS a besoin pour garantir ses rentes. Un assainissement de l'AI s'impose donc non seulement pour continuer de protéger la population contre les conséquences de l'invalidité, mais aussi pour préserver la pérennité de l'AVS.

La 5^e révision de l'AI amène un assainissement structurel aux effets durables en recentrant l'assurance-invalidité sur sa fonction première : (ré)insérer les personnes handicapées dans le monde du travail. Elle accomplit simultanément un pas important et indispensable pour garantir les prestations de l'AI en posant, par la correction structurelle, les bases qui permettront d'assainir les finances d'une assurance sociale surendettée. La 5^e révision est un projet équilibré, tourné vers l'avenir : elle prévoit d'investir des sommes conséquentes pour améliorer la réadaptation. Cet investissement est payant au bout du compte : un taux de réadaptation plus élevé, joint à des mesures d'économie socialement acceptables, allègeront les dépenses et le déficit de l'AI. Une réinsertion accrue dans le monde du travail ne signifie pas seulement le maintien d'emplois pour des personnes dont les capacités sont limitées pour des raisons de santé ; elle agit également contre l'exclusion sociale des handicapés qui va souvent de pair avec la sortie de la vie active.

L'AI ne suit plus suffisamment aujourd'hui son principe selon lequel « la réadaptation prime la rente ». Elle verse une partie de ses rentes à des assurés qui pourraient exercer une activité lucrative – à temps partiel au moins – si un soutien approprié leur avait été apporté assez tôt. Ce taux de réadaptation insuffisant est dû notamment au fait que la majorité des assurés ne savent pas que l'AI peut les aider à se réinsérer au moyen de mesures d'orientation professionnelle, d'aide au placement, de recyclage, d'adaptation

du poste de travail, etc. Du coup, ils tendent à ne solliciter l'AI qu'au moment où, de leur point de vue, une rente est indiquée. C'est la raison pour laquelle, dans 90 % des cas, la personne a interrompu son travail depuis plus d'une année et a souvent déjà perdu son poste au moment où elle dépose sa demande de prestations AI. Mais les chances de retrouver un travail diminuent à chaque jour qui passe et sont déjà inférieures à 20 % au bout d'un an. L'atteinte à la santé est donc dans la plupart des cas déjà installée lors du dépôt de la demande et il n'est que trop fréquent qu'on ne puisse plus raisonnablement penser à une réadaptation.

Voilà pourquoi la 5^e révision de l'AI vise avant tout à améliorer la réadaptation et à accélérer les processus, afin d'utiliser au maximum le potentiel de réadaptation. Celle-ci débutera bien plus tôt qu'aujourd'hui et sera axée sur la prévention (détection et intervention précoces). Alors qu'il peut se passer actuellement jusqu'à trois ans entre le moment où une maladie se déclare et celui où l'AI accorde des prestations et entreprend quelque chose pour réinsérer la personne, les premières mesures de réadaptation (intervention précoce) seront désormais prises après quelques semaines déjà.

Les personnes dont les capacités sont réduites pour des raisons de santé seront maintenues à leur poste dans la mesure du possible grâce à un soutien ciblé, ou un emploi approprié leur sera procuré. L'aide au placement introduite en 2004 par la 4^e révision de l'AI représentait un premier pas dans cette direction. Dès à présent, les résultats montrent qu'un succès est probable dans près d'un tiers des cas. La 5^e révision corrige le système en profondeur afin de poursuivre et d'accentuer résolument cette évolution.

Comme 40 % des rentes sont accordées pour des handicaps de type psychique – la tendance étant à la hausse –, les mesures de réadaptation seront étendues et viseront spécifiquement les personnes présentant des problèmes psychiques (introduction de mesures de réinsertion). La détection et l'intervention précoces prévues, ainsi que les mesures de réinsertion facilement accessibles, ont valeur de modèle sur le plan international, comme le relève un rapport de l'OCDE.

Cette intensification de la réadaptation passe notamment par une implication plus directe des employeurs et la création d'incitations concrètes à employer des personnes aux capacités réduites pour des raisons de santé. Aujourd'hui déjà, sans mesures contraignantes à l'égard des employeurs, la Suisse est le pays de l'OCDE qui atteint le plus fort taux d'emploi de personnes handicapées. La 5^e révision bâtit sur ce système libéral qui fonctionne déjà bien et élargit de façon ciblée l'éventail des incitations à employer ces personnes (conseil, suivi et soutien financier). Elle inscrit dans la loi la collaboration active de l'employeur à la réadaptation.

La 5^e révision de l'AI est équilibrée et tournée vers l'avenir, car elle

- vise la plus grande réinsertion possible dans le monde du travail ;
- agit préventivement en vue de maintenir les postes des personnes handicapées ou de leur procurer des emplois appropriés ;
- rend les personnes handicapées plus fortes et contribue à leur qualité de vie ;
- agit contre l'octroi de rentes qui ne sont pas indispensables ;
- économise de façon ciblée et socialement acceptable sur quelques prestations, tout en investissant des sommes considérables dans le renforcement de la réadaptation, stratégie payante au bout du compte ;
- assainit les structures de l'AI en la recentrant sur la réadaptation ;
- pose les bases nécessaires à l'assainissement financier d'une assurance surendettée ;
- prévient l'épuisement de la fortune de l'AVS ;
- permet à chacune et à chacun de continuer à pouvoir compter sur le soutien de l'AI s'ils en ont besoin un jour.

Sujets traités dans l'argumentaire

Il est urgent d'agir	p. 3
Pourquoi les dépenses liées aux rentes augmentent autant	p. 6
Que veut le projet ?	p. 7
Le projet en détail	p. 8
Les conséquences financières de la révision	p. 14
Les arguments en faveur de la 5 ^e révision	p. 16
Les conséquences d'un rejet	p. 18
Notions clé de l'AI	p. 20

Il est urgent d'agir

L'AI est confrontée à un énorme problème financier. Elle a pour plus de 9,3 milliards de francs de dettes et affiche depuis plus de dix ans des déficits qui dépassent déjà nettement le milliard et demi de francs par année, aggravant d'autant son endettement envers l'AVS. A chaque jour qui passe, ce dernier s'alourdit encore de 4 à 5 millions de francs. Il y a deux raisons principales à cela : la progression massive des dépenses liées aux rentes et l'insuffisance des recettes que procure le système de financement en vigueur. La 5^e révision de l'AI s'attaque à la première en mettant l'accent sur le

renforcement des mesures de réadaptation. La seconde fait l'objet d'un projet séparé sur le financement additionnel de l'assurance, débattu actuellement au Parlement.

