

060622 5^{ème} révision de l'AI en plenum du CE

Si les objectifs qui avaient été fixés à la 5^{ème} révision de l'AI me paraissaient très positifs, en revanche, le résultat auquel nous sommes arrivés suite aux délibérations du Conseil national et de la commission du Conseil des Etats est très décevant. Dans son état actuel, cette 5^{ème} révision est, de mon point de vue, un échec ou un exercice alibi, du moins en ce qui concerne les éléments qui auraient dû être positifs.

Nous voulions améliorer la détection précoce et éviter la marginalisation des personnes menacées d'invalidité. Nous voulions leur donner une meilleure chance de faire face à leur maladie et de conserver leur emploi. Nous voulions favoriser une réinsertion professionnelle rapide.

Nous voulions aussi mieux contrôler les coûts de l'assurance invalidité et résoudre la question du financement de l'AI à long terme.

S'il y a bien quelques mesures de détection précoce et de réinsertion professionnelle prévue dans ce projet, elles ne seront que très peu efficaces, car les débats ont tourné autour d'a priori complètement faux. On a estimé que les personnes menacées d'invalidité n'avaient pas envie de travailler et cherchaient dans l'AI une porte de sortie. On a augmenté la pression sur elles, alors que ces cas sont très rares. En revanche, on ne fait aucunement pression sur les employeurs, qui licencient rapidement les personnes en difficultés et ça, ce sont des cas très courants. On n'attaque donc pas le problème là où il est. Quand on n'attaque pas le problème là où il est, on ne le résout pas.

Ajouter une pression supplémentaire sur des personnes malades est non seulement discutable du point de vue humain, mais c'est aussi inutile, voire contre-productif. Sachant que c'est souvent suite à une pression professionnelle soutenue que les gens tombent malades, on ne fait ainsi qu'aggraver la situation. En revanche, en n'exigeant pas des employeurs une attitude plus responsable envers la société, plus participative, on fait perdurer la pratique actuelle et on n'amène que très peu de progrès dans la réinsertion des personnes handicapées.

L'augmentation des cas d'invalidité et des coûts de l'AI n'est pas due à la paresse d'une partie de la population, mais à un changement des structures sociales et à un durcissement du marché du travail. Même si dans quelques cas rares, certaines personnes ont obtenu une rente trop facilement, ce n'est de loin pas la règle. En d'autres termes, si nous

voulons obtenir des résultats avec la 5^{ème} révision, il ne suffit pas de décréter que nous allons réinsérer les personnes menacées d'invalidité, il faut aussi que nous nous en donnions les moyens. Nous ne pouvons pas faire l'économie d'une réflexion en matière de marché de l'emploi.

Comment peut-on imaginer que l'on pourra réinsérer massivement des gens sans mesures incitatives efficaces, alors que la situation actuelle est l'une des plus mauvaises d'Europe et que le slogan « le travail prime la rente » a toujours été répété depuis que l'AI existe ?

A l'heure actuelle, nous avons environ 200'000 demandeurs d'emploi pour 9000 places déclarées vacantes. Nous allons y ajouter encore quelques milliers de demandeurs supplémentaires issus de l'AI. Or toutes les assurances sociales sont concurrentes sur le marché de la réinsertion professionnelle et les personnes invalides ne sont pas les mieux placées dans la course. Elles trouvent difficilement du travail, en particulier les personnes handicapées psychiques. Nous nous heurtons là à une réalité et il faudra que l'on me dise comment on compte faire pour la dépasser.

Si on diminue artificiellement le nombre de rentiers, sans pouvoir les réinsérer professionnellement, alors cela signifie que l'on péjore socialement et financièrement considérablement la situation de centaines ou de milliers de personnes atteintes dans leur santé, qui en l'absence de rente AI se trouveront à la charge des services sociaux ou de leur famille.

L'enquête que j'ai réalisée au début de cette année dans toute la Suisse auprès de personnes qui avaient fait une demande AI et avaient essuyé un refus, le montre clairement. Parmi les personnes qui n'ont pas obtenu de rente AI, 39% sont soutenues par les services sociaux, 35% par leur famille. Les autres obtiennent un petit travail, souvent précaire et souvent à temps partiel. Ce sont des personnes qui sont vouées à la pauvreté. On ne peut pas dire qu'on veut lutter contre la pauvreté dans notre pays, quand on précipite des gens mal portant dans la pauvreté. Avec la 5^{ème} révision, le tri sera encore plus sévère et l'on acculera plus de personnes encore à la pauvreté. Cela signifie beaucoup de souffrance, beaucoup de désespoir. Et quand on connaît la fragilité des malades psychiques, cela peut favoriser des issues dramatiques.

