

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Perspectives de l'assurance-invalidité et péréquation financière ou les prochains défis en Suisse pour les personnes handicapées

Dossier préparé par Josée Martin

Directrice adjointe INSOS Suisse, Institutions sociales suisses pour personnes handicapées

Juillet 2004

INSOS

INSOS est l'association faîtière des établissements pour adultes handicapés. Lui sont affiliées 450 associations représentant 800 institutions dans tout le pays. 40'000 personnes handicapées sont prises en charge, vivent, travaillent et suivent une formation professionnelle dans ces institutions.

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

Les prestations aux personnes handicapées seront sous les feux de la rampe politique ces prochains mois. Au calendrier, la consultation sur la 5^{ème} révision de l'assurance-invalidité et la votation populaire sur la péréquation financière. D'un côté comment diminuer le nombre de nouveaux rentiers AI et maintenir les personnes à leur place de travail, de l'autre la cantonalisation des prestations pour les personnes handicapées et les enfants handicapés. Il vaut la peine de s'y arrêter. Une page de l'histoire sociale de notre pays pourrait se tourner.

L'Assurance-invalidité: réduire le nombre de nouveaux rentiers

Le 28 avril 2004, le Conseil fédéral a livré les grandes lignes du projet de révision de la 5^{ème} révision de l'assurance-invalidité dans un dossier de presse. La consultation à proprement parler du texte final qui n'est donc pas encore connu aura lieu en automne 2004.

Quelques constats:

- Les dépenses de l'assurance-invalidité (AI) ont quasiment doublé en 10 ans pour s'élever à 10 milliards de francs en 2002
- Les recettes de l'assurance peinent à suivre cette évolution, et le déficit annuel prévu pour 2004 atteindra 1,5 milliard de francs
- 60% des dépenses de l'AI sont consacrées aux rentes; le potentiel d'économie ou de frein se trouve donc dans les rentes
- Les bénéficiaires des rentes sont de plus en plus jeunes et donc toucheront une rente durant un laps de temps plus long

On s'attendait à des mesures classiques

Sur mandat du Conseil fédéral, le Département de l'Intérieur a préparé un projet d'une 5^{ème} révision qui avait pour but d'assainir la situation financière de l'AI. Objectif: réduire de 10% le nombre de nouvelles rentes. L'augmentation annuelle étant d'environ 12'000 rentes par an, l'objectif serait donc de diminuer le nombre de nouvelles rentes de 1'200 par an, ou autrement dit de réintégrer ou de maintenir en emploi 1200 personnes plutôt jeunes de plus qu'aujourd'hui dans les entreprises.

Les mesures professionnelles réalisées actuellement par les centres de formation et de réadaptation mandatés par l'AI et membres d'INSOS conduisent chaque année à la réinsertion professionnelle de 6'000 personnes connaissant des difficultés importantes en raison de leur santé. Soit 6'000 nouvelles rentes évitées par an. Cela représente la moitié des nouvelles rentes octroyées annuellement (230'000 rentes

totales en 2003). Les objectifs annoncés de réduction de 10% de nouvelles rentes me paraissent donc réalisables.

On s'attendait surtout à ce que le Conseil fédéral propose une limitation du temps d'octroi de la première rente et des mesures d'insertion professionnelle particulièrement pour les personnes les plus jeunes. Par ailleurs, le suivi médical devait être amélioré par l'introduction de nouveaux services régionaux appelés à évaluer de manière uniforme la situation médicale de la personne atteinte dans son aptitude au travail.

Palette de mesures somme toute innovantes

La publication, le 28 avril 2004, des options du Conseil fédéral a surpris son monde. Nombre de solutions évoquées vont dans le sens de temps de réaction rapide après le constat de l'atteinte à la santé et de mesures d'incitation au maintien en emploi.

