

6e révision LAI: le coût humain de la réinsertion

Dossier préparé par: Sandra Spagnol, collaboratrice juridique à l'ARTIAS

Décembre 2010

Avertissement: Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

RESUME

Soumise à la session d'hiver des Chambres fédérales, la première étape de la 6e révision de l'assurance-invalidité poursuit un but majeur: assainir l'assurance qui affiche une situation financière désastreuse. Remède principal proposé par le Conseil fédéral: réadapter les bénéficiaires de rente et les (ré)insérer dans le monde du travail. Cette philosophie, introduite dans la 5e révision, en vigueur depuis janvier 2008, est exprimée à son paroxysme dans la 6e révision.

La 6e révision se divise en deux paquets distincts. Le premier volet, actuellement débattu devant le Parlement, prévoit notamment de supprimer quelque 12'500 rentes pondérées - concernant près de 18'000 personnes - en l'espace de six ans. Ce qui correspond à 5% de l'effectif. Quant au second volet de la 6e révision, il vient d'être mis en consultation. Ses deux objectifs majeurs: réinsérer plus particulièrement les personnes souffrant de handicap psychique et introduire un système de rentes linéaire. Au passage, 39% des rentes seraient réduites eu égard à la situation actuelle.

RIASSUNTO

Sottoposta alla sessione invernale delle Camere federali, la prima tappa della 6a revisione dell'assicurazione invalidità persegue uno scopo principale: risanare l'assicurazione che fa stato di una situazione finanziaria allarmante. Rimedio principale proposto dal Consiglio federale: rinforzare il rilevamento tempestivo, riadattare i beneficiari di rendita e (re)inserirli nel mondo del lavoro. Questa filosofia, introdotta nella 5a revisione, è espressa nel suo parossismo nella 6a revisione.

La 6e revisione si divide in due pacchetti distinti. La prima fase, che sarà sottoposta al Consiglio nazionale di principio dal 14 dicembre, prevede in particolare di sopprimere circa 12'500 rendite ponderate - concernenti circa 18'000 persone - nello spazio di sei anni. La seconda fase persegue due obiettivi principali: reinserire in particolare le persone che soffrono di un handicap psichico e introdurre un sistema di rendite lineare. Nel passaggio, il 39% delle rendite sarebbero ridotte rispetto alla situazione attuale. La consultazione, che si è da poco conclusa, suscita delle forti reazioni. Con una questione principale in filigrana: fino dove si possono reinserire delle persone talvolta uscite da anni dal mercato del lavoro?

1. La 6^e révision de l'assurance-invalidité

Moins de deux ans après l'entrée en vigueur de la 5^e révision de l'assurance-invalidité, le Conseil fédéral propose une nouvelle réforme d'envergure. Motif: l'assurance connaît une situation financière calamiteuse. Pour y parvenir, le Conseil fédéral prévoit de développer les instruments mis en place dans la 5^e révision, soit la détection précoce et, partant, les mesures d'intervention précoce et de réinsertion, afin d'encourager la réadaptation des bénéficiaires de rente.

La 6^e révision se divise en deux trains de mesures distincts. La première étape en particulier envisage de supprimer 12'500 rentes pondérées, concernant près de 18'000 personnes. Quant à la seconde étape, elle propose notamment d'introduire un système de rentes linéaire, qui aurait pour conséquence une réduction de 39% des rentes eu égard à la situation actuelle.

1.1. Poursuivre la philosophie introduite dans la 5^e révision

A l'adage «*une rente un jour, une rente toujours*» a succédé «*la réadaptation prime la rente*». Ce principe, introduit dans la 5^e révision en vigueur depuis 2008, devient l'alpha et l'oméga de la 6^e révision. En clair, si les mesures de réadaptation sont complétées et renforcées en amont, soit avant l'octroi éventuel d'une rente, elles seront également admises en aval, soit après l'octroi d'une rente. En effet, la 6^e révision prévoit qu'il ne s'agit plus de savoir s'il existe un motif de révision – aujourd'hui, la loi exige une «*modification notable*» du taux d'invalidité –, mais bien plutôt si, en prenant des mesures de nouvelle réadaptation, il est possible de susciter un motif de révision (art. 8a LAI).

