

pro mente sana

## ASSURANCE INVALIDITÉ, UNE CASCADE DE RÉVISIONS POUR UN SEUL MOT D'ORDRE: ÉCONOMISER

Depuis quelque temps, l'exercice se répète, les slogans aussi, les objectifs ne changent pas: assainir à tout prix l'assurance invalidité. Nous avons d'ailleurs l'impression de nous répéter, dans nos prises de position, dans nos écrits, tant la direction prise, faire des économies par la réduction des prestations, ne varie pas. Ce qui change, en revanche, c'est la rhétorique utilisée: tous ces objectifs sont présentés de façon de plus en plus positive pour promouvoir l'idée qu'il s'agit d'une amélioration de la loi pour les assurés. Ainsi, plus les conséquences probables sur la vie des personnes invalides seront difficiles et injustes, plus le discours s'enjolive. S'agit-il là d'un usage exagéré de l'antiphrase?

Après que la 5<sup>e</sup> révision est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, une première partie de 6<sup>e</sup> révision (6a) a été proposée en consultation en 2009 (voir à ce sujet la Lettre trimestrielle n° 46 de décembre 2009) et le projet sera traité en plenum vraisemblablement en décembre. En juin dernier, un deuxième projet de la 6<sup>e</sup> révision (6b) a été proposé en consultation. On aurait tout aussi bien pu la nommer «7<sup>e</sup> révision», ce qui aurait sans doute facilité la compréhension du processus. De toute façon, le résultat est bel et bien identique. Cette Loi fédérale sur l'assurance invalidité sera modifiée à trois reprises en cinq ans et ces révisions successives n'ont qu'un seul objectif: faire des économies. Si la 5<sup>e</sup> révision a réduit les prestations pour les nouvelles personnes qui s'adressent à l'AI, les 6<sup>e</sup> révisions font porter aux bénéficiaires actuels des prestations de l'assurance la lourde tâche de supporter les efforts d'assainissement de cette institution.

Alors que le vote sur l'augmentation de la TVA en faveur de l'AI de septembre 2009 semblait apporter un certain répit et un semblant de solidarité, il a fallu se rendre à l'évidence: le pire était à venir.

### 5<sup>e</sup>: 500 MILLIONS D'ÉCONOMIES PAR AN

L'Office fédéral des assurances sociales qualifie la 5<sup>e</sup> révision de «succès manifeste» et pour preuve, il cite exclusivement la diminution du nombre de nouvelles rentes: «Aujourd'hui, l'AI octroie 44% de nouvelles rentes en moins qu'en 2003».<sup>1</sup> Qu'en est-il de l'intégration ou du maintien en emploi, arguments largement utilisés par les promoteurs de cette révision pour la faire voter par le peuple? Aucune donnée ne nous indique si les nouvelles mesures d'intervention précoce et d'intégration permettent réellement aux personnes concernées de conserver ou de retrouver un emploi dans le premier marché du travail. En effet, le coût des mesures de réadaptation a augmenté avec la 5<sup>e</sup> révision, mais dans des proportions sensiblement inférieures aux prévisions, et les réinsertions effectives n'ont pas été recensées, malgré de nombreuses interventions des organisations de défense des personnes handicapées qui le réclament. Dès lors, seuls les résultats montrant la baisse du nombre de rentes allouées semblent en effet pertinents et attestent de ce «succès». Or, cette diminution ne repose que sur une évaluation médicale beaucoup plus restrictive des Services médicaux régionaux de l'AI et des services d'expertise auxquels les offices AI ont recours<sup>2</sup>. Réduire les prestations d'une assurance sociale en durcissant leurs conditions d'accès, est-ce vraiment là une réussite?

Fort de ce résultat, et à la demande du Parlement fédéral, le processus se poursuit, s'attaquant cette fois-ci, non plus aux nouveaux demandeurs de prestations mais à ceux qui sont déjà au bénéfice d'une rente.