➔ Feuille d'information Financement additionnel

Le nombre total des rentes en cours qui doivent être versées et financées (« effectif des rentes ») a augmenté tous les ans jusqu'en 2005 : il y avait chaque année davantage de nouvelles rentes que de personnes sortant de l'AI parce qu'elles atteignaient l'âge de la retraite, retrouvaient leur capacité de gain ou décédaient. De ce fait, **les dépenses liées aux rentes de l'AI ont pris l'ascenseur.**

De leur côté, **les recettes n'ont pas progressé au même rythme.** La combinaison de ces deux facteurs (augmentation des dépenses liées aux rentes et insuffisance des recettes) a provoqué depuis 1993 un accroissement massif du déficit de l'AI. Le fait que les recettes de l'AI ne suffisent pas à couvrir ses dépenses tient au système de financement de l'assurance. Car seules les **contributions des pouvoirs publics** sont liées à l'évolution des dépenses (actuellement, la Confédération et les cantons couvrent ensemble 50 % des dépenses ; à partir de 2008, avec la RPT, la Confédération seule en couvrira environ 38 % ; en contrepartie, les cantons financeront seuls les prestations collectives de l'AI, telles que les subventions aux homes et aux ateliers). Le reste des recettes de l'AI provient essentiellement des **cotisations salariales des assurés et des employeurs**, qui ne sont pas couplées à l'évolution des dépenses de l'AI. Leur montant dépend surtout de la conjoncture économique, en particulier de la masse salariale. Ce système, avec la progression massive des dépenses, a abouti à une insuffisance chronique du financement de l'AI.

	1996	2006
Allocataires AI (effectif des rentes janvier)	208 000	299 000
Dépenses liées aux rentes	4,0 milliards de fr.	6,4 milliards de fr.
Dépenses totales AI	7,3 milliards de fr.	11,5 milliards de fr.
Recettes totales AI	6,9 milliards de fr.	9,9 milliards de fr.
Déficit	0,4 milliard de fr.	1,6 milliard de fr.
Endettement ¹	1,6 milliard de fr.	9,3 milliards de fr.

¹ 3,7 milliards de francs au total ont été transférés du régime des APG à l'AI en 1998 et 2003.

Depuis 2003, le nombre de nouvelles rentes AI diminue. Cela tient à une pratique plus stricte de l'assurance dans le cadre du droit en vigueur, à une sensibilisation des divers acteurs (assurés, médecins et employeurs notamment), au monitoring des offices AI introduit en 2003 et à une baisse du nombre de demandes déposées. En conséquence, l'effectif des rentes et les dépenses de l'AI ont, pour la première fois, légèrement diminué en 2006 et, pour la première fois depuis plus de 15 ans, grâce à l'essor économique (plus de rentrées de cotisations) et à la baisse de l'effectif des rentes, son déficit n'a pas augmenté. Cependant, sans contre-mesures, les déficits annuels de l'AI ne diminueront

pas dans un proche avenir et sa dette continuera d'augmenter de près de 5 millions par jour.

L'endettement de l'AI épuise la fortune de l'AVS

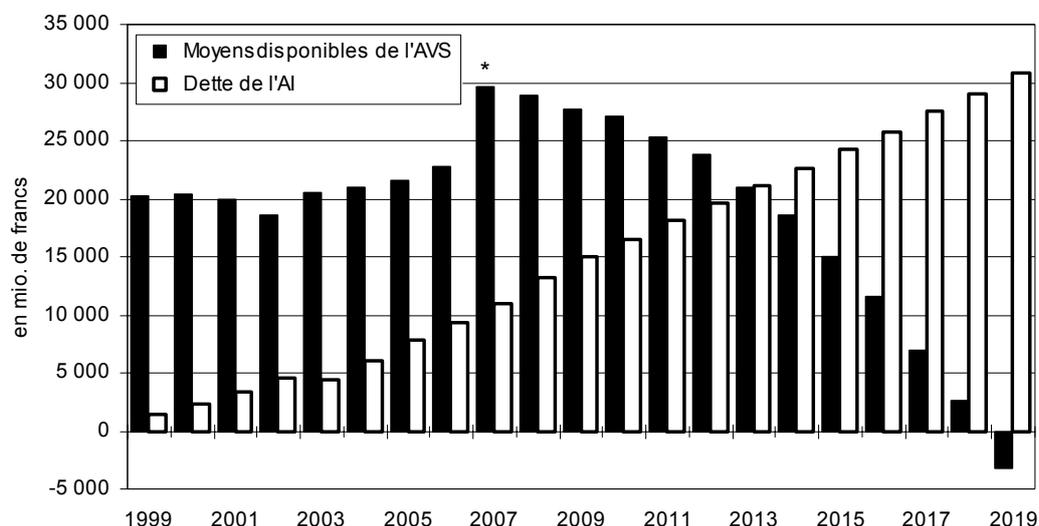
L'AVS et l'AI financent leurs prestations par la répartition des recettes courantes (cotisations salariales des travailleurs et des employeurs, contributions des pouvoirs publics et – dans le cas de l'AVS – TVA). Elles ont besoin d'une certaine fortune-tampon pour pouvoir verser leurs prestations même quand les recettes du moment sont insuffisantes. Cette réserve est gérée par un fonds de compensation commun. Mais l'AI est endettée à hauteur de plus de 9 milliards de francs et n'a donc plus un centime dans le Fonds AVS/AI. Tout au contraire : l'AVS lui prête, moyennant intérêt, l'argent qui lui manque. L'endettement croissant de l'AI épuise la fortune de l'AVS. 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.

Si rien n'est entrepris dans l'AI, sa dette va plus que doubler, passant de 9,3 milliards de francs fin 2006 à environ 20 milliards fin 2012. A supposer que l'AVS et l'AI continuent de fonctionner suivant les bases légales actuelles, l'AVS serait insolvable vers 2018.

Scénario « Aucune contre-mesure dans l'AVS ni dans l'AI » :

fonds disponibles de l'AVS (compte de capital de l'AVS moins dette de l'AI)

[à partir de 2007 : estimations]