Le Conseil fédéral ne s'en cache pas: la 6^e révision poursuit l'objectif majeur d'assainir durablement une assurance dont le déficit avoisine aujourd'hui le milliard de francs chaque année, tandis que les dettes côtoient les 14 milliards. Pour autant, et indépendamment d'un assainissement que nul ne saurait contester, peut-on réinsérer des personnes souvent éloignées depuis des années du monde du travail? Et, si oui, quelles exigences peut-on leur imposer? C'est là aussi un enjeu primordial de la 6^e révision.

2. Révision 6a devant le Conseil national

Le Conseil des Etats a dit oui, au mois de juin dernier, à la première étape de la 6^e révision – dite révision 6a – dont l'entrée en vigueur est prévue en 2012. Il appartiendra ces prochains jours au Conseil national de se pencher sur la question. Une question qui concerne quelque 12'500 rentes pondérées, soit 18'000 personnes. Le Conseil fédéral projette en effet de diminuer le nombre de rentes de 5% entre 2012 et 2017.

Petit tour d'horizon des mesures touchant au premier plan les rentiers et rentières dans la révision 6a:

2.1. Révision des rentes axées sur la réadaptation

Selon le Conseil fédéral, les mesures prises jusqu'ici dans l'AI se sont concentrées sur la réduction et l'évitement de nouvelles rentes. Dans son Message aux Chambres fédérales¹, il observe que «*dans la première année qui a suivi l'entrée en vigueur de la 5^e révision, 17'700 nouvelles rentes pondérées ont été octroyées, soit une baisse de 1'100 ou 6,2% par rapport à l'année précédente. Cette évolution s'est poursuivie au premier semestre 2009, qui a enregistré une baisse de 8% des nouvelles rentes octroyées par rapport au semestre précédent*».

En revanche, «*peu a été fait au niveau des rentes existantes. Il existe là un grand potentiel inexploité*». En d'autres termes, «*la révision des rentes axée sur la réadaptation vise à réadapter les personnes qui présentent le potentiel nécessaire et à réduire le nombre de rentes*». Par «*potentiel nécessaire*», il faut notamment comprendre les bénéficiaires d'une rente qui, aujourd'hui, en raison du durcissement de la pratique n'obtiendraient aucune rente ou une rente plus basse, ainsi que les jeunes qui risquent de dépendre d'une rente à vie.

2.1.1. Fibromyalgies et pathologies similaires

La réadaptation vise également, et peut-être particulièrement, les personnes qui souffrent de troubles somatoformes douloureux², de fibromyalgies³ ou de pathologies similaires. Lesquelles personnes représentent près de 40% des bénéficiaires de rente.

Ici, la volonté du Conseil fédéral s'inscrit dans la foulée des changements opérés dans la 5^e révision. Sur la base de la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui a établi qu'un trouble somatoforme douloureux n'entraîne généralement pas de limitation de la capacité de travail débouchant sur une invalidité (ATF 130 V 352), l'art. 7 al. 2 de la Loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) a été modifié, rendant depuis 2008 l'accès à la rente plus difficile. Dans cet arrêt principal, le Tribunal fédéral a clairement

¹ FF 2010 (<http://www.admin.ch/ch/f/ff/2010/1647.pdf>)

² ATF 130 V 399 s. Trouble somatoforme douloureux persistant: ce trouble est caractérisé par le fait que, malgré un diagnostic adéquat, on ne trouve pas de cause physique nette expliquant les symptômes physiques allégués. (...) Son diagnostic, selon la CIM-10 (Organisation mondiale de la santé (OMS)), présuppose que «la plainte essentielle concerne une douleur persistante, intense, s'accompagnant d'un sentiment de détresse, non expliquée entièrement par un processus physiologique ou un trouble physique et survenant dans un contexte de conflits émotionnels et de problèmes psycho-sociaux (...)».

³ ATF 132 V 68. La fibromyalgie est une affection rhumatismale reconnue par l'Organisation mondiale de la santé [OMS]. Elle est caractérisée par des douleurs généralisées et chroniques du système ostéo-articulaire et s'accompagne généralement d'une constellation de perturbations essentiellement subjectives (telles que fatigue, troubles du sommeil, sentiment de détresse, céphalées, manifestations digestives et urinaires d'allure fonctionnelle).

précisé les exigences qui doivent être remplies pour qu'une rente soit accordée pour ce type de pathologie. Il a ensuite transposé à la fibromyalgie les principes développés.