On a voulu maîtriser les coûts de l'assurance invalidité. Là encore, c'est un échec. Les coûts de l'invalidité ne sont pas maîtrisables, du moins pas sans des mesures de réinsertion professionnelles contraignantes

pour les employeurs. Pour maintenir le déficit à son état actuel, il faudrait ramener les dépenses au niveau des recettes. Il faudrait abaisser le nombre des nouvelles rentes au niveau de celui des rentes qui prennent fin, pour cause de décès, de passage à l'AVS ou de réintégration. Cela signifie 20% de nouvelles rentes en moins. Il y a environ 20'000 rentes qui prendront fin en 2008. Il y en a actuellement environ 26'000 nouvelles qui sont octroyées chaque année. Or nous constatons, que la réintégration massive est compromise, que le passage à l'AVS et les décès interviennent toujours plus tard. Il n'y a donc pas d'autre moyen de diminuer le nombre total des rentes qu'en faisant pression sur les nouvelles rentes. Or nous venons de voir que cette pression se fera aux dépens des services sociaux. Il y aura donc transfert de charges et non pas maîtrise des coûts.

Même si l'on parvient à réduire de 20% le nombre de nouvelles rentes, le déficit de base de près de 2 milliards de francs ne diminuera pas d'un franc. On sera seulement parvenu à éviter qu'il ne s'accroisse encore.

Quant aux autres mesures d'économie prévues dans la 5^{ème} révision, leur bilan est négatif. Elles coûteront bien plus chère aux personnes à qui elles seront appliquées qu'elles ne rapporteront à l'Etat. Elles péjorent gravement la situation de personnes déjà en difficultés et elles ne permettent pas de sortir l'AI des chiffres rouges. Les plus problématiques font l'objet de minorités.

Il n'y a pas d'autre solution qu'une augmentation des recettes et nous le savons tous très bien. Il faut donc que nous en parlions.

Pour mettre en pratique les mesures de détection précoce et de réinsertion professionnelle, on a besoin d'un financement supplémentaire, or ce financement de 0,1% de cotisation salariale a été repoussé à une date ultérieure, de même que le financement à long terme de l'AI et la question de son désendettement.

Les déficits très importants de l'AI ces dernières années nous obligent à analyser la situation en profondeur et à trouver des solutions à long terme pour l'assainir.

Nous venons de voir que la diminution des nouvelles rentes octroyées est très douloureuse, transfère des charges aux services sociaux et ne permet pas d'équilibrer les comptes de l'AI.

Baisser les rentes n'est pas réaliste non plus. Les rentes sont déjà tellement basses, qu'un tiers des personnes handicapées vivent aujourd'hui avec l'aide des prestations complémentaires.

Réduire les prestations dans le domaine de l'enseignement spécialisé ne servirait à rien, puisque celui-ci ressort désormais des cantons. Les réduire dans le domaine de la réinsertion serait contre-productif.

Nous devons bien constater que nous n'avons pas qu'un problème de dépenses, mais que nous avons principalement un problème de ressources et nous devons aborder la question des ressources supplémentaires rapidement. L'AI n'est en cela pas différente de la LAMal ou de la LAA, qui ont vu leurs coûts augmenter aussi régulièrement depuis des années. Le problème, c'est que les ressources de la LAMal et de la LAA sont adaptées aux besoins chaque année, alors qu'elles ne le sont pas pour l'AI.

L'Initiative des villes s'est inquiétée de cette situation et a mené une enquête en automne 2005. Elle recommande que l'on ne se préoccupe pas seulement d'économies, mais aussi de rentrées supplémentaires. Les villes savent bien que la question de l'invalidité ne peut être entièrement résolue par la réinsertion. Les services sociaux sont submergés par les personnes qui doivent quitter le chômage plus tôt qu'avant et par celles qui sont en attente d'une rente AI ou ont essuyé un refus. L'augmentation des charges de l'aide sociale est considérable.

L'Initiative des villes demande une meilleure collaboration avec l'AI et elle veut aussi une réelle volonté politique de mettre à disposition les moyens financiers nécessaires à l'assainissement de l'AI.

Le Conseil fédéral avait prévu l'article 3, al. 1, pour assurer le financement des mesures de réintégration. C'était un choix cohérent. Cela devait permettre de faire face aux engagements supplémentaires nécessités par cette révision. Le Conseil national et la Commission du Conseil des Etats en ont jugé autrement.

