

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Berne, le 5 octobre 2010

Reg: RD-2.135.213

Consultation sur la 6e révision AI - deuxième volet (6b): prise de position du comité CDAS

Madame, Monsieur,

Par la présente, nous vous remercions beaucoup de la possibilité de nous prononcer dans le cadre de la procédure de consultation relative à la 6e révision AI - deuxième volet (6b). Dans un premier temps,, nous aimerions faire quelques remarques générales sur le projet de révision 6b. Dans la seconde partie de notre prise de position, vous trouverez nos demandes et remarques concernant plusieurs points centraux et articles de ce projet de loi.

Remarques générales sur la révision 6b

Contexte

Le volet 6b de la 6e révision AI se fonde sur le principe "La réadaptation prime la rente" intégré dans la 5e révision AI. Il renforce et complète les mesures de réadaptation et de prévention et élimine les fausses incitations existantes dans l'organisation des rentes partielles (système de rentes linéaire). Les rentes AI pour enfant seront réduites (une rente complète pour enfant passera de 40% à 30% d'une rente invalidité complète). En ce qui concerne les frais de voyage, les déséquilibres seront corrigés, ce qui induira des dépenses moins importantes de l'AI pour les frais de voyage et réduira de quelque 30 mio CHF/année les contributions à des organisations privées d'aide aux handicapés. Simultanément, des mesures visant à renforcer la réadaptation et à favoriser le maintien des assurés sur le marché du travail seront prises (détection précoce étendue, orientation et accompagnement intensifiés des assurés et des employeurs), la lutte contre la fraude sera accrue et l'intégration professionnelle des élèves sortant d'écoles spéciales réorganisée. Le projet a pour but de désendetter l'AI d'ici à 2028 et ce au moyen d'une réduction des prestations avec des diminutions de dépenses du côté de l'AI et des dépenses supplémentaires pour les cantons.

Date et conséquences de la 6e révision AI

Les principes "La réadaptation prime la rente", "Intégration pour sortir de la rente" et "Il faut que le travail soit payant" sont généralement approuvés. Il subsiste toutefois des doutes sur la réussite effective de l'intégration dans la proportion admise dans le message. L'assainissement de l'AI par le biais de l'instrument de l'intégration, introduit avec la 5e révision de l'AI, se poursuit et est fortement intensifié avec la 6e révision AI. Une évaluation des effets et de la durabilité des mesures d'intégration de la 5e révision AI n'a toutefois pas encore eu lieu, en d'autres termes il manque jusqu'à présent une analyse d'impact effective. C'est pourquoi la question se pose de savoir si le projet, d'orientation similaire, est présenté au moment propice, autrement dit si le succès prévu en matière de

réadaptations est réaliste et s'il ne serait pas nécessaire de disposer d'abord d'une évaluation de la 5e révision AI comme base. Le rythme accéléré des révisions de la LAI crée des incertitudes sur le plan juridique.

Pour les cantons, la première question qui se pose est de savoir quelles seront les répercussions sur les cantons des adaptations de la révision 6b de l'AI. Les prestations individuelles de l'AI relevant de la Confédération, le surplus de charges pour les cantons engendré par les mesures concernant les prestations individuelles AI n'est dès lors pas conforme à la RPT. C'est pourquoi nous suggérons que la charge supplémentaire des cantons, présentée dans le rapport et due aux dépenses de PC en augmentation, soit compensée entièrement ou du moins partiellement par la Confédération, p. ex. par le biais d'une adaptation de la participation des cantons aux PC.

Réduction des prestations et transfert des coûts sur les cantons

Outre les investissements pour une intégration renforcée des assurés souffrant d'un handicap psychique en particulier, l'élimination de fausses incitations et la lutte contre les abus et le déséquilibre des prestations (frais de voyage), le volet 6b entreprend diverses réductions des prestations, p. ex.:

- Le nouveau système de rentes conduit à de nettes diminutions de prestations notamment pour les bénéficiaires de rentes partielles ayant un taux d'invalidité de 50 à 79% et parfois jusqu'à 99%;
- L'adaptation des rentes pour enfants réduit les prestations AI pour les familles d'assurés avec des enfants;
- La réduction des contributions aux organisations privées d'aide aux handicapés réduit leur potentiel d'action. On ne sait pas encore clairement si ces prestations seront remplacées et, le cas échéant, par qui.