Problème: le TF a rendu son arrêt en 2004 et a eu l'occasion de répéter depuis, par deux fois au moins⁴, que les critères y développés ne peuvent être appliqués aux cas antérieurs. En clair, les offices AI ne peuvent réviser les rentes octroyées pour de telles maladies avant 2004. Dès lors – et au motif de l'égalité de traitement... –, le projet 6a contient une nouvelle disposition légale qui permet une révision des rentes en cours - exception faite pour les personnes de plus de 55 ans et de celles bénéficiant d'une rente AI depuis plus de 15 ans -, et ce dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de ladite modification.

2.1.2. Milieux consultés mitigés

Lors de la consultation, les milieux intéressés se sont montrés sceptiques quant à cette volonté effrénée de réadapter. Tant du côté des cantons romands que du côté des associations et institutions d'aide aux personnes invalides, on salue le principe. Mais on doute des effets réels d'une telle déclaration.

Les cantons en particulier⁵ rappellent que nombre de bénéficiaires de rente ont, pour une grande part, quitté le monde du travail depuis fort longtemps. Or, on le sait, une personne qui n'a plus travaillé durant 18 mois, compromet gravement ses chances de réinsertion. Les cantons estiment également que les possibilités d'amélioration de la capacité de gain sont très théoriques – elles ne prennent pas en compte la réalité du marché du travail. Certains, enfin, craignent une application peu objective des critères liés au potentiel de réadaptation, en raison de la fixation préalable et clairement affirmée du nombre de rentes à supprimer. Et ce, d'autant plus que la 6^e révision ne prévoit pas de véritables incitations.

Sauf, peut-être, il faut le souligner, le «*placement à l'essai*». Cette nouvelle mesure (art. 18a LAI) est prévue pour une durée de 180 jours, durée pendant laquelle le droit à l'indemnité ou à la rente est maintenu. Le Conseil fédéral argue que cette mesure ne coûtera rien aux employeurs. Il avance une seconde motivation pour ces derniers: la

⁴ 8C_502/2007 et 9C_1009/2008

⁵ Consultation 6a, réponses des cantons

(<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/01839/02682/index.html?lang=fr>)

mesure «*conseils et suivis*» (art. 8a al. 2 let. d et al. 4 LAI), nouvelle elle aussi, octroyée tant aux bénéficiaires de rente qu'aux employeurs. Idée intéressante encore, et toujours dans la perspective de favoriser la réadaptation, il est prévu que la rente à laquelle l'assuré-e avait droit avant qu'elle soit réduite ou supprimée soit réactivée si une nouvelle incapacité de travail de 30 jours au moins sans interruption survient dans un délai de trois ans (art. 32 LAI).

2.1.3. Diminution du revenu disponible

Qu'en pensent les milieux patronaux? S'ils saluent unanimement la volonté d'assainir cette assurance sociale, ils trouvent toutefois ambitieux l'objectif de réduire de 5% l'effectif des rentes en l'espace de six ans. Compte tenu notamment du contexte actuel de crise et de montée du chômage.

Certains, à l'image de la Fédération des entreprises romandes (FER)⁶, ne cachent pas leur crainte que la motivation des assuré-es au bénéfice d'une réadaptation se réduise dans la mesure où une augmentation de leur capacité de gain pourrait avoir un effet immédiat sur leur revenu disponible – par la baisse notamment de prestations complémentaires ou de la prévoyance professionnelle. «*Des mesures d'accompagnement davantage graduées, telles la suspension avant la réduction ou la suppression de la rente d'invalidité nous semblent (...) nécessaires.*»

Les institutions et organisations d'aide à l'invalidité ne sont pas optimistes. Elles notent que les chances de réintégration des personnes hors circuit professionnel, souvent depuis des années, ne sont dans le meilleur des cas que minimales. Ainsi Agile⁷ cite un sondage effectué dans le canton de Bâle-Campagne auprès des PME: les entreprises préfèrent engager une personne en bonne santé, même si celle-ci est peu fiable et peu motivée, qu'une personne avec un handicap.