### 6A: 550 MILLIONS D'ÉCONOMIES PAR AN

Pour rappel, la première partie de la 6<sup>e</sup> révision (6a) propose un programme séduisant: «une réintégration après la rente». Cette révision entend procurer aux personnes qui touchent déjà une rente des aides, des mesures, pour leur permettre de se réinsérer professionnellement. Le but de cette révision est

d'améliorer la capacité de gain des bénéficiaires d'une rente, sans pour autant qu'une amélioration de leur état de santé ne soit nécessaire, de telle sorte qu'une réadaptation devienne possible et que la rente puisse ainsi être réduite ou supprimée. Elle fait le pari qu'un grand nombre de rentiers, à l'écart du marché du travail depuis de nombreuses années, pourraient, dès lors qu'ils suivraient des mesures, retrouver un emploi sur le premier marché du travail. L'objectif est fixé d'avance: en six ans, il s'agira de diminuer de 12 500 rentes entières le nombre total de rentes, ce qui touchera environ 17 000 personnes. On supprimera 5% des rentes, quelle que soit la réalité du potentiel de réadaptation des rentiers. Ajoutons encore que les troubles somatoformes douloureux, fibromyalgie ou pathologies associées, ayant été jugés objectivement surmontables par le Tribunal fédéral en 2004, ne sont plus considérés comme invalidants depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. La 6a prévoit une base légale afin de réviser toutes les rentes octroyées «en raison d'un syndrome sans pathogenèse ni étiologie claires et sans constat de déficit organique»<sup>3</sup>.

Le projet prévoit que seules les personnes au bénéfice d'une rente depuis plus de 15 ans ou qui ont plus de 55 ans seront protégées.

L'intégration des personnes invalides dans le monde du travail est brandie comme la solution pour combler les déficits de l'assurance. C'est un objectif séduisant: réintégrer des personnes invalides dans le premier marché du travail, leur redonner une indépendance financière, un statut plus gratifiant. Or, lors de la campagne du référendum contre la 5<sup>e</sup> révision de l'AI, les employeurs se sont engagés à soutenir les personnes atteintes dans leur santé, à les maintenir en emploi, à les embaucher. Cette promesse a-t-elle été tenue? Ce projet de 6<sup>e</sup> révision, tout comme le suivant d'ailleurs, se fonde sur la participation volontaire des employeurs qui, sans y être fortement incités ou contraints, embaucheront des personnes atteintes dans leur santé et absentes du marché du travail depuis de nombreuses années. Comme il est prouvé que les chances de réinsertion après plusieurs années d'absence du marché du travail sont minimales, un amendement sera proposé au Conseil national pour introduire un quota de 1% d'employés invalides dans les entreprises de plus de 250 employés<sup>4</sup>.

Ce projet de révision 6a contient d'autres modifications dont nous ne parlerons pas ici.

## 6B (OU 7): 800 MILLIONS D'ÉCONOMIES PAR AN

Dans la foulée, une seconde partie de 6<sup>e</sup> révision a été proposée en consultation en juin dernier (le délai pour la réponse était au 15 octobre 2010). Cet avant-projet dévoile son objectif: assainir durablement l'assurance et parvenir d'une part à un équilibre des comptes et d'autre part à un désendettement<sup>5</sup>. Cet avant-projet, inédit dans son objectif de diminution des dépenses, ne propose aucune

recette supplémentaire et contredit l'article 41 al. 2 de la Constitution fédérale qui stipule que «la Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage», de même que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ratifié notamment par la Suisse le 18 juin 1992 qui, dans l'article 11, affirme: «Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille [...], ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence». En effet, cet avant-projet de révision est un véritable démantèlement de l'assurance invalidité puisqu'il prévoit notamment une réduction linéaire des rentes en cours. L'AI remplira encore moins son mandat constitutionnel visant à couvrir les besoins vitaux des personnes handicapées. Ainsi, si cet avant-projet n'est pas drastiquement modifié, les personnes invalides de notre pays connaîtront une dégradation catastrophique de leurs conditions d'existence. Néanmoins, il est présenté tout à fait positivement, usant d'une rhétorique proche du marketing et de la publicité.