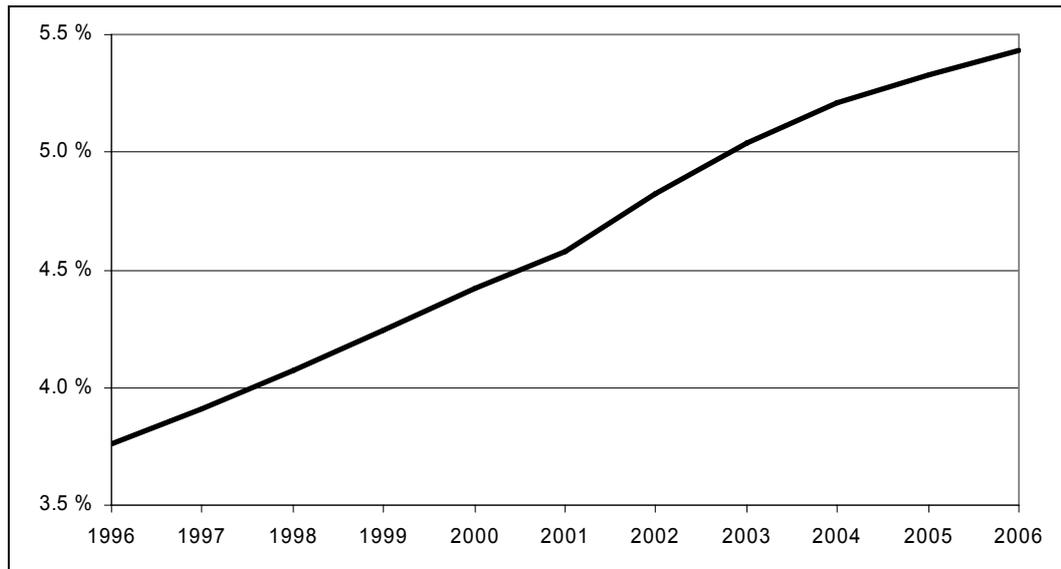


* La part de la Confédération au produit de la vente de l'or de la Banque nationale, soit 7 milliards de francs, est versée au Fonds de compensation AVS début 2007.

Pourquoi les dépenses liées aux rentes augmentent autant

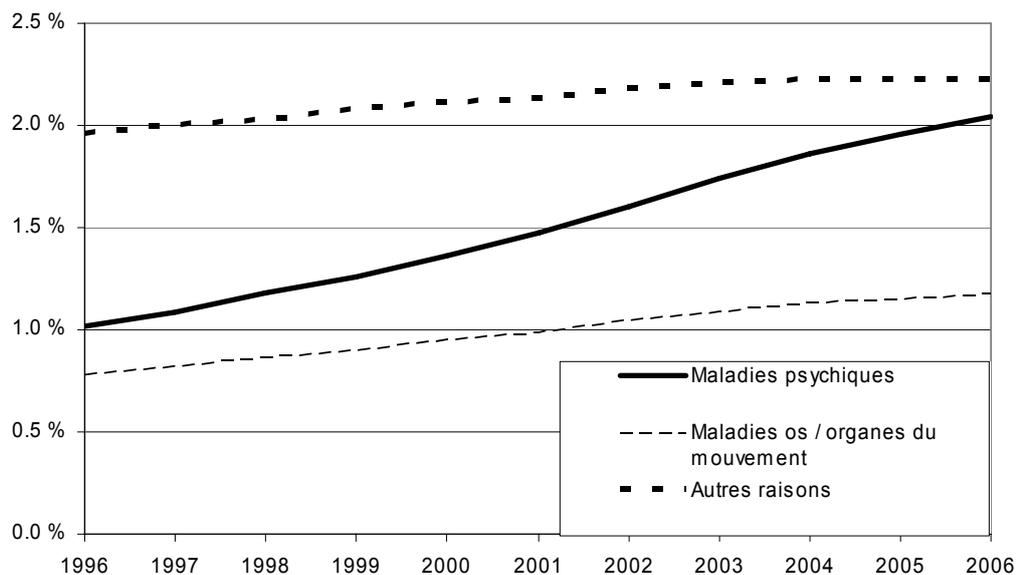
Le nombre des allocataires de l'AI a très fortement augmenté ces dix dernières années. Ils représentaient, en 2006, 5,4 % de la population active. En d'autres termes, parmi les personnes de plus de 18 ans et en-deçà de l'âge de la retraite, une sur vingt percevait une rente de l'AI. Le nombre de rentes versées était encore de 208 000 en janvier 1996 ; il atteignait déjà 299 000 en janvier 2006.

Taux des rentiers AI à la population active (18 - âge de la retraite AVS)



Le nombre de rentes octroyées en raison de maladies psychiques a augmenté plus que la moyenne. Cette évolution est pour beaucoup dans la forte progression du nombre de nouvelles rentes (accordées dans 40 % des cas en raison d'atteintes psychiques).

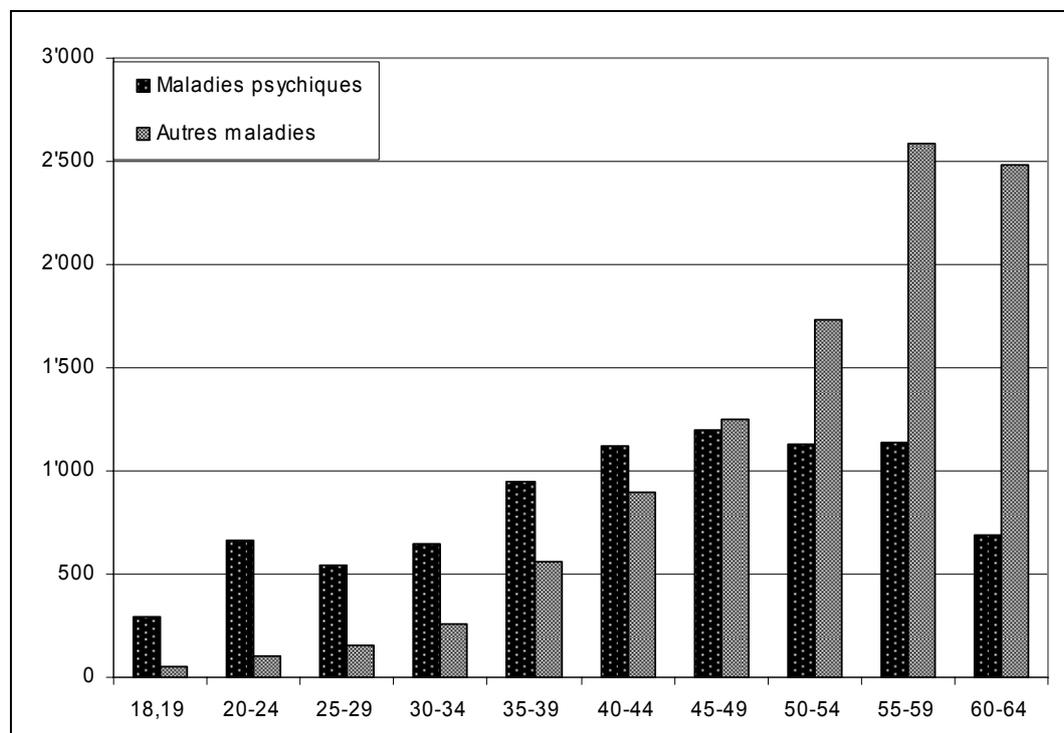
Taux des rentiers AI à la population active (18 - âge de la retraite AVS)



L'augmentation du nombre de rentes est particulièrement marquée chez les assurés jeunes. Une analyse par catégories d'âge montre en outre que, jusqu'au groupe des 40 à

44 ans, davantage de rentes sont octroyées pour des atteintes psychiques que pour d'autres maladies (voir graphique ci-dessous).