En mars 2004, la DOK, Conférence des organisations faïtières de l'aide privée aux handicapés avait émis une série de «stratégies alternatives»¹ pour briser l'augmentation des rentes: renforcer l'intégration par l'annonce précoce du risque de non reprise de l'emploi, accélérer et simplifier la procédure de l'AI qui dure en moyenne un an et demi, coordonner les assurances, intensifier le placement au travail, créer des incitations pour les employeurs. En première lecture de l'annonce du Conseil fédéral, la 5^{ème} révision semble aller dans l'esprit de ces propositions. Permettez-moi de les décrire plus en détail ci-dessous:

Détection précoce et suivi

Actuellement, la situation des personnes en arrêt de travail pour cause de maladie est souvent prise en compte beaucoup trop tard par l'AI, alors que leur état de santé s'est déjà nettement aggravé. Leur retour à l'emploi est rapidement compromis. Il faudrait au contraire commencer tôt le traitement, avant que la personne ne perde son poste. L'objectif est de la maintenir le plus longtemps possible dans la vie professionnelle.

La révision prévoit la création d'un système de détection précoce et de suivi (DPS) dont les tâches seront assumées par des centres spécialisés. La personne elle-même, le médecin traitant, l'employeur ou l'assurance indemnités journalières de ce dernier pourront après une longue absence ou des absences répétées faire appel à ces centres.

Des mesures supplémentaires à celles qui existent sont proposées. Actuellement, les mesures portent sur l'orientation professionnelle, la formation professionnelle initiale, le reclassement et le placement. Elles ont porté leurs fruits mais sont largement insuffisantes. Elles servent à éviter au maximum les cas de rente AI grâce au

¹ Augmentation du nombre de rentiers AI: Causes et stratégies du point de vue de la Conférence des organisations faïtières de l'aide privée aux handicapés (DOK), mars 2004

maintien (éventuellement partiel) de la capacité de gain. Pendant deux à quatre ans, ces personnes pourront avoir l'obligation de participer à des mesures visant à leur intégration sociale et professionnelle. L'objectif premier est d'occuper les assurés, autant que possible, dans le cadre d'une activité lucrative, d'une manière adaptée à leur état de santé. Durant ce temps, des indemnités journalières seront versées de manière dégressive comme pour les allocations de chômage.

Evaluation de l'incapacité de travail confiée à des médecins de l'AI

Actuellement, les évaluations sont réalisées par des médecins traitants qui ne disposent pas toujours des connaissances suffisantes en médecine des assurances et qui tendent à prendre position pour leur patient. Cependant, les médecins traitants sont souvent les mieux à même de juger car ils connaissent de longue date leurs patients. Dorénavant, seuls les médecins des services médicaux régionaux de l'AI, les SMR, seront habilités à faire ces évaluations. Si une unité de doctrine en matière d'évaluation sera certainement un avantage, la toute puissance donnée aux médecins de l'AI fait craindre des jugements attestant d'une capacité de travail exagérée par rapport à la réalité et aux chances de réinsertion.

Quid des chances des mesures de détection précoce et de maintien au travail? Les entreprises sont la clé de voûte du système

Tous les points de vue concordent vers l'importance de la détection précoce afin que la rupture du travail ou la détérioration de l'aptitude à la place de travail pour des raisons de maladie soit la plus courte possible.

Cependant, la clé de voûte de toutes ces mesures reste les entreprises. Ces entreprises qui jusque dans les années 80 se faisaient un point d'honneur d'assurer pleinement leur responsabilité sociale envers des personnes moins performantes pour des raisons de santé. Actuellement, vouée aux exigences de la rentabilité dans un contexte concurrentiel aigu, la notion de responsabilité sociale d'alors est restée sur le carreau. La question subsiste de savoir comment ouvrir les portes des entreprises pour l'emploi des personnes en difficulté, comment les amener à gérer également la baisse de capacité de travail de leurs employés en difficulté. Pour les entreprises, il est clair qu'il n'est pas facile de gérer ces difficultés tant sur le plan des ressources humaines que sur le plan de la rentabilité économique de l'entreprise.