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

### Système de rentes linéaire

Ce titre est trompeur, comme ceux qui suivent d'ailleurs. Pour le Conseil fédéral, «il doit valoir la peine de travailler». Reprenant les préjugés forts présents dans la population qui associent souvent invalidité et paresse, l'avant-projet cache une réalité moins douce qui fait porter l'ensemble de l'effort financier aux assurés.

En effet, il s'agit d'une réduction massive des rentes en cours, notamment celles comprises entre 50 et 99%. Ainsi, on envisage de n'accorder:

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

Prenons l'exemple d'une personne qui touche aujourd'hui une rente mensuelle moyenne de Fr. 1538.- pour un taux d'invalidité de 70%. Avec ce nouveau système, elle ne percevra plus que Fr. 968.-, soit une diminution de Fr. 580.- (37,5%) et ceci pour l'encourager à trouver un emploi.

Notons que ce système de rentes linéaire est également prévu pour la prévoyance professionnelle (LPP).

Si les rentiers ne travaillent pas, c'est qu'ils n'y seraient pas incités. Leur situation serait donc trop confortable, ce que

contredit la hauteur des montants cités ci-dessus. De plus, la situation financière des bénéficiaires de rente AI souffrant d'une maladie psychique est encore plus précaire que celle de la moyenne des rentiers AI. L'étude commandée par l'OFAS, *Analyse des dossiers d'invalidité pour raisons psychiques*<sup>6</sup> (2009), a montré que les bénéficiaires de rente AI pour raisons psychiques ont un parcours biographique long et difficile avant de s'adresser à l'AI. Leur adaptation professionnelle est souvent relativement mauvaise et leur parcours professionnel généralement interrompu par des phases de maladie, de chômage ou de diminution de taux d'activité. Cette étude indique aussi que le revenu moyen des personnes qui ont exercé une activité professionnelle avant leur passage à l'invalidité «ne correspond même pas à la moitié du revenu moyen de la population active suisse»<sup>7</sup>. Or, des revenus bas signifient une rente AI également basse en cas d'invalidité. Il est donc fort probable que le montant des rentes AI des personnes souffrant d'une maladie psychique soit nettement inférieur aux montants moyens indiqués ci-dessus.

### Renforcement de la réadaptation et maintien sur le marché du travail

L'avant-projet estime que les bénéficiaires de rente pourront largement compenser ces pertes grâce au revenu de leur travail. Cette hypothèse est dénuée de tout fondement objectif et contredite par le rapport lui-même, qui indique (p. 18) qu'en 2006, seuls 30% des bénéficiaires d'une rente ont également touché un revenu d'activité lucrative. La proportion des malades psychiques touchant un revenu d'activité lucrative est certainement encore plus faible, puisqu'il a été montré que les employeurs préfèrent embaucher des personnes en bonne santé (même si elles ne sont pas toujours appropriées pour l'emploi) et des personnes partiellement handicapées pour des raisons non psychiques<sup>8</sup>.

L'avant-projet de loi prévoit que l'assuré aura droit à une rente seulement lorsque son aptitude à la réadaptation ne peut plus être améliorée ni par des traitements médicaux, ni par des mesures d'intervention précoce ou de réadaptation<sup>9</sup>.

Selon l'art. 7c ter, «est réputé apte à la réadaptation l'assuré qui, en dépit d'atteintes à sa santé, peut objectivement suivre avec de bonnes chances de succès des mesures d'intervention précoce ou de réadaptation». Par exemple, le droit à la rente peut être refusé aussi longtemps qu'une psychothérapie permet d'améliorer l'aptitude d'une personne malade psychique à participer à un entretien d'orientation professionnelle. Or, une telle possibilité d'amélioration existe chez la majorité des personnes handicapées psychiques. L'application de cette disposition aurait pour conséquence que le droit à la rente ne serait attribué qu'à un petit nombre d'assurés souffrant d'un handicap psychique sévère et dont la maladie serait très avancée. Ainsi,

l'octroi d'une rente AI à des personnes souffrant de maladie psychique pourra être reporté indéfiniment.