Nouvelles rentes AI pour cause de maladie en Suisse 2005



Les plus touchés sont donc des assurés jeunes, qui auraient encore devant eux une longue carrière professionnelle. Leur sortie précoce du monde du travail s'avère doublement néfaste. D'une part, les rentes doivent être versées et financées sur une plus longue période que pour les assurés plus âgés. D'autre part, cette sortie souvent définitive du monde du travail entraîne aussi pour beaucoup une exclusion de la vie sociale. Si, grâce à un soutien précoce et ciblé, ces personnes parviennent à continuer de travailler (même à temps partiel), on aura réussi à prévenir l'exclusion et ses répercussions sociales négatives. En introduisant de nouvelles mesures de réinsertion, la 5^e révision de l'AI favorise de manière ciblée l'intégration des assurés dont la capacité de travail est réduite pour des raisons psychiques.

➔ Feuille
d'information
Mesures de
réinsertion

Que veut le projet ?

Il faut assainir l'AI pour que ses prestations en faveur des personnes handicapées et la protection de l'ensemble de la population restent garanties, et pour mettre un terme à l'épuisement de la fortune de l'AVS. La première des priorités est de remédier au déficit de l'AI, afin d'empêcher sa dette d'augmenter encore.

L'AI ne suit plus suffisamment son principe selon lequel « la réadaptation prime la rente ». Une partie de ses rentes sont versées aujourd'hui à des assurés qui auraient pu conserver leur capacité de gain si des mesures appropriées avaient été prises à temps. La 5^e révision de l'AI est la réponse à la question de savoir comment faire baisser

efficacement et durablement l'effectif des rentes. Elle corrige le système en profondeur en s'attaquant aux causes, ce qui a pour effet d'augmenter durablement le taux de réadaptation et de réduire les dépenses liées aux rentes. La mesure essentielle consiste à agir sur les causes de leur progression massive qui sont liées au système lui-même (dépôt tardif des demandes, longueur des procédures, intervention différée des efforts de réadaptation, manque de coordination entre les acteurs, absence d'instruments de réadaptation spécifiques pour le groupe nombreux des malades psychiques).

L'approche adoptée pour ce faire est d'investir dans une meilleure réadaptation des personnes dont la capacité de travail est limitée pour des raisons de santé. Ces investissements sont clairement payants sur la durée, tout en favorisant l'intégration sociale des personnes handicapées. Mais c'est seulement à moyen terme que la hausse progressive du taux de réadaptation, après l'entrée en vigueur de la révision, pourra se traduire par un allègement du déficit de l'AI. C'est pourquoi la 5^e révision prévoit aussi des mesures d'économie à effet immédiat. L'amélioration de la réadaptation jointe à des mesures d'économie socialement acceptables permettront de stabiliser les dépenses et le déficit de l'AI. La révision pose ainsi les bases nécessaires à l'assainissement de l'assurance.

La 5^e révision peut entrer en vigueur dans un contexte favorable. Grâce à une pratique plus stricte dans le cadre légal actuel, l'AI a enregistré depuis 2003 une diminution du nombre de nouvelles rentes. En 2006, cette évolution, jointe à une conjoncture économique positive (davantage de recettes de cotisations salariales), a permis à l'AI de réduire pour la première fois ses dépenses par rapport à l'année précédente, mais le déficit atteignait tout de même 1,6 milliard de francs. Les innovations apportées par la 4^e révision en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004 – en particulier l'aide au placement et les services médicaux régionaux – se sont aussi avérées positives. Cette évolution réjouissante montre que des changements de cap orientés vers un objectif bien précis sont possibles et produisent leurs effets. Mais les instruments actuellement à disposition de l'AI ne lui permettent de loin pas d'apporter des corrections suffisamment marquées et durables. Ce n'est qu'avec la réforme du système amenée par la 5^e révision, qui aura pour effet de réduire sur la durée le nombre de nouvelles rentes, que les dépenses et le déficit de l'AI cesseront d'augmenter ces prochaines années.

Le projet en détail

La 5^e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité a été adoptée par le Parlement le 6 octobre 2006, par 118 voix contre 63 et 3 abstentions au Conseil national et par 35 voix contre 7 et 2 abstentions au Conseil des Etats. La nouvelle loi comprend les dispositions suivantes :

➔ Feuille Détection et intervention précoces

d'information
Détection et
intervention
précoces

- A l'heure actuelle, la personne assurée dépose en général sa demande à l'AI au plus tôt un an après que les premiers signes d'une incapacité de gain potentielle sont apparus. A ce moment-là, elle a généralement déjà perdu son emploi et ses chances de réadaptation sont très diminuées. Le nouveau dispositif de détection et d'intervention précoces, qui concerne les personnes dont la capacité de travail est restreinte pour des raisons de santé, intervient dès un mois d'incapacité de travail ; il vise à les maintenir à leur poste ou à leur en trouver rapidement un qui leur convienne. Afin que l'AI puisse agir sans perdre de temps, l'employeur et d'autres personnes explicitement autorisées peuvent communiquer les cas d'invalidité potentielle. La 5^e révision de l'AI n'introduit toutefois pas d'obligation d'aviser, ni pour les assurés ni pour les employeurs ; elle va donc moins loin que l'assurance-accidents qui, elle, comporte une telle obligation.
- Dans le cadre de la détection précoce, l'AI prend aussitôt contact avec la personne assurée et examine son incapacité de travail. Elle passe rapidement à l'intervention précoce, c'est-à-dire qu'elle fait son maximum pour mettre en place de façon simple des mesures de réadaptation si celles-ci semblent pouvoir apporter des résultats. Pendant la phase de détection précoce, l'AI n'examine pas encore le droit aux prestations, car cette procédure, complexe et laborieuse, risquerait de faire perdre un temps précieux. La personne assurée doit faire tout ce que l'on peut raisonnablement exiger d'elle pour réduire la durée et l'ampleur de l'incapacité de travail. Les mesures d'intervention précoce possibles sont les adaptations du poste de travail, les cours de formation, le placement, l'orientation professionnelle, la réadaptation socioprofessionnelle et les mesures d'occupation.
- Ces mesures, peu coûteuses (en moyenne 5000 francs par personne, au maximum 20 000 francs), sont accordées au plus jusqu'à ce que la détermination du droit aux mesures de réadaptation ordinaires de l'AI soit achevée.
- Alors qu'il peut s'écouler actuellement jusqu'à trois ans entre le moment où une maladie se déclare et celui où l'AI accorde des prestations, les premières mesures de réadaptation (intervention précoce) seront désormais prises déjà au bout de quelques semaines. La décision formelle quant aux prestations de l'AI (mesures de réadaptation ordinaires, selon la pratique actuelle, éventuellement avec une rente partielle, voire entière) sera souvent rendue au bout de deux à trois mois et, dans la plupart des autres cas, dans les six premiers mois. La durée de l'instruction sera donc fortement réduite par rapport à aujourd'hui (voir « Accélération de la procédure »).