Ces réductions de prestations s'expliquent d'une part par la garantie à long terme de l'égalité financière et d'autre part par le désendettement nécessaire de l'AI. Si l'on considère intégralement l'AI avec les étapes de révision effectuées jusqu'à présent, les justifications de ces réductions de prestations ne peuvent convaincre. Les mesures restrictives de la révision 6b de l'AI ont pour conséquence que les bénéficiaires actuel-le-s et, surtout, futur-e-s, devront supporter les erreurs commises par le passé dans l'organisation de l'AI et son exécution. Ce qui choque particulièrement ici est le fait que le remboursement des déficits AI enregistrés jusqu'à présent devrait se faire au détriment des futur-e-s bénéficiaires, par une diminution de leurs prestations. L'amortissement des dettes est un problème temporaire auquel il ne peut pas être remédié par des réductions permanentes de prestations. En outre, les réductions prévues des rentes pour enfants n'ont pas leur place dans un contexte où l'on étudie la mise en place de PCFam, un programme d'impulsion des structures d'accueil de jour et diverses mesures visant à concilier travail et famille et à soutenir les familles. Les réductions de subventions aux organisations privées d'aide aux handicapés vont à l'encontre du renforcement de mesures destinées à maintenir et intégrer les assurés sur le marché du travail, visé dans la révision 6b.

Les conséquences financières de la révision violent les principes de la RPT: une partie des surcoûts des mesures de la révision 6b de l'AI sera reportée sur les cantons. Ainsi, diverses mesures donnent lieu à une importante surcharge au niveau des prestations complémentaires (et par là, de la Confédération et des cantons), conduisant à un transfert des coûts direct que devront assumer les élèves sortant d'écoles spéciales et, probablement, les organisations privées d'aide aux handicapés. Il faut en outre retenir que le pronostic concernant la surcharge des PC et le nombre d'adaptations présentés dans le rapport ne sont pas compréhensibles en détails et que vraisemblablement, il faut donc aussi absolument compter avec des coûts bien plus élevés. Si de nouvelles tâches sont transférées aux cantons, leurs répercussions doivent également être prises en compte dans le cadre de la péréquation financière entre Confédération et cantons.

Conséquences des mesures pour les cantons

1. Adaptation du système de rentes en vue d'encourager la réadaptation (art. 28 à 31 LAI)

Le système de rentes linéaire proposé élimine les fausses incitations engendrées par les échelons de rente actuels; ces fausses incitations (seuils) entravent le commencement ou l'augmentation d'une activité salariée par les bénéficiaires d'une rente partielle. En même temps, les rentes (partielles) pour un taux d'invalidité de 50% à 79%, parfois même jusqu'à 99%, seront cependant réduites, alors qu'il résultera un droit légèrement plus élevé pour les rentes concernant un taux d'invalidité de 40% à <50%. Les économies pour l'AI sur les nouvelles rentes et sur les rentes existantes se monteront respectivement à 120 et 200 mio CHF en 2018 et à 230 et 170 mio CHF/année dans les années 2019 à 2028.

Nous approuvons sur le principe le passage à un système de rentes linéaire. Le fait que les incitations négatives (effets de seuil) qui conduisaient à une réduction des rentes non proportionnelle en cas d'augmentation salariale puissent ainsi être éliminées est un argument en faveur du nouveau système de rentes.

A l'inverse, les rentes plus basses dans le cas d'un taux d'invalidité de 50% à 79%/99% et la charge supplémentaire que cela entraîne pour les prestations complémentaires si le revenu est trop faible impliquent des surcoûts importants pour les cantons, ce qui constitue en argument contre ce nouveau système. Ce cofinancement des cantons n'est pas conforme à la RPT. En principe, les surcharges financières pour les prestations individuelles doivent être supportées par l'AI. Le surcroît de dépenses des cantons en matière de PC doit donc être compensé.

Pour les nouvelles rentes, l'adaptation au nouveau modèle se fera dès 2015; pour les rentes actuelles, elle s'opérera seulement après un délai transitoire de 3 ans, après que le taux d'invalidité aura été examiné par le biais d'une révision de rente et adapté au besoin. Les personnes qui auront plus de 55 ans à ce moment-là ont droit à une garantie des acquis, garantie que nous saluons.