Une grande partie des personnes souffrant de maladie psychique – aussi celles qui souffrent d'une maladie chronique ou fortement invalidante – ne renoncent pas à l'espoir de reprendre pied dans la vie active. Les aider à nourrir cet espoir et à persévérer dans le développement de leur aptitude à la réadaptation fait intégralement partie d'un traitement psychiatrique digne de ce nom. La nouvelle condition d'octroi reviendrait à briser ces efforts. En effet, pour ne pas mettre en danger le droit provisoire à une rente, les personnes concernées et les médecins devraient étouffer tout signe d'espoir d'amélioration future de l'aptitude à la réadaptation.

L'avant-projet permet également d'imposer des mesures médicales à l'assuré et de repousser en même temps l'examen du droit à la rente jusqu'à leur exécution.

Enfin, seule l'évaluation définitive des Services médicaux régionaux (SMR) sera déterminante pour les offices AI lorsqu'ils auront à établir l'aptitude à la réadaptation d'un assuré. Quant aux médecins traitants, ils ne feront plus qu'office de «personnes de référence des assurés»<sup>10</sup>. Ainsi, l'indépendance des experts dans le domaine de l'AI, qui est déjà problématique aujourd'hui, ne sera plus du tout garantie.

Justifiant ces modifications et réductions de prestations par un discours prônant l'intégration, cet avant-projet ne contient d'ailleurs, comme les précédents, que des invitations symboliques adressées aux employeurs alors qu'il reconnaît que «dans l'ensemble, la situation professionnelle des bénéficiaires de l'AI reste difficile. La pression toujours plus forte à la performance [...], mais aussi les préjugés et les craintes des employeurs, sont, en plus des effets de seuil déjà mentionnés inhérents au système de rentes actuels, autant de facteurs qui rendent plus difficiles la reprise d'une activité lucrative»<sup>11</sup>. Sans implication forte des employeurs, c'est-à-dire sans système bonus-malus ou introduction de quotas, tout ce discours sur l'intégration restera lettre morte.

### Droits acquis et délai transitoire

Seuls les assurés ayant 55 ans au moment de l'entrée en vigueur de la loi conserveront leurs droits acquis. Le délai transitoire pour recalculer toutes les rentes sera de trois ans: «Comme l'aptitude à la réadaptation, et surtout, les chances de succès de la réadaptation diminuent avec l'âge, les révisions de rentes doivent être ordonnées en fonction de l'âge des bénéficiaires. La priorité doit aller aux plus jeunes d'entre eux. Les bénéficiaires de rente plus âgés, qui ne peuvent bénéficier du droit acquis, auront ainsi un certain temps pour s'adapter avant d'affronter la révision de leur rente»<sup>12</sup>. Ils auront donc le temps de chercher du travail ou de s'adresser, s'ils en remplissent les

conditions, à l'aide sociale ou aux prestations complémentaires. Comme plus de la moitié des rentiers ne touchent pas de prestations du 2<sup>e</sup> pilier, ces réductions de rentes conduiront à un transfert de charges vers les cantons et les communes.

### Nouvelle situation des bénéficiaires de rentes avec enfants

L'avant-projet propose de réduire les rentes allouées à des personnes invalides ayant des enfants. Ces rentes pourront être réduites de moitié. L'objectif visé est de 200 millions d'économies par an. Alors que, actuellement, les enfants et les adolescents représentent la population la plus nombreuse au sein de l'aide sociale<sup>13</sup>, cette proportion ne fera qu'augmenter.

### Renforcement de la lutte contre la fraude

L'avant-projet 6b propose notamment de suspendre les prestations à titre provisionnel en cas de simple présomption de «*perception induite*».

### Garantie des subventions octroyées aux organisations d'aide aux invalides

Plutôt qu'une garantie, il s'agit en réalité d'une réduction des subventions de l'ordre de 30 millions par an. Pour la Confédération, les prestations fournies par ces organisations sont très importantes mais cependant, elles devraient être moins subventionnées à l'avenir, alors qu'elles participent à l'orientation et l'accompagnement des assurés sur le marché du travail. «*Les prestations fournies par les organisations d'aide aux invalides sont importantes pour les assurés et pour l'assurance en général. Malgré la situation financière difficile de l'assurance, les subventions accordées par l'AI doivent dès lors continuer d'être versées. [...] Aucun moyen financier ne sera mis à disposition pour l'extension des prestations et les subventions seront réduites*»<sup>14</sup>.