2.1.4. Maladies psychiques: aggravation de la douleur?

S'agissant des personnes souffrant d'un trouble somatoforme douloureux notamment, certains cantons craignent que la suppression de la rente n'entraîne une aggravation de la souffrance. Et estiment peu judicieux de remettre en cause des rentes accordées pour raisons

⁶ Consultation 6a, réponses des associations faitières de l'économie

⁷ Consultation 6a, réponse des organisations privées de l'aide à l'invalidité

(<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/01839/02682/index.html?lang=fr>)

psychiques, au motif qu'elles regroupent des troubles difficilement objectivables.

Tout le problème est là: la révision de la LPGA prévoit donc, depuis 2008, qu'il n'y a incapacité de gain (et donc invalidité) que «*si celle-ci n'est pas objectivement surmontable*». Mais que se passera-t-il le jour où l'on parviendra à «*objectiver*» la fibromyalgie et autres pathologies similaires, se demandent quelques spécialistes? Ce jour pourrait être proche.

Dans un ouvrage qui vient de paraître, le neurologue français Nicolas Danziger⁸ fait la peau à quelques idées reçues. Ainsi note-t-il, à propos de la fibromyalgie, qui impose des douleurs parfois insurmontables dans tout le corps, que ce n'est pas psychosomatique! Selon le spécialiste, des travaux récents auraient mis en évidence la trace profonde, biologique, que peuvent laisser dans les circuits nerveux des blessures corporelles, mais aussi une carence affective et un stress précoces.

Aux difficultés de réinsertion propres aux maladies psychiques, il convient d'ajouter des réalités très... tangibles. Selon l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), qui a mené une analyse détaillée de dossiers de rente datant de la période 1992-2006⁹, les bénéficiaires d'une rente durant la période concernée se composent principalement de personnes sans qualification professionnelle ou à faible qualification dont la plus grande majorité est âgée entre 50 et 59 ans...

Au surplus, l'étude, même si elle ne s'y attarde pas, met aussi en exergue les limites de la détection précoce, en particulier pour certaines maladies. «*Certains résultats touchant la détection précoce, la prévention, l'intervention précoce et la réadaptation mettent en évidence les limites d'une assurance sociale. Pour un certain nombre de cas, l'évolution a été longue: des difficultés sont apparues dès la petite enfance (abandon, problèmes psychiques chez les parents, échec scolaire, manque de réseau social, etc.), elles se sont manifestées plus tard par une instabilité professionnelle et de maigres revenus et ont débouché sur des symptômes physiques et psychiques menaçant de passer, avec le temps, à la chronicité. La question du moment juste pour l'intervention «précoce» de l'AI reste ainsi largement ouverte.*»

⁸ «Vivre sans la douleur», Nicolas Danziger, éditions Odile Jacob.

⁹ OFAS, Dossier de recherche 06/09 «Invalidité pour raisons psychiques»

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr&download=NHZLpZig7t,Inp6l0NTU042l2Z6ln1ae2lZn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDe4B2fGym162dpYbUzd.Gpd6emK2Oz9aGodetmqaN19XI2ldvoaCUZ,s-.pdf>

2.2. Contribution d'assistance

La contribution d'assistance constitue une nouvelle prestation qui s'inscrit en complément de l'allocation pour impotent (API) – une API est versée à une personne qui a besoin de façon permanente de l'aide d'autrui ou d'une surveillance personnelle pour accomplir des actes élémentaires de la vie quotidienne – et de l'aide prodiguée par les proches et en alternative à l'aide institutionnelle. D'un montant de 30 francs l'heure, elle permet à des handicapé-es d'engager eux-mêmes, sur la base d'un contrat de travail, des personnes leur fournissant l'aide dont ils et elles ont besoin et de gérer leur besoin d'assistance de manière plus autonome et responsable. L'objectif ici visé est de promouvoir les soins ambulatoires et, ce faisant, de retarder l'entrée dans un établissement hospitalier ou semi-hospitalier, voire même d'en permettre la sortie.