La Commission AVS/AI a proposé un modèle alternatif, lequel maintient le droit à un quart de rente pour un taux d'invalidité de 40% à 49% et prévoit ensuite un système de rentes linéaire à partir de 50%, avec des réductions de rentes moins élevées. Nous soutenons ce modèle, car ainsi le nombre de personnes touchées par des réductions de rentes peut être diminué, les cas difficiles en cas de forte invalidité atténués et, ce n'est pas négligeable, la charge supplémentaire des PC et ainsi les coûts supplémentaires pour les cantons réduits.

2. Renforcement de la réadaptation et maintien sur le marché du travail (art. 3a, 3b, 7c, 14a, 18c, 27, 28a, 54a, 57, 59)

La primauté de la réadaptation sur la rente ne devrait pas être modifiée. Les possibilités d'optimisation et de perfectionnement devraient être exploitées, c'est pourquoi nous considérons les mesures proposées comme intelligentes et bienvenues.

Dans le rapport explicatif sur la révision 6b de l'AI, des économies de rentes moyennes de 100 mio CHF/année sont attendues pour les années 2019 à 2028 grâce au renforcement de la réadaptation. Le montant des économies effectives dépend du succès supplémentaire de la réadaptation réalisable auprès des personnes souffrant d'un handicap psychique. Selon la situation économique, il sera difficile de parvenir à la réadaptation envisagée, étant donné que des projets similaires sont aussi en cours du côté de l'aide sociale et du chômage de longue durée. Du point de vue des cantons, il est en outre indispensable que les employeurs soient associés de manière contraignante dans le processus de réadaptation afin que l'objectif visé puisse aussi être atteint.

En cas de réadaptation réussie, les cantons profitent de PC diminuées par le succès supplémentaire de la réadaptation ; conformément au rapport explicatif (p. 120): -3,8 mio CHF en 2018 et -11 mio CHF/année dans les années 2019 à 2028. La question se pose de toute manière de savoir si une attribution non durable d'un poste débouchant sur du chômage avec épuisement des droits ne

comporte pas le risque que certaines personnes nouvellement réinsérées souffrant d'un handicap psychique perdent leur droit à l'AI et dépendent ensuite de l'aide sociale.

La nouvelle notion d'aptitude à la réadaptation (art. 28a LAI) marque un durcissement du système en ce sens que des retards dans le traitement d'un droit à une rente peuvent avoir lieu. Cela a pour conséquence que le nombre de personnes dépendant de l'aide sociale pendant la durée du processus de clarification va augmenter. Le message doit impérativement signaler ce fait.

3. Nouvelle situation des bénéficiaires de rente avec enfants (art. 38 LAI)

L'adaptation des rentes pour enfants, passant de 40% à 30% de la rente d'invalidité, est justifiée par des considérations d'équivalence et représente une mesure d'économie et une réduction considérable des prestations de l'AI. Elle touche plus durement les familles dont le revenu est élevé car celles-ci ne touchent pas de PC et peuvent moins profiter de réductions plus faibles de la prévoyance professionnelle. Chez les familles de bénéficiaires de l'AI dont le revenu est faible, les réductions des rentes pour enfants sont compensées par des réductions plus faibles dans la prévoyance professionnelle et surtout par des prestations complémentaires plus élevées, qui sont en revanche cofinancées par les cantons à hauteur de 3/8.

Nous rejetons cette mesure. Comme indiqué en introduction, cette réduction des prestations contredit les efforts d'introduction de PCFam et les efforts visant à pouvoir mieux concilier travail et famille, etc. Les dépenses de PC plus élevées pour les réductions de rentes pour enfants dans les familles bénéficiaires de rentes dont le revenu est faible induisent des coûts de PC supplémentaires pour les cantons. Le cofinancement par les cantons des dépenses supplémentaires pour les PC qui en résultent n'est pas conforme à la RPT et doit être compensé.

4. Nouveau système des frais de voyage (art. 14, 14a, 17, 21, 51)

L'adaptation des rapports en matière de frais de voyage est justifiable. Dans ce sens, nous saluons sur le principe le nouveau règlement.

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

Les formations AI élémentaires FPra INSOS, axées sur les ressources individuelles des personnes handicapées, verront leurs exigences augmentées. La formation devrait se concentrer davantage sur les personnes handicapées disposant de chances réelles d'avoir une activité exploitable économiquement après avoir réussi leur formation. Avec cette mesure, le seuil pour accorder une formation est fortement augmenté, raison pour laquelle nous la rejetons clairement.