Mesures de réinsertion, notamment pour les handicapés psychiques

➔ Feuille
d'information
Mesures de
réinsertion

- L'AI ne possède pas, pour l'instant, d'instruments spécialement conçus pour les personnes dont la capacité de travail est limitée pour des raisons psychiques. Il était nécessaire de combler cette lacune, tant en raison de la forte augmentation du nombre de rentes AI octroyées pour ces motifs que dans l'intérêt des personnes concernées. Les nouvelles mesures introduites par la révision visent spécifiquement à insérer ou à réinsérer les handicapés psychiques qui possèdent un potentiel de réadaptation et pourraient en principe gagner leur vie, mais qui ne sont pas encore suffisamment stabilisés pour être certains d'achever avec succès des mesures de réadaptation d'ordre professionnel. Ces nouvelles mesures visent à consolider l'aptitude à la réadaptation. Pour ce faire, elles doivent développer des aptitudes comme la volonté de travailler, l'intégration sociale et la motivation, tous éléments indispensables à la réussite de la réinsertion comme au maintien ultérieur dans la vie professionnelle. Elles sont adaptées de manière souple au tableau clinique de la personne et à l'évolution de sa maladie, ce qui est particulièrement important pour les malades psychiques. Concrètement, il peut s'agir d'un entraînement à l'endurance, d'un entraînement progressif, d'un travail de transition et d'une réinsertion proche de l'économie avec un soutien sur le lieu de travail (REST), c'est-à-dire d'un emploi sur le marché primaire du travail.
- Le marché du travail étant devenu plus complexe, les nouvelles mesures de réinsertion prévues tiennent compte du fait que les conseils de professionnels sont nécessaires à la réadaptation des handicapés psychiques. Elles sont donc adaptées à ces exigences.

Placement et orientation professionnelle, implication des employeurs

➔ Feuille
d'information
Employeurs

- Aujourd'hui déjà, sans mesures contraignantes à l'égard des employeurs, la Suisse est le pays de l'OCDE où le taux d'emploi de personnes handicapées est le plus élevé. Bâtissant sur ce système libéral qui fonctionne bien, la 5^e révision élargit de façon ciblée l'éventail des incitations à employer des personnes dont la capacité de travail est réduite pour des raisons de santé (conseil et soutien financier).
- Quand l'AI place une personne handicapée, elle peut verser un complément à son salaire pour la durée de l'initiation au travail et de la mise au courant (180 jours au maximum). Elle dédommage ainsi financièrement l'employeur de ce que, au début, le rendement fourni est généralement inférieur.
- Si, une fois placée, la personne retombe en incapacité de travail, les cotisations que l'employeur doit verser à la prévoyance professionnelle et à l'assurance pour

perte de gain risquent d'augmenter. L'AI peut verser un dédommagement pour compenser cette augmentation.

- La révision prévoit une indemnisation pour les employeurs qui permettent à des salariés handicapés d'effectuer des mesures de réadaptation dans leur entreprise (réinsertion proche de l'économie avec soutien sur le lieu de travail REST).
- Tout assuré est apte à la réadaptation s'il peut continuer à gagner sa vie à un autre poste ou dans une activité adaptée, même s'il est en incapacité de travail dans l'emploi qu'il occupait jusqu'ici. Il a droit à un soutien actif de la part de l'AI dans la recherche d'un poste qui lui convienne. La 4^e révision de l'AI a déjà introduit cet instrument ; la 5^e facilitera l'accès au placement.
- Les employeurs sont plus étroitement impliqués dans les efforts de réadaptation ; leur collaboration active est inscrite dans la loi. La révision prévoit qu'ils collaborent activement avec l'office AI et contribuent à trouver la meilleure solution possible pour la personne assurée. L'AI leur propose également, outre les incitations financières mentionnées, des conseils pratiques et un soutien sur place par des professionnels. Comme les assurés, les employeurs, dans le cadre des activités de réadaptation, profitent d'un suivi par l'AI lorsque les problèmes de santé d'un salarié les confrontent à la perte prévisible d'une force de travail (et donc de savoir-faire et d'expérience).

Accélération de la procédure

- Alors qu'il peut s'écouler actuellement jusqu'à trois ans entre le moment où une maladie se déclare et celui où l'AI accorde des prestations et entreprend quelque chose pour réinsérer la personne, les premières mesures de réadaptation (intervention précoce) seront désormais prises déjà au bout de quelques semaines. La décision formelle quant aux prestations de l'AI (mesures de réadaptation ordinaires, selon la pratique actuelle, éventuellement avec une rente partielle; ou alors rente entière) sera souvent rendue au bout de deux à trois mois et, dans la plupart des autres cas, dans les six premiers mois. S'il semble que les mesures de réadaptation permettront d'éviter totalement l'invalidité ou, du moins, le versement d'une rente entière, la réadaptation est mise en route. La rente entière est ainsi exclue. La loi oblige désormais à rendre la décision de principe « réadaptation ou rente entière » au plus tard un an après le dépôt formel de la demande de prestations auprès de l'AI.
- La révision supprime le versement rétroactif de rentes (actuellement, les rentes AI peuvent être versées rétroactivement pour une durée allant jusqu'à un an).

Evaluation plus stricte, mais juste, du droit à la rente

- L'accès à la rente est rendu plus difficile. Concernant les conditions du droit à la rente, une nouvelle disposition s'ajoute à celles qui existent déjà : avant que l'on puisse lui octroyer une rente, il faut que la personne assurée ait entrepris et soutenu activement les mesures raisonnablement exigibles visant à maintenir, à rétablir ou à améliorer son aptitude à la réadaptation. C'est seulement lorsque les mesures possibles ont toutes échoué, ou qu'il apparaît d'emblée qu'aucune mesure n'offre des perspectives de succès, que le droit à la rente est examiné. Toute personne réellement incapable de travailler continue bien évidemment à percevoir une rente.