Cette nouvelle mesure découle en réalité d'un projet pilote mis en œuvre depuis 2006 dans les cantons de Bâle-Ville, Saint-Gall et le Valais, sous la direction de l'OFAS. Ont eu le droit d'y participer les mineurs et les adultes touchant une API de l'AI et ne vivant pas dans un home. Au lieu d'une API forfaitaire, les participant-es perçoivent un budget d'assistance calculé en fonction de leur situation personnelle, qui leur permet de se procurer l'aide nécessaire en faisant appel aux personnes ou aux organisations de leur choix.

Une évaluation scientifique du projet a été faite. Et, à lire le Conseil fédéral, contrairement à ce qui était attendu, le budget d'assistance tel qu'il a été testé entraînerait à long terme d'importants coûts supplémentaires pour l'AI (jusqu'à 450 millions de francs par an). En effet, *«avec un tel développement des prestations à domicile et une liberté très large dans le choix des prestataires, une majorité du groupe cible choisirait ce modèle»*.

2.2.1. Neutralité des coûts

On le devine: vu la situation financière de l'AI, le projet de contribution d'assistance finalement retenu par le Conseil fédéral diffère sensiblement du projet pilote. D'abord, et surtout, parce qu'il se veut neutre au niveau des coûts... Pour l'assurance invalidité, l'introduction d'une contribution d'assistance n'entraîne en effet aucun coût supplémentaire, car les coûts de cette nouvelle prestation sont entièrement compensés par la réduction (50%) de l'allocation pour impotent qui est versée aux personnes invalides vivant dans un home. Ensuite parce que la contribution d'assistance est subsidiaire aux autres aides existantes: priorité est donc donnée à d'autres prestations sociales, notamment la contribution aux soins de base servie par l'assurance-maladie obligatoire.

Aux yeux de certain-es observateur-trices, la contribution d'assistance concourt non seulement à complexifier le système existant. Mais conséquemment et de plus, elle engendrera des coûts administratifs supplémentaires. Il faudra par exemple déterminer pour chaque situation les prestations qui relèvent de l'AI et celles qui sont du ressort de la LAMal.

2.2.2. Conditions d'octroi

Et ce n'est pas tout! Au préalable, il faudra répondre aux conditions d'octroi de la contribution d'assistance, qui sont sévèrement limitées. Ainsi l'intéressé-e potentiel-le doit-il ou doit-elle:

- percevoir une allocation pour impotent de l'AI: «*La perception d'une API constitue un critère pertinent pour savoir si la personne a régulièrement besoin d'aide du fait de son handicap*»;
- vivre à domicile ou envisager de sortir d'un home;
- avoir l'exercice des droits civils. Ce critère, selon le Conseil fédéral, découle des responsabilités et des obligations qui incombent à l'assuré-e: il faut notamment qu'il ou elle soit capable de définir et d'organiser l'aide dont il ou elle a besoin, d'en contrôler la qualité, de remplir ses obligations d'employeur, de vivre de manière autonome ou d'exercer une activité professionnelle,...

Autant de conditions qui laissent perplexes les cantons et les organisations d'aide au handicap. Lesquels doutent que la «nouvelle» prestation atteigne les personnes visées et, partant, les objectifs poursuivis... Ainsi permettre à des personnes de sortir d'une institution telle qu'un home: les personnes souffrant de handicap psychique n'ont pas droit à une API. Quant à celles souffrant d'un handicap mental, elles sont la plupart du temps privées de l'exercice des droits civils. Les organisations d'aide aux invalides en particulier déplorent l'aménagement discriminatoire de l'accès à la contribution d'assistance. Qui, au surplus, exclut les personnes mineures.

Les cantons doutent aussi, et s'appuient pour cela sur les expériences mitigées faites dans le projet pilote, qu'on puisse transformer les personnes concernées en autant d'entrepreneurs capables d'engager des salarié-es à titre «*d'assistant-e*». Ils regrettent au surplus qu'il ne soit pas possible d'engager un-e proche de l'assuré-e (enfants, petits-enfants, grands-parents, conjoint, partenaire enregistré ou concubin-e).