La clarification de l'orientation AI sur le revenu prévu à atteindre a lieu lorsque le ou la jeune fréquente encore l'école spéciale. Il s'agit d'un moment très précoce, en particulier pour des personnes souffrant d'un handicap, pour évaluer le niveau salarial après la fin de la formation et décider définitivement de l'avenir professionnel d'une jeune personne. Avec l'augmentation des exigences, la pression qui pèse sur les personnes concernées s'accroît aussi, ce qui ne favorise pas le développement. Les jeunes concerné-e-s par la mise en œuvre de la mesure seraient privés de la possibilité de progresser professionnellement. Cela contredit les principes de l'égalité de droit et des chances.

En outre, la mesure constitue un transfert des coûts inacceptable pour les cantons et viole les principes de la RPT, selon lesquels la responsabilité des mesures de réadaptation relève de la compétence de la Confédération et de l'assurance-invalidité.

Les adaptations prévues du système actuel de formation AI/FPra INSOS déchargent l'AI de 50 mio CHF/année (pour des dépenses actuelles de 100 mio CHF/année). Le rapport explicatif mentionne à la page 77 un transfert de coûts aux cantons de 20 mio CHF/année pour les places de travail protégées supplémentaires. Ces coûts n'apparaissent toutefois pas dans les coûts supplémentaires pour les cantons, ce qui doit être rectifié dans le message.

6. Garantie des contributions aux organisations privées d'aide aux handicapés

Dans le cadre du mandat constitutionnel visant à soutenir les efforts de toute la Suisse en faveur des handicapés, la Confédération soutient des organisations faitières privées d'aide aux handicapés par des contributions AI pour l'orientation, l'accompagnement, les cours et l'encouragement de la réadaptation (art. 74 al. 1 LAI et 108^{bis} RAI). Il manque dans le "Rapport explicatif" une explication à la réduction des contributions à ces organisations. Il faut parler d'une mesure d'économie avec diminution des prestations, raison pour laquelle nous rejetons cette mesure.

Les économies de l'AI de 30 mio CHF/année conduisent à une diminution des prestations auprès des diverses organisations; en d'autres termes elles nécessitent de trouver d'autres sources de financement, ce qui implique aussi les cantons selon les circonstances. La mesure apparaît peu cohérente et contredit la RPT: les prestations des organisations pour handicapés sont qualifiées de très importantes par la Confédération mais devraient à l'avenir être moins financées, ce qui entre en contradiction avec le renforcement de la détection précoce, de l'orientation et de l'accompagnement pour maintenir ou réadapter les assurés sur le marché du travail, par ailleurs poursuivi dans la révision 6b.

7. Désendettement de l'assurance

Les cantons saluent le désendettement de l'AI. Il subsiste toutefois des réserves fondamentales quant à la façon de procéder. Comme mentionné en introduction, il est problématique de financer des dettes échues grâce à des réductions de prestations aux futur-e-s bénéficiaires de l'AI. Les dettes sont une conséquence d'une organisation inappropriée de l'AI et de son application. Elles devraient être amorties par les "responsables" en la matière, c'est-à-dire par chacun ou, en d'autres termes, par les contribuables. Ainsi, les réductions critiquées de prestations avec surcharges des cantons dues à des PC plus élevées pourraient être diminuées ou levées.

8. Mécanisme d'intervention pour assurer à long terme l'équilibre financier

Nous nous prononçons pour la variante 1, soit un seuil d'intervention sans mesures au niveau des dépenses. La variante 1 ne prévoit pas de mesures prédéfinies au niveau des dépenses. Ainsi, les mesures les plus appropriées peuvent au besoin être prises.

Une diminution des rentes telle que prévue dans la variante 2 est à éviter. L'effort pour une adaptation temporaire des rentes est disproportionné et difficile à fournir. En outre, il faut prévoir par là des transferts de prestations vers les PC (et l'aide sociale).

En vous remerciant de bien vouloir prendre nos demandes en considération, nous vous adressons, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales

La présidente



Kathrin Hilber
Conseillère d'Etat

La secrétaire générale



Margrith Hanselmann

Copie par Email à
- Directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales