



EDITO

**La 5^e révision de l'assurance invalidité (AI)
ou la dissolution amorcée d'un système solidaire**

Le 22 juin 2005, les CFF connaissaient la plus grande panne de leur histoire et le Conseil fédéral divulguait son message au sujet de la 5^e révision de l'AI. Ces deux événements qui, a priori, n'avaient rien en commun se sont télescopés et le premier, par son caractère spectaculaire, a érudé le second. En effet, pour la première fois, la révision d'une assurance sociale dévoilait très clairement son objectif: une diminution des prestations, une réduction de 20% du nombre de nouvelles rentes et près de 600 millions par an d'économies. Le principe inhérent à tout le message pourrait se résumer ainsi: traquons les fraudeurs et obligeons l'assuré à faire la preuve constante de sa «bonne volonté» en vue de se réintégrer dans un monde du travail qui, le plus souvent, ne veut pas de lui. Ce projet de loi se révèle, sous de nombreux aspects, parfaitement discriminatoire, en particulier à l'égard des personnes qui souffrent de troubles psychiques. Cette révision, dont le refrain est «la réinsertion prime la rente», cache mal une idéologie qui aujourd'hui se révèle dominante: celui qui est atteint dans sa santé, en particulier psychique, ne peut s'en prendre qu'à lui-même. Il doit alors démontrer qu'il est capable de faire les «efforts» convenus pour se maintenir ou se réinsérer dans le monde du travail. S'il échoue, c'est qu'il n'aura pas fait preuve d'assez de volonté. L'invalidité psychique risque de se voir réduite à une question de volonté individuelle, volonté de s'en sortir, volonté de réduire son invalidité, volonté de se réinsérer. Ce postulat part du principe totalement erroné que la plupart des personnes atteintes dans leur santé psychique se laissent aller au plaisir de la paresse et du farniente et ont, à l'égard d'elles-mêmes et de leur santé, une vision complaisante et subjective dans le seul dessein d'échapper aux contraintes de la vie professionnelle.

Si l'intégration est un objectif fort louable, encore faudrait-il se donner réellement les moyens de l'atteindre.

Or, dans le système proposé, rien n'est demandé aux employeurs. Ils ne sont pas encouragés à engager des personnes invalides. Dans la société actuelle et en particulier dans certains cantons romands, la situation de l'emploi est fort préoccupante. Des individus bien formés, en bonne santé et dans la force de l'âge se retrouvent au chômage et connaissent d'énormes difficultés à retrouver un emploi. Dans ces conditions, quel employeur accepterait, sans y être fortement encouragé ou contraint, d'engager une personne qui connaît des difficultés psychiques ?

La 5^e révision de l'assurance invalidité aura des effets parfaitement discriminatoires à l'égard des personnes handicapées – et particulièrement de celles qui souffrent de troubles psychiques – et ceci probablement durant des décennies. La panne des CFF qui eut lieu le même jour que sa divulgation est un aléa de l'histoire de la compagnie ferroviaire, certes ennuyeux pour bon nombre de voyageurs ce jour-là, mais qui n'aura duré que quelques heures. Les médias se sont concentrés sur cet événement-ci, donnant ainsi l'illusion à leur public et à leurs lecteurs qu'ils leur offraient une participation directe à un événement déterminant, événement qui, quelques heures ou quelques jours plus tard, était effacé de toutes les mémoires ou presque. Donnant le spectacle de la solidarité entre les voyageurs, ils offraient à tous un sentiment de bonne conscience, éludant par là la volonté politique visant à démanteler une assurance sociale, expression de l'idéologie égoïste qui nous envahit.

Nous vous proposons, ci-dessous, une lecture critique de la 5^e révision de l'AI. Si ce sujet peut sembler sous certains aspects rébarbatif, nous pensons qu'il est néanmoins indispensable d'en connaître les grandes lignes, car ces modifications auront des conséquences directes sur les modalités d'octroi d'une rente AI.