3. Révision 6b

L'entrée en vigueur de la 2^e étape de la 6^e révision – dite révision 6b – est, elle, prévue pour 2015. La procédure de consultation, qui s'est terminée à mi-octobre, laisse voir qu'elle est loin de faire l'unanimité, beaucoup moins en tout cas que la

révision 6a. Les critiques sont parfois virulentes. A tel point que grand nombre d'entités consultées proposent de la rejeter. La plupart des cantons d'abord, en raison principalement des reports financiers importants attendus, en particulier sur l'aide sociale¹⁰. La quasi unanimité des organisations de soutien aux personnes invalides ensuite, qui estiment que le projet du Conseil fédéral¹¹ n'a d'autre vision que celle de réaliser des économies sur le dos des plus faibles.

Petit tour d'horizon des principales mesures contenues dans le 2^e «paquet»:

3.1. Renforcement de la réadaptation et maintien sur le marché du travail

L'idée-force «*la réadaptation prime la rente*» trouve ici tout son sens. Le droit à une rente ne naîtra que lorsque l'aptitude de l'assuré-e à la réadaptation ne peut plus être améliorée ni par des traitements médicaux, ni par des mesures d'intervention précoce ou de réadaptation (art. 28 al. 1 let. a^{bis}). En clair, dénoncent certains cantons, ce nouvel article introduit de facto la possibilité de ne plus rendre une décision de rente tant que des mesures paraissent exigibles, ce qui rallongera d'autant les temps d'attente, voire même de refuser la rente si l'assuré-e ne suit pas les mesures préconisées.

Ce changement de paradigme est important puisqu'il ne s'agit plus de démontrer que l'assuré-e a manqué gravement à son obligation de collaborer, mais seulement de prouver que des mesures raisonnablement exigibles peuvent encore améliorer la capacité de gain de l'assuré-e. Cette modification légale augmentera vraisemblablement le nombre de refus de rente. Et, observent les cantons, les demandes de prestations à l'aide sociale.

3.1.1. Surtout les personnes souffrant d'un handicap psychique

Dans la pratique, les mesures proposées par le Conseil fédéral concernent principalement les personnes souffrant d'un handicap psychique, qui constituent le plus grand groupe de bénéficiaires de rente AI (40%). Or, «*aptitude à la réadaptation*» ne signifie pas réintégration professionnelle. «*Et c'est d'autant plus vrai pour les personnes souffrant de troubles psychiques, que les employeurs ne se pressent pas d'engager. La 6b va donc créer toute une catégorie de NEM (non entrée en matière) de l'AI, des personnes sans statut clair qui risquent d'être à la charge de l'aide sociale pendant longtemps. Même avec un renforcement substantiel des effectifs dans les offices AI, trouver des employeurs prêts à s'impliquer reste illusoire tant qu'on ne prévoit pas de mesures réellement contraignantes*¹²», observe la

¹⁰ Dossier ARTIAS, septembre 2010

(http://www.artias.ch/media/DossierMois/2010/Dossier_Sept_10.pdf)

¹¹ Révision 6b, rapport explicatif

(<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19605.pdf>)

¹² Consultation 6b, réponses des organisations privées de l'aide à l'invalidité

(http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/01839/02900/index.html?lang=fr&print_style=yes)

Coordination romande des associations d'action pour la santé psychique (Coraasp).

Certes, le projet de loi prévoit que les employeurs néanmoins intéressés à s'impliquer seront «*invités*» à ne pas résilier les rapports de travail avec l'assuré-e durant une mesure d'intervention précoce ou de réadaptation (art. 7c al. 2 LAI). Mais la Coraasp n'y croit pas. Pour elle, cette intention relève «*soit de l'angélisme, soit du cynisme*». Ce d'autant, relève-t-elle, que la loi n'a rien de contraignant.

Contraindre? La Fédération des entreprises romandes se montre très réservée eu égard à ce nouvel article: «*Nous sommes quelque peu rassurés à la lecture du rapport explicatif. Il y est en effet mentionné que cette disposition n'est pas contraignante pour les employeurs à l'égard desquels aucune sanction ne pourra être prise s'ils ne la respectent pas*».