La question du financement reste cependant d'une actualité brûlante. En effet, les déficits continuent de s'accumuler et les solutions de s'éloigner. Aujourd'hui, seule une augmentation de la cotisation salariale permettrait de résoudre ce problème rapidement, car elle seule pourrait être décidée à court terme par le Parlement, alors que l'augmentation de la TVA a été refusée par le peuple trop récemment pour que l'on puisse revenir à la

charge avec un projet semblable dans un délai raisonnable, avec quelque chance de réussite.

Vu la résistance des milieux économiques, nous n'avons pas pu mettre en place une solution pour le financement de l'AI et nous continuerons donc à accumuler les déficits et à creuser le trou.

La priorité aujourd'hui, c'est de trouver une solution concernant le financement. Il n'est pas question de mettre en vigueur la 5^{ème} révision sans solution pour le financement. Ces projets sont étroitement dépendants les uns des autres et ne peuvent se concevoir les uns sans les autres. Nous ne voulons pas non plus mettre en vigueur une solution pour le financement, sans que la 5^{ème} révision n'entre en vigueur. La relation entre ces deux projets va dans les deux sens. C'est pour nous, une condition extrêmement importante.

Je reviendrai sur les quelques minorités que nous avons faites dans le courant de la discussion. Je n'ajouterai ici qu'une seule chose. Les organisations de défense des personnes handicapées sont très inquiètes quant à l'interprétation qui sera donnée à l'article 28 de ce projet. M. le Conseiller fédéral s'est engagé en commission à donner une explication claire de la volonté du Conseil fédéral, exprimée dans cet article, à savoir qu'il ne s'agit que des mesures d'intégration et de réadaptation d'ordre professionnel au sens de cette loi. Je tiens aujourd'hui à ce qu'il nous en donne confirmation, afin que tout doute soit écarté. L'interprétation de l'article 28 influencera beaucoup la manière dont la loi devra être appliquée ensuite, c'est pourquoi il est important que nous le comprenions tous et toutes de la même manière.

Art. 7b (nouveau)

La commission vous recommande d'accepter cet article. Une majorité a en effet estimé que l'implication des employeurs dans l'intégration professionnelle des personnes menacées d'invalidité était nécessaire si l'on voulait réussir à relever le défi de la réinsertion. Cette disposition est simplement rappelée ici, car elle se trouve déjà dans le CO à l'art. 328.

Il me paraît cependant important de souligner que les employeurs sont partie prenante dans l'effort qui doit être fait en matière de lutte contre l'invalidité. La Suisse est un pays où ils sont particulièrement peu mis à contribution dans ce domaine et ils pourraient le faire beaucoup plus sans souffrir d'un quelconque désavantage concurrentiel. Dans beaucoup d'autres pays européens, les prescriptions sont beaucoup plus sévères pour les employeurs et ils sont impliqués dans le processus de maintien en emploi de manière nettement plus active, que ce soit pratiquement ou financièrement.

L'OCDE pose la question de la responsabilité de l'employeur dans l'augmentation des cas d'invalidité. Elle estime qu'ils doivent être impliqués dans les processus de maintien en emploi et de réinsertion professionnelle. Elle propose en particulier des incitations fortes pour les employeurs. Plusieurs pays de l'OCDE ont introduit une participation importante des employeurs aux processus de lutte contre l'invalidité. Sans une telle législation, il sera extrêmement difficile d'offrir du travail aux personnes handicapées, même si individuellement, il peut toujours y avoir un espoir de se former mieux et de s'en sortir.

Cette question est primordiale, car si nous n'arrivons pas à réinsérer les personnes menacées d'invalidité, elles se retrouveront en grande partie aux services sociaux, avec tous les désavantages que cela représente du point de vue de leur santé, de leur intégration sociale, ainsi que du point de vue financier pour les personnes et les familles concernées, ainsi que pour les cantons et les villes. L'Initiative des Villes a démontré dans son enquête menée en 2005 l'imbrication entre les demandes de rentes AI, les refus et les dossiers des services sociaux.

Cette disposition est vraiment minimale si nous voulons que cette révision ait une quelconque efficacité...

Art. 36 al 3 Minorité Ory

Les personnes qui deviennent invalides jeunes reçoivent des rentes particulièrement basses. Elles se situent en moyenne, entre 1075 et 1600.- par mois. Les invalides jeunes ne peuvent donc souvent pas vivre sans prestations complémentaires. Comme la rente d'invalidité doit avoir une certaine correspondance avec le salaire, on a créé le supplément de carrière. On a admis que si la personne invalide avait travaillé normalement, son salaire aurait augmenté au cours des ans et que si elle était devenue invalide plus tard, sa rente aurait été plus élevée. Pour corriger cette distance de plus en plus grande entre le salaire potentiel et la rente, on corrigeait la rente en l'augmentant progressivement au cours des ans.