La 4^{ème} révision de l'AI a cherché à inciter de telles pistes en donnant une base légale à des projets pilote d'incitation à l'engagement de personnes handicapées (art. 68 quater LAI). Un groupe de travail de la DOK, Conférence suisse des organisations de l'aide privée aux handicapés, planche sur les différents modèles d'incitation à l'engagement de personnes handicapées ayant fait leurs preuves en Suisse et à l'étranger. Le succès de ces mesures sera d'arriver à rendre les entreprises parties prenantes du maintien au travail et de l'engagement de personnes handicapées. Le niveau d'information et de sensibilisation des entreprises sera certainement l'élément essentiel de succès. Les entreprises ont besoin d'être assurées que des solutions légales et contractuelles avec l'employé en difficulté sont

possibles sans prise de risque excessive. Elles ont besoin d'être épaulées dans les mesures d'aide professionnelle. Elles ont besoin d'être certaines de ne pas être «coincées» dans leur engagement de la personne qui connaît des difficultés. Dans ces conditions, on peut imaginer que les entreprises appliqueront des politiques de prévention de la santé et des politiques d'engagement des personnes handicapées ou du maintien dans l'entreprise d'une personne connaissant des difficultés de santé.

Un os: comment augmenter les ressources de l'AI?

Malgré tout l'intérêt des mesures d'insertion professionnelle préconisées, elles ne suffiront pas pour combler le déficit récurrent de l'AI. La proposition d'augmenter la TVA au profit de l'AVS et de l'AI a échoué en votation populaire le 16 mai 2004. Le Conseil fédéral a depuis mis en discussion deux variantes:

- augmentation de la TVA de 0,8 à 1%
- augmentation de la déduction salariale AI de 1,4% vers 2,1%

Calendrier

Pour les partenaires concernés, c'est cet automne qu'ils auront la possibilité de s'exprimer sur la 5^{ème} révision. Très attendues seront les positions des associations patronales et celles des associations du domaine du handicap. Voici le calendrier:

Automne 2004: consultation sur la 5^{ème} révision

Printemps 2005: message du Conseil fédéral

1^{er} janvier 2007: entrée en vigueur

Conclusion

Les mesures de prévention précoce et de réinsertion sociale et professionnelle sont, incontestablement, des solutions d'avenir. Aujourd'hui déjà les mesures de placement effectuées tant par les offices AI que par les services et les institutions de réinsertion et de formation des personnes par mandat de l'AI ont fait leurs preuves. C'est l'exclusion du monde professionnel des collaborateurs plus fragiles qui doit être évitée. L'implication des entreprises dans la gestion des problèmes de santé et de soutien à la personne en difficulté sera la clé du succès.

La Nouvelle péréquation financière RPT ou un coup de canif dans le système d'assurances sociales suisse
--

Les modifications de la Constitution qui devront ancrer la base légale du projet de réforme de la péréquation financière vont être votées en principe le 28 novembre 2004 par le peuple suisse. Cette réforme va avoir pour conséquence de séparer du financement actuel de l'assurance-invalidité et de la Confédération nombre de prestations pour les personnes handicapées et de

les transférer aux cantons. Un coup de canif dans le système d'assurances sociales suisse. 26 systèmes de lois et de règlements d'application dans les cantons devront remplacer un système actuel national. RPT pour réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Le projet de réforme de la péréquation financière RPT a pour objectif principal de réaménager l'équilibre entre cantons riches et pauvres et de répartir de manière efficace les tâches entre la Confédération et les cantons. Aussi le projet est-il défendu par le Département des finances comme une «revalorisation du fédéralisme», voire un «regain de dynamisme», une «répartition des moyens financiers plus équitable» et «l'augmentation de l'autonomie des cantons»².

Il s'agit d'appliquer le principe dit de la «subsidiarité», les tâches n'étant confiées au niveau étatique que si elles sont mieux assumées à ce niveau là. Cependant, pour tenir compte du fait que les frontières cantonales coïncident de moins en moins avec le cadre économique et social, un nouveau niveau administratif est instauré entre les cantons et la Confédération par voie de collaborations intercantionales, conventions, conditions cadre et compensations d'un canton à l'autre.