Quant à celles et ceux qui voudraient rendre cette disposition plus exigeante, ils et elles auront fort à faire. «*Nous demandons fermement qu'il ne soit pas donné suite à des propositions – qui ne manqueront pas d'être faites par certains milieux (...) – d'ériger cette invitation en obligation*», avertit le Centre Patronal. Obligation qui, le cas échéant, aurait des «*conséquences désastreuses*» également pour les rentiers et rentières, renchérit la FER. «*En effet, les expériences faites à l'étranger démontrent qu'un employeur qui sait par avance qu'il ne pourra pas ou alors très difficilement mettre fin à un contrat de travail, renonce à engager une personne atteinte dans sa santé*».

Reste la question de fond: les personnes souffrant de problèmes psychiques ont-elles néanmoins des chances réelles de réinvestir le marché du travail? Une étude réalisée par l'équipe des cliniques psychiatriques bâloises illustre la complexité d'insérer cette catégorie de personnes dans le marché actuel de l'emploi¹³. Ladite étude observe que la «*réussite*» d'une réinsertion repose très fortement sur une organisation personnalisée et plus souple du travail et sur certaines activités généralement considérées comme favorables à la santé, mais aussi sur les caractéristiques sociales des instructeur-trices en tant que principaux facteurs d'influence en termes de santé et de performances.

¹³ «*Insertion professionnelle des personnes atteintes de troubles psychiques: analyse de cas*», in Sécurité sociale, CHSS 5/2010
(<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00096/02756/02905/index.html?lang=fr>)

3.2. Introduction d'un système de rentes linéaire

Dans le but, encore et toujours, d'encourager les assuré-es à augmenter leur taux d'activité, voire à reprendre une activité lucrative, le Conseil fédéral propose de remplacer le système actuel des paliers – avec quart de rente, demi-rente, trois-quarts de rente et rente entière – par un système de rentes linéaire. Et, dans la foulée, d'adapter les rentes en cours au nouveau système, exception faite notamment pour les bénéficiaires de rente de plus de 55 ans, qui bénéficieront des droits acquis. Précisons que si le seuil d'accès à la rente reste fixé à un taux d'invalidité de 40%, la rente entière ne sera octroyée qu'à partir d'un taux d'invalidité de 80%, contre 70% actuellement.

Il est généralement admis que le système actuel de rentes crée des effets de seuil: en effet, l'échelonnement existant a pour conséquence que, fréquemment, la réduction de la rente est plus importante que l'augmentation du revenu du travail.

Avec le nouveau système, argue le Conseil fédéral, les bénéficiaires de rente seront encouragé-es à reprendre un emploi ou à accroître leur revenu. Et cela parce qu'à chaque taux d'invalidité correspondra un niveau de rente spécifique (ex. 43%, 68%,...), ce qui supprimera tout effet de seuil. Conséquemment, le Conseil fédéral propose d'étendre le nouveau système à la LPP.

Le problème, remarquent les cantons et associations réunies, c'est qu'au final, 39% des rentes seront plus basses - celles octroyées aux personnes présentant un taux d'invalidité compris entre 50% et 79% –, et la réduction sera parfois sensible. Et seules 5% des rentes seront plus élevées dans le nouveau système – celles concernant les taux d'invalidité compris entre 41% et 49%. Or, le Conseil fédéral prévoit de ne pas réviser ces rentes, mais de n'adapter que celles qui correspondent à un taux d'invalidité d'au moins 50%!

3.2.1. Vers un démantèlement des assurances sociales?

L'Union syndicale suisse (USS) ne croit pas à l'incitation à la réadaptation. Elle remarque que ce sont en particulier les personnes souffrant d'un lourd handicap qui auront le plus à pâtir d'une réduction sensible de la rente. En effet, un taux d'invalidité de 70% – qui donne droit dans le système actuel à une rente pleine – n'autorisera plus qu'une rente partielle de 62,5%. En d'autres chiffres, la personne qui touche actuellement une rente pleine de 1'800 francs par mois ne devrait à l'avenir disposer que de 1'125 francs.

Aux yeux de l'USS, cette nouvelle révision de l'AI aurait des relents de démantèlement: *«En utilisant des concepts brumeux comme «système linéaire de rentes», la révision 6b de l'AI donne l'impression de traiter d'améliorations. En réalité, pour la première fois dans l'histoire des*

assurances sociales suisses, elle réduit sensiblement des droits acquis à une rente. Compte tenu du fait que seul un petit tiers des bénéficiaires de l'AI ont un revenu du travail, «cela aura pour conséquence une perte insupportable de ressources pour les personnes concernées».