Le Conseil national a tout simplement abrogé cet article, supprimant du coup, tout supplément de carrière.

Cette mesure doit permettre d'économiser un peu au début, un peu plus à la longue. L'évaluation qui a été faite est d'environ 100 millions en 2025. Cependant, la moitié probablement de cette économie se fera aux dépens des prestations complémentaires, soit environ 47 millions de francs, car diminuer les rentes, c'est souvent synonyme d'augmenter les prestations complémentaires, en particulier quand les personnes sont devenues invalides jeunes. 60% des invalides de 25 ans ont recours aux prestations complémentaires. Le supplément de carrière permet d'améliorer un peu les choses et de recourir un peu moins souvent aux prestations complémentaires. Pour comparaison, il n'y a que 10% des retraités de 70 ans qui doivent recourir aux prestations complémentaires.

Le supplément de carrière ne peut en aucun cas être incitatif et pousser quelqu'un à demander une rente AI, rente qui ne permet souvent pas de vivre. Personne ne veut vivre dans la pauvreté. Or une rente AI, même avec un supplément de carrière, c'est encore la pauvreté.

Nous proposons ici avec cette minorité, non pas un rétablissement de l'ancien supplément de carrière, mais une voie intermédiaire, qui permet quelques économies tout en ne supprimant pas tout le supplément de carrière. Ce modèle est progressif. Il correspond bien à la réalité professionnelle. Il correspond également à la pratique de l'assurance accidents.

Art. 46 a

Cette proposition faisait partie d'un premier projet de 5^{ème} révision, mais elle n'a pas résisté à l'analyse, car ses effets négatifs sont bien plus nombreux que les effets positifs.

Le premier point, c'est que cette disposition concerne moins de 1000 personnes, dont près de 900 Suisses expatriés, si l'on considère les personnes qui ne sont pas au bénéfice des accords bilatéraux. Les 100 étrangers concernés sont tous ressortissants de l'UE.

On peut penser que les auteurs de cette proposition ne se sont pas rendu compte qu'ils visaient des Suisses, qui ont probablement toujours cotisé normalement aux assurances sociales et qui ont par conséquent droit à une prestation de leur assurance.

Les étrangers non européens ne sont pas visés, parce qu'ils ne peuvent déjà aujourd'hui pas exporter leur rente et doivent donc rester en Suisse, car nous n'avons pas de convention sur la sécurité sociale avec ces pays.

L'adaptation des rentes au pouvoir d'achat à l'étranger n'est pas une bonne idée. Actuellement, les gens vivent dans des pays à pouvoir d'achat faible, en particulier l'Argentine, le Brésil, la Thaïlande et Singapour, et s'en sortent bien, sans autre aide publique. S'ils ne s'en sortent plus, ce qui serait le cas si on adapte les rentes au pouvoir d'achat local, on les oblige à rentrer en Suisse et à demander des prestations complémentaires. Ils nous coûteraient plus cher.

Le Conseil des Suisses de l'étranger a adopté lors de sa séance de printemps une résolution demandant au Conseil des Etats de corriger cela. Pour lui, le fait d'indexer les rentes constitue une inégalité de traitement injustifiée. Le principe de l'indexation est en contradiction avec les standards internationaux. Une application conséquente de ce principe exigerait la dénonciation de douzaines de conventions de sécurité sociale, ainsi que de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE.

Cela entraînerait aussi de nouvelles tâches administratives, puisqu'il faudrait régulièrement réévaluer le pouvoir d'achat à l'étranger en relation avec le nôtre et réadapter toutes les rentes.

Nous devrions également renégocier près de 60 accords internationaux, comme par exemple ceux que nous avons avec la Serbie ou la Turquie, ce qui ne va pas sans investissement administratif considérable. Sans compter que je ne crois pas que l'UE a envie de renégocier les accords bilatéraux que nous venons d'accepter et de haute lutte. Ce n'est pas crédible de dire que nous pouvons aujourd'hui les renégocier pour une raison aussi légère et pour 45 millions, au maximum, d'économie, sans compter les surcoûts administratifs.

Sachant que les 90% des personnes concernées vivent dans l'UE et seulement 10% à l'extérieur, si on ne renégocie que les conventions avec les autres pays, alors les économies possibles ne représentent que quelques bouts de chandelles et la surcharge administrative est supérieure aux économies réalisées. Et si on ne renégocie aucune convention, alors il n'y a à peu près plus personne qui est concerné, car ça ne concernerait plus que les Suisses qui habitent dans un pays avec lequel nous n'avons pas de convention... Ca ne touche aucun étranger.