➔ Feuille
d'information
Accès à la rente

Mesures d'économie ciblées

- La 5^e révision prévoit des mesures d'économie propres à réduire sérieusement les dépenses de l'AI tout en restant acceptables socialement. Grâce aux prestations complémentaires à l'AI, les restrictions touchant les prestations ne réduiront pas les handicapés à la misère.
- Les **rentes complémentaires encore versées** aux conjoints des personnes percevant une rente AI sont supprimées. Il n'y a déjà plus de nouvelles rentes complémentaires depuis 2004 ; elles ont été remplacées par des allocations pour impotent d'un montant double pour les assurés dont le besoin de soins est avéré. Ces allocations soutiennent financièrement les conjoints qui s'occupent de personnes à l'AI. Les rentes complémentaires en cours équivalent donc à un double paiement, désormais supprimé, ce qui garantit aussi l'égalité de traitement avec les assurés ayant obtenu une rente AI après 2004 ou non mariés.
- Le **supplément de carrière** ne sera pas appliqué aux rentes futures. Ce supplément qui simule l'augmentation de salaire théoriquement possible s'applique actuellement aux assurés qui avaient moins de 45 ans quand l'invalidité est survenue. L'idée d'un salaire augmentant automatiquement avec l'âge ne correspond plus à la situation actuelle. La disparition de ce supplément concernera environ 5000 personnes. Les assurés qui étaient invalides avant d'atteindre leur majorité perçoivent une rente extraordinaire atteignant 133 % de la rente minimale ; là, il n'y a pas de changement.
- A l'avenir, les assurés qui n'exerçaient pas d'activité lucrative avant une mesure de réadaptation financée par l'AI ne toucheront plus d'**indemnités journalières**. Cela paraît logique, car ces indemnités ont pour fonction de remplacer le salaire pendant la durée de la mesure de réadaptation ; il n'y a aucune raison de « remplacer » un revenu dont les personnes se passaient auparavant. Elles toucheront à l'avenir un dédommagement pour la garde des enfants et des

➔ Feuille
d'information
Mesures
d'économie

membres de leur famille pendant qu'elles exécuteront la mesure.

Le droit à des allocations pour enfants en lien avec des indemnités journalières de l'AI est limité aux parents qui ne touchent pas déjà une allocation liée à une activité lucrative. En outre, pour éviter une surindemnisation, le montant du supplément pour enfant est réduit.

- Les prestations sont réduites en cas de **surassurance** afin d'éviter les situations dans lesquelles le total des prestations de l'AI est supérieur au revenu dont la personne disposait grâce à son travail avant de devenir invalide.
- Les **mesures médicales** destinées à la réadaptation de personnes de plus de 20 ans ne sont plus financées par l'AI, mais par l'assurance-maladie. Le mode de financement actuel avait été réglé à une époque où cette dernière n'était pas obligatoire. La suppression de cette règle apporte au système une correction qui s'imposait depuis longtemps.
- La **durée minimale de cotisation** à l'AVS/AI donnant droit à une rente AI est augmentée : d'un an jusqu'ici, elle est portée à trois ans. Des clauses de protection sont prévues pour les assurés jeunes.

➔ Feuille d'information
Collaboration inter-institutionnelle

Collaboration interinstitutionnelle CII

- La collaboration interinstitutionnelle (CII) entre AI, assurance-chômage (AC), organes cantonaux chargés de favoriser la réinsertion professionnelle, aide sociale, assurances privées (assureurs perte de gain p.ex.), assureurs-accidents et institutions de prévoyance professionnelle (caisses de pension) se développe depuis quelques années. Elle sert essentiellement à éviter ce qu'on appelle l'« effet tourniquet » : dans les cas complexes où les problèmes sociaux et professionnels s'ajoutent aux problèmes de santé, il est généralement très long et difficile d'analyser les causes de la situation et d'en avoir une vue d'ensemble. De plus, très souvent, aucune décision ne permet de déterminer quelle institution ou assurance sociale doit prendre la responsabilité du cas et coordonner son action avec les autres pour trouver une solution. La personne concernée est sans cesse renvoyée d'une institution à l'autre sans qu'aucune ne puisse intervenir à temps pour résoudre son problème.
- La CII permet aux différentes institutions avec lesquelles la personne est en contact de coordonner leurs activités (gestion par cas) et d'échanger des informations de la manière la plus simple possible, ce qui revêt une importance particulière pour la détection et l'intervention précoces. La LAI actuelle ne prévoit formellement que la collaboration interinstitutionnelle entre AI, AC et organes cantonaux de réinsertion professionnelle ; la révision élargit la base légale à la collaboration avec les autres institutions mentionnées.

Les conséquences financières de la révision

➔ Feuille
d'information
Conséquences
financières

Vue d'ensemble

Réduction des dépenses (moyenne annuelle de 2008 à 2026)	Millions de francs
Détection précoce, intervention précoce et mesures de réinsertion (après déduction des investissements)	253
Relèvement à trois ans de la durée minimale de cotisation et abaissement de la limite pour la réduction en cas de surassurance	9
Adaptation des indemnités journalières de l'AI	28
Suppression du supplément de carrière	83
Financement des mesures médicales par l'assurance-maladie	31
Suppression des rentes complémentaires en cours	104
Contributions versées à l'employeur	– 10
Réduction totale des dépenses = économies	498
Modification des recettes (moyenne annuelle de 2008 à 2026)	
Recettes provenant des recours	11
Diminution de la contribution fédérale (avec la RPT, 38 % de 498)	– 188
Variation totale des recettes	– 177
Amélioration moyenne du compte d'exploitation de l'AI	321

Le renforcement de la réadaptation permettra, à long terme, de réduire les dépenses de l'AI, en moyenne, de 253 millions de francs par an, à quoi s'ajoute encore une réduction de 245 millions grâce aux mesures d'économie. Au total, avec la révision, les dépenses diminueront de 498 millions et le déficit de 321 millions de francs en moyenne annuelle.

Pourquoi 321 millions et non 498 ? Cela tient à la manière dont l'AI est financée. Ses dépenses sont prises en charge à hauteur d'environ 38 % par la Confédération (compte tenu de la réforme de la péréquation financière, la RPT, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008). Cela signifie que pour chaque franc que l'AI dépense, elle reçoit 38 centimes des pouvoirs publics. Par conséquent, si elle réduit ses dépenses d'un franc, elle reçoit aussi 38 centimes de moins. En économisant un franc, elle n'économise donc en réalité que 62 centimes.

Évolution de la réduction des charges due au renforcement de la réadaptation

De 2008 à 2026, le renforcement de la réadaptation permettra de réduire les dépenses de l'AI de 253 millions de francs en moyenne par an (après déduction des

investissements, soit près de 500 millions de francs). Mais que représentera cette diminution des charges année par année après l'entrée en vigueur de la révision ?

Durant les six premières années, les investissements consentis pour renforcer la réadaptation constituent pour l'AI des charges supplémentaires. Mais à partir de la septième année, le montant cumulé des rentes évitées grâce à ce renforcement dépasse celui des investissements. Le solde – rentes économisées moins investissements – devient donc positif à partir de cette date. Le phénomène continuant, la réduction des charges de l'AI s'accroît ensuite d'année en année : elle devrait, si l'entrée en vigueur a lieu en 2008, atteindre 800 millions de francs en 2026.