### POUR CONCLURE

L'usage sémantique du rapport présentant l'avant-projet est étonnant. Les concepts positifs sont nombreux à décrire une situation dramatique, les contradictions, parfois dans un même paragraphe, fréquentes.

Alors que ces réductions drastiques de prestations sont brandies comme la seule solution envisageable pour assainir et désendetter l'AI, rappelons que les autres assurances sociales ont vu leurs recettes s'adapter ces dernières décennies. L'assurance maladie en est l'exemple le plus frappant. En effet, depuis l'introduction de la LAMal, la progression atteint 116%. Or, la cotisation en faveur de l'AI n'a pas été réévaluée depuis plus de quinze ans. Plutôt que de réduire indéfiniment les prestations, ne pourrait-on pas proposer des solutions innovantes et crédibles pour augmenter les recettes? La dérive financière de cette ins-

titution n'est pas un scoop et cette situation est «*la conséquence d'une organisation inappropriée de l'AI et de son application*»<sup>15</sup>. Pourquoi dès lors faire porter toute la responsabilité de l'assainissement sur les bénéficiaires de l'AI, les personnes invalides, qui se trouvent dans une situation de fragilité, tant sur le plan de leur santé que sur le plan financier? Peut-être parce que la résistance et la mobilisation de la population paraissent faibles tant le principe de solidarité s'est trouvé abîmé par la stigmatisation et le soupçon de fraude. Avec d'autres, nous travaillerons à la restauration de ce principe et à défendre les droits et les intérêts des personnes invalides dans notre pays.

<sup>1</sup> Communiqué de presse de l'Office fédéral des assurances sociales: «Succès manifeste de la 4<sup>e</sup> et de la 5<sup>e</sup> révisions de l'AI; nouvelle baisse marquée du nombre de rentes en 2009», 24 février 2010.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet *Expertises de l'AI - Une prise de position commune*, 8 février 2010, téléchargeable sur le site de Pro Mente Sana.

<sup>3</sup> Amendement proposé par la Commission de sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national.

<sup>4</sup> *Assurance invalidité - Pour l'introduction d'un quota d'invalides en entreprises*, conférence de presse de la CSSS-National, ATS, 5 novembre 2010.

<sup>5</sup> Assurance-invalidité 6<sup>e</sup> révision, deuxième volet (révision 6b). Rapport explicatif p. 2.

<sup>6</sup> [www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index](http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index).

<sup>7</sup> *Dossieranalyse der Invalidisierungen aus psychischen Gründen. Typologisierung der Personen, ihrer Erkrankungen, Belastungen und Berentungsverläufe*, OFAS, (2009), rapport n° 6/09, p. 21.

<sup>8</sup> Voir les résultats de l'enquête représentative menée auprès des PME du canton de Bâle-Campagne publiés dans *Zeitschrift für Sozialhilfe* 1/2007, p. 32

<sup>9</sup> Art. 28, al. 1, let. a bis.

<sup>10</sup> Assurance-invalidité 6<sup>e</sup> révision, deuxième volet (révision 6b). Rapport explicatif p. 55.

<sup>11</sup> *Ibid*, p. 19

<sup>12</sup> Assurance-invalidité 6<sup>e</sup> révision, deuxième volet (révision 6b). Rapport explicatif p. 34.

<sup>13</sup> Prise de position de la Conférence suisse des institutions d'actions sociales: Consultation relative à la 6<sup>ème</sup> révision de l'AI-deuxième train de mesures, 25.09.10.

<sup>14</sup> Assurance-invalidité 6<sup>e</sup> révision, deuxième volet (révision 6b). Rapport explicatif p. 75.

<sup>15</sup> Consultation sur la 6<sup>e</sup> révision AI de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS du 5 octobre 2010.