Objectif de la 5^e révision de l'assurance invalidité

La vue d'ensemble de la 5^e révision proposée par le Conseil fédéral se résume par ces quelques mots : « diminuer le nombre de nouvelles rentes ; améliorer la réinsertion ; économiser ; renforcer la surveillance ¹ ». Le but déclaré est donc de tenter de diminuer la dette de cette assurance sociale par une réduction des prestations. Le Conseil fédéral planifie un allègement du budget de l'AI de 596 millions de francs par année jusqu'en 2025 et ceci par deux moyens : d'une part, par une réduction

de 20% des nouvelles rentes grâce à la détection précoce et à d'autres mesures visant à améliorer la capacité de gain (nous y reviendrons) et, d'autre part, par des restrictions ciblées de prestations². Avant d'enlever des prestations à une population, il est nécessaire de la dénigrer pour pouvoir justifier cette diminution. Le discours permanent sur les présumés fraudeurs a préparé le terrain de cette révision.

Mesures proposées visant à freiner l'augmentation de nouvelles rentes

Alors que, dans son premier projet, le Conseil fédéral proposait une réduction de 10% des nouvelles rentes, il a finalement opté pour le double. Il propose un catalogue des diverses mesures visant à restreindre l'octroi des rentes. Son but explicite est de rendre l'accès à la rente plus difficile, en particulier par une redéfinition de la notion d'invalidité. En effet, pour le Conseil fédéral, étant donné que la forte augmentation du nombre de rentes AI est principalement imputable aux atteintes à la santé psychique et aux problèmes de dos, il convient de différencier ce qu'il considère être une atteinte à la santé de ce qui relève à son sens de problèmes sociaux, d'un manque de formation et même d'une « exagération des manifestations subjectives de l'atteinte à la santé³ ». Nous sommes donc en présence de l'idéologie transversale à tout ce projet de révision qui vise à discréditer les assurés en demande de rente en posant l'hypothèse systématique que ces derniers auraient une attitude complaisante à leur propre égard. L'incapacité de gain doit découler d'une atteinte à la santé et non d'autres facteurs tels que : « l'âge, le manque de formation, les difficultés à se faire comprendre, un pur phénomène de dépendance, les circonstances socioculturelles, l'exagération des manifestations subjectives⁴ ». Nous sommes loin de la définition de la santé psychique donnée dans le rapport national de février 2004, « Stratégie nationale visant à protéger, promouvoir, maintenir et rétablir la santé psychique de la population en Suisse »⁵. En effet, la santé psychique – et son corollaire la maladie – y était envisagée comme le résultat d'interactions diverses qui ne relèvent pas exclusivement de l'individu lui-même et de son comportement mais également de facteurs socioéconomiques, culturels et écologiques. Dans la 5^e révision de l'AI, ne sera considéré comme une invalidité induisant une incapacité de gain que ce qui est mesurable comme atteinte à la santé. Cette restriction est clairement dirigée contre les personnes qui souffrent de maladies psychiques. Le fait que certaines maladies psychiques peuvent être également induites par des facteurs extérieurs à l'individu lui-même et qu'elles sont difficilement mesurables peut conduire à les envisager comme une perception « subjective ». Cet aspect-là est répété à plusieurs reprises dans le projet de révision et révèle bien l'objectif visé : trop de personnes, d'après le Conseil fédéral, obtiennent une rente AI pour des raisons subjectives, les douleurs alléguées par les assurés étant citées pour illustrer ce phénomène⁶. Ainsi, nombre de maladies psychiques pourront être discréditées, n'étant pas « objectivement » mesurables et quantifiables.

a) La détection précoce

Partant d'un principe fondé, du moins en théorie, sur le fait que le statut de rentier AI, surtout pour des personnes jeunes, signifie souvent une exclusion prolongée et parfois définitive du monde du travail, le Conseil fédéral propose un système d'intervention et de détection précoces et des mesures de réinsertion pour remédier à cette situation. Le modèle de détection précoce prévu a pour but de proposer le plus tôt possible une intervention de l'AI à une personne dont la capacité de travail est restreinte pour des raisons de santé. Cette tâche, confiée à l'office AI, pourra être entreprise par un procédé qui viole la liberté personnelle et la protection des données. En effet, l'article 3b du projet de loi est nouveau et préconise ceci : « Le cas d'un assuré peut être communiqué par écrit à l'office AI en vue d'une détection précoce, avec mention de l'identité de l'assuré et de la personne ou de l'institution qui fait la communication. (...) Sont habilités à faire une telle communication : l'assuré ou son représentant légal ; les membres de la famille faisant ménage avec l'assuré ; l'employeur de l'assuré ; (...) les organes d'application de l'assurance chômage. (...) La personne ou l'assureur (...) qui procède à la communication doit au préalable en informer l'assuré. »⁷ Cela signifie donc qu'un employeur, par exemple, peut annoncer l'un de ses employés à l'office AI. Pour cela, il doit l'en informer, mais son consentement n'est pas nécessaire. La loi encouragerait donc une forme de délation de l'entourage de l'assuré, prétendument pour son bien, afin de mettre en place des mesures de détection précoce. Penser faire le bien d'une personne contre son gré, en la désresponsabilisant, est-ce là une pratique acceptable ? Nous ne le pensons pas. A quand l'introduction du voisin de palier dans la liste des personnes ou organismes habilités à faire ce type de communication ?

De plus, l'office AI peut, dans le cadre de la procédure prévue, « inviter l'assuré et, si besoin est, son employeur, à un entretien de conseil⁸ ».

La procédure préconise également que, par la suite, l'office AI évalue, par le biais d'une enquête, les mesures à mettre en place. Pour ce faire, il « invite l'assuré à autoriser, de manière générale, son employeur, les fournisseurs de prestations (...), les assurances et les organes officiels à fournir tous les renseignements et les documents nécessaires à l'enquête

1 Le dossier de presse sur la 5^e révision de l'AI est accessible sur le site de l'Office fédéral des assurances sociales à l'adresse :

http://www.bsv.admin.ch/tv/projekte/f/f_Doku_5IVR_050622.pdf

2 Communiqué de presse du 22 juin 2005 :

<http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2005/f/05062201.htm>

3 Dossier de presse, p. 5.

4 Dossier de presse, p. 6.

5 Voir la Lettre trimestrielle de Pro Mente Sana N° 27.

6 Dossier de presse, p. 6.

7 Le projet de modification de loi peut être consulté à l'adresse :

http://www.bsv.admin.ch/tv/projekte/f/LAI_5e.pdf

8 *Ibid.*, art. 3c. pt 2.

effectuée dans le cadre de la détection précoce. Si l'assuré ne donne pas cette autorisation, un médecin de l'AI peut demander aux médecins traitants de l'assuré de lui fournir les renseignements nécessaires. Ceux-ci sont déliés de leur obligation de garder le secret.»⁹ En d'autres termes, l'assuré se voit dans l'obligation de collaborer avec l'AI, de même que les médecins. «L'assuré doit entreprendre tout ce qui peut être raisonnablement exigé de lui pour réduire la durée et l'étendue de l'incapacité de travail et pour empêcher la survenue de l'invalidité. Il doit participer activement à la mise en œuvre de toutes les mesures raisonnablement exigibles contribuant soit au maintien de son emploi actuel, soit à sa réadaptation à la vie professionnelle ou à l'exercice d'une activité comparable.»¹⁰ Cette disposition laisse croire que nombre de personnes en incapacité de travail pour cause d'invalidité préféreraient profiter du système pour ne plus avoir à travailler. On retrouve là encore cette stratégie visant à porter le discrédit sur une partie de la population, la soupçonnant d'emblée de vouloir frauder.

Une fois que l'enquête sera faite, les nouvelles mesures seront mises en place. D'après le Conseil fédéral, les salariés dont la capacité de travail est restreinte pour cause de maladie ou d'accident trouveront une aide et un soutien auprès de l'office AI. Il précise: «En collaborant avec l'office AI, ils démontreront leur volonté de se réinsérer dans la vie professionnelle.»¹¹ Cette collaboration a un caractère obligatoire¹². Celui ou celle qui ne s'y pliera pas n'aura, dans ce contexte, plus droit à rien.

b) Les mesures de réinsertion

Des mesures de réinsertion préparant à la réadaptation professionnelle seront proposées, auxquelles l'assuré sera contraint de se plier. Or, dans ce dispositif, les employeurs ne se trouvent pour leur part ni contraints, ni incités, à conserver ou à engager des employés atteints d'une invalidité. Seul l'assuré devra faire preuve de bonne volonté, celle-ci se voyant mise en doute lorsqu'il ne trouvera pas d'emploi. Or, si tous les efforts d'une personne en vue de sa réintégration professionnelle se révèlent vains, alors elle en paiera seule les conséquences. Cette situation est parfaitement hypocrite eu égard à la situation de l'emploi, en particulier dans les cantons romands. Les personnes handicapées psychiques seront d'autant plus pénalisées que le monde du travail leur ouvre de moins en moins ses portes. Dans une conjoncture économique très tendue dans laquelle les contraintes professionnelles sont toujours plus dures et se trouvent parfois à l'origine d'atteintes à la santé psychique, comment espérer que les personnes handicapées physiques et surtout psychiques puissent trouver un emploi? Ce système est un leurre.

Sans inclure la responsabilité des employeurs dans ce dispositif, le Conseil fédéral perpétue l'image, quelque peu erronée, d'une Suisse qui serait encore le pays du plein-emploi, de l'abondance et de la responsabilité individuelle.

c) Les autres mesures

Ce projet prévoit que l'AI prendra en charge les mesures de réinsertion préparant à la réadaptation professionnelle et les

mesures d'ordre professionnel au plus tôt à partir du moment où la demande aura été déposée à l'AI et non plus rétroactivement. Jusqu'à présent, lorsqu'une demande d'AI était acceptée, la rente était versée de façon rétroactive à partir de la date du début de l'incapacité de gain.

La durée minimale de cotisation est relevée de un à trois ans pour la perception d'une rente ordinaire.

Le système d'indemnité journalière sera revu à la baisse. L'économie réalisée sera de 28 millions de francs en moyenne jusqu'à 2025.

Le supplément de carrière qui était calculé et versé pour compenser les augmentations dont les assurés devenus invalides jeunes (avant 45 ans) auraient bénéficié si leur carrière avait évolué normalement est supprimé. La rente sera dorénavant calculée sur la base du dernier gain réalisé par l'assuré avant qu'il soit atteint dans sa santé. Cette mesure induit 102 millions d'économies par an.

L'abrogation de l'article 12 LAI supprime les mesures médicales de l'AI visant la réadaptation, non seulement pour les adultes, mais également pour les enfants. Ainsi, les psychothérapies non médicales dispensées par des professionnels qualifiés et les thérapies psychomotrices ne seront plus prises en charge par l'AI. Etant donné qu'elles ne font pas partie du catalogue de prestations de la LAMAL, seules les personnes au bénéfice d'une assurance complémentaire privée y auront droit et ceci prêterait considérablement les chances de réadaptation des mineurs.

Le relèvement de 0,1 point du taux de cotisation de l'AI des salariés et des employeurs est également prévu, faisant passer celui-ci à 1,5%.

Enfin, le Conseil fédéral propose également de relever la TVA de 0,8 point en faveur de l'AI.

Conclusion

Cette révision, qui sera discutée aux Chambres fédérales lors de la session d'hiver prochain et que le Conseil fédéral souhaiterait voir entrer en vigueur en janvier 2007, est sous bien des aspects consternante. La réaction unanimement enthousiaste, exception faite à l'égard du relèvement de la TVA, qui a suivi sa publication nous laisse penser qu'il y a urgence à informer le public. En effet, peu de critiques ont été entendues à ce jour. Nous espérons vivement pouvoir combattre, d'une part, cette idéologie erronée visant à maintenir, à remettre ou à mettre au travail des personnes malades, en incapacité de travailler et, d'autre part, cette simplification de la problématique de la maladie psychique, la réduisant à une pure question de volonté individuelle. Enfin, ce projet induit de nombreuses obligations et démarches formelles qui risquent bien d'exclure les personnes atteintes dans leur santé psychique du droit aux prestations de l'AI et plus particulièrement à la rente. Or c'est bien là l'objectif implicite du Conseil fédéral.

9 *Ibid.*, art 3c, pts 3 et 4.

10 *Ibid.*, art. 7.

11 Dossier de presse, p.3.

12 «Le fait que la question de la rente soit éclaircie suffisamment tôt (...) afin d'être orientée vers la réadaptation, auquel s'ajoute une obligation claire pour les assurés de collaborer (...)» Dossier de presse, p. 4.