Importance de la réduction des dépenses pour l'assainissement de l'assurance

La 5^e révision de l'AI permet de stabiliser les dépenses et le déficit de l'AI, qui sinon continueront à s'accroître. Il faut insister sur ce résultat, car la réduction des dépenses est due, pour plus de moitié, au renforcement de la réadaptation qui, en même temps, rend les personnes handicapées plus fortes sur le plan social. **Le projet est donc équilibré.** D'un côté il permet d'économiser par la suppression – acceptable socialement – de certaines prestations et, de l'autre, il investit des sommes considérables dans des mesures qui constituent des améliorations concrètes pour les personnes concernées. Ces investissements se traduisent au bout du compte par une réduction des coûts.

La 5^e révision de l'AI à elle seule ne suffira pas à assainir l'assurance. Mais elle constitue un pas décisif dans cette direction, car cette nouvelle orientation – utiliser au maximum le potentiel de réadaptation – équivaut à un **assainissement structurel**. La révision mettra fin à l'augmentation continue des dépenses et du déficit due aux faiblesses du système (dépôt tardif des demandes, longueur de la procédure, mise en œuvre différée des efforts de réadaptation, manque de coordination entre les acteurs, absence d'instruments de réadaptation adaptés au grand groupe des malades psychiques). **Elle pose ainsi la base indispensable à l'assainissement de l'AI.** Appliquer les mesures de la 5^e révision, c'est réparer le tonneau percé, qui sinon ne se remplira jamais.

Des recettes supplémentaires, cependant, sont absolument nécessaires à un assainissement total. Si l'on se bornait à réduire les prestations, il faudrait en effet procéder à une coupe sombre : rien de moins qu'une réduction des rentes de 40 %. C'est pourquoi le Conseil fédéral a soumis au Parlement, en même temps que la 5^e révision,

➔ Feuille d'information Financement additionnel un message prévoyant un financement additionnel qui vise à financer et à désendetter l'AI. L'objectif de ce projet est le financement complet des dépenses courantes de l'AI et l'extinction de sa dette d'ici 2026. Le 17 juin 2007, nous ne voterons pas sur ce projet, actuellement débattu au Parlement.

Les arguments en faveur de la 5^e révision

Équilibrée et tournée vers l'avenir, la 5^e révision de l'AI garantit les prestations que l'AI verse aux personnes handicapées. Elle garantit aussi aux citoyennes et aux citoyens de pouvoir continuer de compter sur le soutien de l'AI s'ils en ont eux-mêmes besoin un jour.

► **L'assainissement par la réadaptation : investir tout en économisant**

L'assurance-invalidité est financièrement en déséquilibre. Pour rétablir l'équilibre, il est nécessaire de stabiliser et de réduire l'effectif des rentes. C'est ce que permettent les **investissements dans la réadaptation professionnelle**. Une meilleure réadaptation signifie moins de rentes sur la durée. Des investissements considérables dans la réadaptation produiront au bout du compte des **économies sur le coût des rentes**. Une meilleure insertion professionnelle signifie aussi une meilleure intégration sociale des personnes handicapées. La détection et l'intervention précoces prévues, ainsi que des mesures de réinsertion facilement accessibles, ont **valeur de modèle sur le plan international**, comme le relève un rapport de l'OCDE. Car avec la 5^e révision de l'AI, la Suisse empoigne résolument et de manière exemplaire un problème économique et social d'envergure auquel la plupart des pays industrialisés sont confrontés : la forte augmentation du nombre de personnes qui, pour des raisons de santé, quittent prématurément le marché du travail.

► **Une assurance de réadaptation, non de contrôle du droit à la rente**

Avec la 5^e révision, l'assurance-invalidité déplace ses priorités : l'utilisation optimale du potentiel de réadaptation est plus importante que la vérification du droit aux rentes. Celles-ci continueront de représenter la majeure partie des coûts de l'AI, mais les nouveaux instruments offrent des chances de (ré)insertion dans la vie active à un nombre bien plus grand de personnes. **Cette réorientation de l'assurance vers la réadaptation place l'AI sur le terrain solide indispensable à son assainissement.**

► **Contre des rentes injustifiées / La réadaptation prime**

Le travail est une valeur centrale de notre société. **Celui qui ne peut réellement plus travailler continuera à percevoir une rente. Mais celui qui, avec le soutien approprié et les capacités que lui laisse son état de santé, peut encore travailler ne doit toucher qu'une rente partielle ou, dans le meilleur des cas, pas de rente du tout.** Avec la 5^e révision, l'évaluation du droit à la rente sera plus stricte, mais juste. 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 ne sera examiné que lorsque toutes les mesures de réadaptation possibles auront été appliquées sans succès. **C'est ainsi que l'on agira contre la perception injustifiée de rentes.**

► **L'AI soutient aussi les employeurs / Des incitations, pas des quotas**

Aujourd'hui déjà, sans mesures contraignantes à l'égard des employeurs, la Suisse est **le pays de l'OCDE qui atteint le plus fort taux d'emploi de personnes handicapées**. La 5^e révision de l'AI bâtit sur un système libéral d'emploi de ces personnes qui fonctionne déjà bien. Elle inscrit dans la loi la collaboration active de l'employeur à la réadaptation. Ainsi, l'AI attend de lui qu'il participe activement à la réadaptation en collaboration avec elle. La révision mise sur des **incitations à l'adresse des employeurs** pour qu'ils emploient des personnes aux capacités réduites. Ces incitations consistent en des offres bien concrètes de l'AI : conseil et suivi sur place, allocations d'initiation au travail, indemnité en cas d'augmentation des cotisations à la prévoyance professionnelle ou à l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie et contributions aux mesures de réinsertion sur le lieu de travail.

La révision évite en revanche délibérément de miser sur des quotas. **Les expériences faites à l'étranger, tout comme les études réalisées, montrent que le système des quotas ne produit pas le succès escompté et a des effets pervers**. L'introduction d'un quota a pour effet de déclarer et de stigmatiser comme handicapées, pour que l'entreprise atteigne le quota, les personnes aux capacités réduites qui y travaillent déjà. Ces personnes qui gagnaient leur vie sans toucher de rente étaient déjà intégrées ; par conséquent, l'intégration des handicapés ne s'en trouve pas améliorée. A cela s'ajoute qu'ils devraient être enregistrés comme « intégrés », donc figurer dans une sorte de registre des personnes aux capacités réduites, pour que l'entreprise continue de remplir le quota.