Avec une telle mesure, nous nuisons à l'image de la Suisse à l'étranger, nous nuisons aux Suisses de l'étranger, qui sont souvent le fer de lance de notre économie, nous nous engageons dans un processus de négociations très lourd et nous n'économisons plus rien à la fin de l'exercice.

Il ne faut pas oublier que la rente AI moyenne n'est que de 1600.- Nous payons 720 millions à l'étranger, dont le 90% dans l'UE. 70 millions sont versés à l'extérieur de l'UE. Si on enlève encore les pays dont le niveau de vie est tout aussi élevé que chez nous et les adaptations vers le haut dans les cas où le niveau de vie est plus élevé que chez nous, il ne reste probablement que 40 millions qui devraient être indexés et pas forcément beaucoup. Economie totale ? 5 ou 10 millions peut-être, des quels il faut encore déduire les considérables frais administratifs générés par les contrôles.

En outre, il y a un lien entre l'AI et l'AVS. Faudrait-il aussi adapter les rentes AVS ? Nous dresserions inutilement quelques milliers de Suisses passant une retraite heureuse à l'étranger contre nous...

A cela s'ajoute qu'il serait facile de détourner cette prescription. Il suffirait de laisser ses papiers en Suisse, de rentrer de temps en temps pour toucher la rente et de repartir ensuite sous des cieux plus cléments.

Cela n'a aucun sens.

Lettre e

La 4^{ème} révision de la LAI a déjà beaucoup économisé en diminuant les prestations aux couples dont l'un des conjoints est handicapé. En effet, on a déjà supprimé les nouvelles rentes pour conjoints. On pouvait admettre à ce moment-là que les personnes qui deviennent invalides n'ont pas toujours besoin de subvenir aux besoins de leur conjoint. En effet, cette disposition date de l'époque où seul le chef de famille gagnait sa vie et subvenait aux besoins de toute la famille. Aujourd'hui, 70% des femmes travaillent et on peut admettre en partie l'argument qui veut que le conjoint doive travailler ou se remettre à travailler à l'extérieur pour gagner la vie du ménage.

A deux arguments près : d'une part les femmes gagnent toujours 20% de moins que les hommes, il y a donc appauvrissement de la famille si c'est la femme qui doit l'entretenir seule. D'autre part, lorsque l'un des conjoints est malade, c'est une charge considérable pour l'autre qui doit aider son conjoint dans tous les actes de la vie quotidienne. Ce n'est pas toujours évident de travailler aussi à l'extérieur dans ces conditions et si le conjoint valide cherche du travail à l'extérieur, cela pourrait bien signifier que le conjoint invalide devra être soigné par une personne salariée, ce qui coûtera beaucoup plus cher.

Le même raisonnement est valable aujourd'hui pour la suppression des rentes en cours, mais en plus, il y a un argument supplémentaire, qui avait certainement été la raison pour laquelle on avait renoncé à cette mesure dans le cadre de la 4^{ème} révision. Une personne de plus de 55 ans, qui a toujours soigné son conjoint invalide et qui n'a jamais eu de travail rémunéré à l'extérieur n'a aucune chance de trouver un nouvel emploi. Supprimer les rentes de conjoint dans ces conditions, c'est appauvrir considérablement la famille. Le moins que l'on puisse faire, c'est de protéger les personnes de plus de 55 ans.

Rappelons que lorsque les rentes complémentaires de l'AVS avaient été supprimées, dans le cadre de la 10^e révision, on avait choisi une solution respectant les droits acquis des conjoints âgés de plus de 50 ans. La Commission fédérale AVS/AI s'était prononcée, à une nette majorité, en faveur d'une telle solution.

La solution proposée par la minorité déchargerait l'AI massivement à court terme et réduirait la phase de validité des droits acquis de 40 à 10 ans.

A court terme, cette mesure doit permettre de réaliser une économie de plus de 200 mio. de francs et, en moyenne, de 116 mio. de francs d'ici à l'an 2025.

Lors de la 4^e révision de la LAI, les organisations d'aide aux personnes handicapées ont accepté la suppression des rentes complémentaires, malgré les conséquences graves que cette suppression a sur le budget, déjà très faible, des personnes handicapées, en échange d'une garantie que les rentes en cours ne seraient pas touchées. On revient déjà aujourd'hui sur cette décision, confirmée par le Parlement. Cela fait perdre beaucoup de crédibilité au Parlement.

Une fois de plus, on diminue une prestation importante et on oblige les personnes concernées, trop appauvries, à compléter leur budget par des prestations complémentaires.