5^e révision de l'assurance invalidité (AI): position de Pro Mente Sana (Fondation suisse et Association romande) relative au message du Conseil fédéral du 22 juin 2005.

La discrimination des personnes handicapées psychiques est programmée

Le message relatif à la 5^e révision de l'assurance invalidité (AI) délivré par le Conseil fédéral aujourd'hui contient de nombreuses modifications qui concernent directement les personnes handicapées psychiques. Ce message est imprégné d'un principe directeur: la chasse aux abus et aux fraudeurs. Si son contenu devait entrer en vigueur, une aggravation de la discrimination à l'égard des personnes handicapées, en particulier pour maladie psychique, serait inéluctable.

Le projet de loi présenté par le Conseil fédéral se révèle en partie sans fondement et ne développe pas les moyens nécessaires à atteindre l'objectif qu'il prétend viser: la détection précoce et l'amélioration des mesures d'intégration. Les propositions présentées ont pour but essentiel la lutte contre les abus et ne contiennent pas les outils nécessaires à l'intégration de la grande majorité des assurés. La plupart des personnes atteintes dans leur santé psychique souhaitent réintégrer le monde du travail et n'abusent pas de cette assurance. Cet objectif ne les concerne donc pas. Or il apparaît que, eu égard à la situation du marché du travail, leurs chances de conserver ou de retrouver un emploi sont très minces.

Pro Mente Sana, dans ses prises de position antérieures, avait salué quelques avancées du Conseil fédéral dans cette 5^e révision et soutenu le développement des deux nouveaux instruments proposés: la détection précoce et la mise en œuvre de mesures d'intégration supplémentaires.

Or le système de la détection précoce présenté dans ce message est insuffisant et contient des failles. Selon le Conseil fédéral, l'employeur, la famille, le médecin traitant ainsi que les autres assurances et les organes officiels doivent avoir la possibilité, après un mois d'incapacité de travail d'un employé, de signaler cette personne auprès de l'office de détection précoce de l'AI, sans son consentement préalable. Cela est très grave et viole le principe de la protection des données. De même, en ruinant la responsabilité individuelle de la personne concernée, on met sérieusement en péril les efforts d'intégration ultérieurs (art. 3b).

Les assurés se trouveront dans l'obligation de collaborer et de participer aux mesures imposées par les offices AI. Cette pression pourra avoir un effet néfaste sur le développement de la maladie psychique. Pro Mente Sana craint que, dans l'application de la loi, les difficultés de collaboration inhérentes aux troubles psychiques ne soient éludées.

De plus, les modifications proposées demandent des efforts exclusivement aux assurés sans en exiger une partie de la part des employeurs.

La suppression des mesures médicales (art. 12 LAI), non seulement pour les adultes mais également pour les enfants, est également fortement critiquable. Si un transfert vers l'assurance maladie est acceptable pour les adultes, cette mesure d'économies aura pour conséquence un démantèlement d'une offre thérapeutique efficace et éprouvée pour les enfants et les adolescents. En effet, les psychothérapies non médicales dispensées par des professionnels qualifiés et les thérapies psychomotrices, à l'intention de patients mineurs, sont aujourd'hui financées par l'AI afin de pallier les conséquences négatives que pourrait avoir leur souffrance psychique sur leur formation et leur avenir professionnels. Si ces thérapies se voyaient purement et simplement supprimées de l'AI, alors qu'elles ne font pas partie du catalogue de prestations de la LAMAL, les mesures de détection précoce et d'intégration, prônées dans cette 5^e révision, se verraient réduites à néant.

Ainsi, Pro Mente Sana demande au Conseil fédéral de renoncer à toute discrimination à l'égard des personnes souffrant de troubles psychiques et de développer des mesures d'intégration particulières adaptées au handicap psychique.

Zurich et Genève, le 22 juin 2005

Lettre trimestrielle de l'Association romande Pro Mente Sana

Rue des Vollandes 40 – 1207 Genève – Tél: 022 718 78 40 – Fax: 022 718 78 49 – CCP 17-126 679-4
Courriel: info@promentesana.org – www.promentesana.org