Avec la détection et l'intervention précoces, ainsi qu'avec les incitations mentionnées, la 5^e révision apporte aux employeurs des avantages concrets. L'AI devient pour eux un **conseiller compétent** pour faire face aux incapacités de travail de relativement longue durée ou aux absences répétées pour raisons de santé. Elle les aide sur place, pour chaque cas, à trouver rapidement et simplement des solutions sur mesure qui soient profitables tant à l'employeur (maintien de la force de travail et du savoir-faire) qu'à l'assuré (insertion et revenu propre).

► **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 le Parlement, exploitent à fond le potentiel d'économies ainsi délimité. Cette réduction ciblée des prestations ne précipitera pas les handicapés dans la misère, car il sera toujours possible de toucher des prestations complémentaires à l'AI. Les mesures d'économie produisent un effet immédiat, tout en compensant dans une

certaine mesure les investissements faits dans la réadaptation, qui ne seront payants qu'après quelques années.

► **D'autres assurances aussi sont allégées**

Le renforcement de la réadaptation ne déchargera pas seulement les finances de l'AI. Dans le système des trois piliers, en effet, les décisions relatives aux prestations d'une assurance touchent aussi celles des autres assurances. Ainsi le 2^e pilier (caisse de pension) se « raccroche » à l'AI et reprend ses décisions de rente. Si donc une réadaptation réussie permet d'éviter de futures rentes AI ou que seules des rentes partielles s'avèrent nécessaires, le 2^e pilier s'en trouvera lui aussi financièrement allégé, ce qui aura des répercussions positives sur les cotisations des salariés et des employeurs à la prévoyance professionnelle. L'assurance-accidents et l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie auront elles aussi moins de frais si l'AI parvient à réadapter plus rapidement davantage de personnes. Elles devront verser moins longtemps leurs indemnités journalières, car l'AI assume elle-même celles qui sont liées aux mesures de réadaptation. Cela aussi aura des répercussions positives sur les primes de ces assurances fonctionnant selon le principe du bonus/malus.

► **L'assainissement de l'AI contribue aussi à garantir l'AVS**

Les deux assurances sociales AVS et AI forment ensemble le premier pilier du système suisse de sécurité sociale. Elles sont aussi liées entre elles structurellement. Le Fonds AVS couvre la dette de l'AI, qui ne cesse de croître. L'insuffisance de financement de l'AI épuise toujours plus les liquidités dont l'AVS a besoin pour garantir ses rentes.

L'assainissement de l'AI s'impose donc non seulement pour maintenir à long terme ses prestations, mais aussi pour préserver la pérennité de l'AVS.

Les conséquences d'un rejet

Un non à la révision

- empêcherait d'améliorer la réadaptation des personnes handicapées ;
- provoquerait des coupes radicales dans les prestations de l'AI ;
- ne changerait rien à l'urgent besoin d'assainissement de l'assurance ;
- laisserait sans réponse la question de savoir comment l'assainir ;
- laisserait le déficit et la dette de l'AI atteindre des sommets vertigineux ;
- ne ferait rien pour empêcher l'épuisement de la fortune de l'AVS.

Une occasion manquée de rendre plus fortes les personnes handicapées

Un rejet de la 5^e révision de l'AI réduirait pratiquement à néant les possibilités d'insérer davantage de personnes handicapées dans le monde du travail et de favoriser ainsi leur participation à la vie sociale. **La votation est le bon moment de dire oui aux investissements dans la réadaptation professionnelle des personnes handicapées, investissements qui seront payants au bout du compte.** Si on laisse passer cette occasion, il est plus que probable que le projet de révision suivant visera essentiellement à réduire les dépenses de l'assurance surendettée en taillant dans ses prestations. Cela ne serait possible qu'au prix de réductions massives des prestations et de mesures coercitives. D'importantes associations de défense des personnes handicapées partagent ces réserves, raison pour laquelle elles n'ont pas soutenu le référendum.

Une occasion manquée de maintenir des emplois pour les personnes handicapées

La meilleure intégration, c'est encore d'éviter la désinsertion. Pour que les personnes dont la capacité de travail est diminuée puissent dans toute la mesure du possible conserver leur poste ou un emploi approprié, **l'AI doit pouvoir agir préventivement**, avant que la personne devienne définitivement invalide. L'AI ne pourra assumer ces nouvelles tâches que sur la base légale offerte par la 5^e révision. **Un rejet barrerait cette voie pour longtemps.**

L'assainissement de l'AI, reporté, coûtera beaucoup plus cher

L'AI doit être assainie et désendettée. La 5^e révision constitue un premier pas, indispensable, dans cette direction. Elle permet de stabiliser les dépenses et le déficit de l'AI. Sans elle, dépenses, déficit, dette et intérêts de la dette continueront de croître à un rythme effréné ces prochaines années pour atteindre des sommets vertigineux. Des recettes supplémentaires sont absolument indispensables pour assainir totalement l'AI. **En cas de rejet de la 5^e révision, le financement additionnel devrait être reporté sine die, ce qui risquerait de signifier la débâcle financière de l'assurance.** Si rien n'est entrepris dans l'AI, sa dette va plus que doubler, passant de 9,3 milliards de francs fin 2006 à environ 20 milliards fin 2012.

L'endettement de l'AI compromet toujours plus la solvabilité de l'AVS

La dette de l'AI réduit de plus en plus les liquidités de l'AVS. Or, l'AVS a besoin d'une certaine réserve de liquidités pour pouvoir verser ses rentes en tout temps. On considère que le minimum absolu est de 10 à 15 % des dépenses d'une année. Dans l'hypothèse théorique où tant l'AVS que l'AI continueraient de fonctionner sur les bases légales actuelles, l'AVS atteindrait ce minimum en 2018 et serait ainsi insolvable.

Notions clé de l'AI

- Handicapés :** personnes atteintes dans leur santé physique, mentale ou psychique. Pour l'assurance-invalidité, il importe en particulier d'établir dans quelle mesure et avec quel soutien quelqu'un peut encore travailler en dépit d'une atteinte à sa santé.
- Invalides :** personnes handicapées dont la capacité de gain subit une atteinte vraisemblablement permanente ou de longue durée, totale ou partielle.
- Incapacité de travail :** incapacité pour une personne, pour des raisons de santé, d'accomplir son travail *actuel* pendant un certain temps.
- Incapacité de gain :** incapacité de travail totale ou partielle, pour des raisons de santé, affectant durablement une personne malgré le traitement et la réadaptation, *quel que soit le travail envisageable* pour elle.
- Réadaptation :** mesures financées par l'AI, telles que reclassement, orientation professionnelle ou encore adaptation du poste de travail, permettant à des personnes handicapées ou invalides de conserver ou de retrouver un emploi en dépit d'une atteinte à leur santé.
- Réinsertion :** intégration dans un contexte social, allant plus loin qu'une simple réadaptation professionnelle et permettant à une personne de participer à la vie sociale.