Enfin, il est aussi légitime de se demander si un système de rentes linéaire est adapté aux personnes atteintes de handicap psychique: «*Dans le domaine des maladies psychiques, l'invalidité est très difficile à quantifier précisément de manière objective*», observe la Coraasp.

3.3. Réduction de la rente pour enfants

Le projet prévoit de faire passer le taux de la rente pour enfants à 30% de la rente d'invalidité, au lieu des 40% actuels. Pour le Conseil fédéral, il s'agit d'adapter le montant de la rente au pourcentage effectif des frais supplémentaires engendrés par les enfants, selon les normes de l'OCDE et de la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale).

Plusieurs des entités consultées, dont la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, font remarquer que cette diminution «*contredit les efforts d'introduction de prestations complémentaires pour familles à l'échelon cantonal et les efforts visant à mieux concilier travail et famille*¹⁴».

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

Les formations AI élémentaires, axées sur les ressources individuelles des personnes handicapées, pourront voir leurs exigences augmentées. Le projet prévoit que la formation se concentre davantage sur les personnes handicapées disposant de chances réelles d'avoir une activité exploitable économiquement après leur formation.

Selon le Message du Conseil fédéral, sur les quelque 600 élèves qui terminent chaque année leur scolarité dans cette voie, seuls 15% sont intégrés dans le marché du travail, sans percevoir une rente entière. Les autres, soit environ 500 assuré-es, restent dans un cadre protégé et perçoivent une rente entière, malgré deux ans de formation.

Mesure discriminatoire et élitiste; mesure qui heurte une valeur fondamentale de notre société, celle du «*droit à la formation*»; mesure contraire à l'égalité des chances; bref, les récriminations sont nombreuses pour s'opposer à l'élévation du seuil d'entrée dans la formation, afin ne former que celles et ceux en mesure de rentabiliser la formation suivie.

¹⁴ Procédure de consultation 6b, CDAS
(<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/01839/02900/index.html?lang=fr>)

4. Quels sont les effets de la 5^e révision?

On l'a dit, afin de faire baisser davantage le nombre de nouvelles rentes, la 5^e révision de l'AI a introduit de nouveaux instruments pour encourager la réadaptation, via la détection précoce, l'intervention précoce et les mesures de réinsertion. Selon le Conseil fédéral, les premières expériences réalisées laissent voir que les instruments mis en place sont efficaces. Ainsi, 22'000 cas au total ont été communiqués aux offices AI à des fins de détection précoce.

Faut-il en déduire que la nouvelle idée-force est aussi la bonne? Les cantons, notamment, se montrent plus nuancés. Ils estiment que le recul n'est pas assez grand pour lancer une réforme d'envergure. D'autres observateur-trices sont d'avis que la détection précoce ne permettra pas de lutter contre une évidence: seule une (faible) frange de personnes peut et pourra être insérée ou réinsérée durablement et valablement.

La détection précoce a, en outre, ses limites. D'abord, et comme le relève l'étude précitée de l'OFAS, les maladies psychiques se caractérisent le plus souvent par une longue évolution. D'autre part, face à certaines pathologies ou maladies, la détection précoce ne peut rien. A titre d'exemple, quel oncologue se risquerait-il à prédire un cancer?

Or, la révision 6b va plus loin encore en matière de détection précoce: elle propose en effet de l'étendre aux personnes qui ne sont pas encore en incapacité de travail, mais qui sont «*menacées de l'être*» (art. 3a LAI). Sans virer à la paranoïa, comment s'assurer qu'un comportement atypique du travailleur ou de la travailleuse ne soit pas interprété comme un signe de pathologie naissante? Voire même que, sous couvert de détection précoce, on procède à la sélection des meilleurs éléments?

La 6^e révision de l'AI, la révision 6b en particulier, recèle des enjeux fondamentaux en matière d'éthique. Or, l'acceptation – très probable – du premier train de mesures par les Chambres fédérales pourrait ouvrir la porte à la seconde étape.

Faisant peut-être oublier que la réinsertion a un coût. Un coût humain.