Les finances: écarts faibles entre cantons gagnants et perdants

Lors du dernier bilan des effets de la RPT présenté par le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz à fin mai 2004, il apparaît que les différences entre les cantons perdants et gagnants ont été passablement amoindries. Pour les cantons romands, on compte jusqu'à 44 millions de compensations des cantons riches vers les cantons pauvres: le Valais 36 millions, Vaud 36 millions, Jura 11 millions, Fribourg 44 millions, Neuchâtel 14 millions; Genève devra lui verser 1 million. En Suisse alémanique, c'est le canton de Zurich qui sera le plus chargé puisqu'il devra verser 219 millions. Ces sommes sont peu significatives par rapport au budget global des charges des cantons et on sait déjà qu'elles ne conduiront pas ni au rééquilibrage voulu entre les cantons ni à la baisse de la pression fiscale des plus pauvres. Dans ce calcul, la RPT introduit de nouveaux instruments: la péréquation des ressources qui vise à réduire l'écart entre cantons riches et pauvres en dotant d'un minimum de ressources financières adressé à tous les cantons; la compensation des charges visant à équilibrer les charges excessives résultant de facteurs géopolitiques et sociodémographiques.

La répartition des tâches

A l'examen de la répartition des tâches, l'on constate que la répartition d'une tâche est souvent partielle dans le projet de RPT.

² Brochure RPT, DFF, Berne, février 2002

La Confédération prendrait en charge 6 domaines:

- les prestations individuelles de l'AVS et l'AI (les rentes et mesures individuelles)
- les associations nationales d'aide aux personnes handicapées et des personnes âgées (désenchevêtrement partiel)
- une partie de l'armée: l'organisation, la formation et l'équipement (désenchevêtrement partiel)
- une partie de la protection du patrimoine: les objets d'importance nationale (désenchevêtrement partiel)
- les routes nationales: leur exploitation et leur entretien
- les mesures de la promotion de l'élevage

Les cantons prendraient en charge les domaines suivants:

- les prestations complémentaires pour les soins en foyer et à domicile (désenchevêtrement partiel)
- les écoles spéciales pour enfants handicapés y compris leur construction
- les institutions pour personnes handicapées y compris leur construction
- le soutien de l'aide et des soins à domicile (désenchevêtrement partiel)
- les bourses d'études en dessous du niveau universitaire (désenchevêtrement partiel)
- le sport facultatif à l'école
- la lutte contre la pollution aux abords des routes
- l'aménagement du territoire
- une partie de la protection du patrimoine: les objets d'importance cantonale (désenchevêtrement partiel)
- les routes principales
- l'amélioration des conditions de logement dans les régions de montagne

Durant les 3 premières années, le financement actuel devrait être garanti par les cantons pour les institutions pour personnes handicapées et les écoles spéciales.

La Confédération et les cantons prendraient en charge conjointement (désenchevêtrement partiel):

- la réduction des primes de l'assurance maladie obligatoire
- les prestations complémentaires: financement du revenu minimum vital
- les bourses d'études universitaires et des hautes écoles
- la mensuration du territoire
- la protection de la chasse et pêche, contre les crues, de la forêt, de la nature et du paysage
- les routes principales importantes
- les transports publics régionaux
- les aéroports
- les améliorations de l'agriculture

Collaboration intercantonale avec compensation des charges: la Confédération peut obliger les cantons à collaborer pour:

- les institutions pour personnes handicapées
- l'exécution des peines et des mesures
- les universités et hautes écoles supérieures
- les institutions de culture d'importance supracantonale
- l'élimination des déchets et évacuation des eaux usées
- les transports publics urbains
- la médecine de pointe et cliniques spécialisées

Il appartiendra aux premiers concernés, à savoir les cantons et les communes, de juger si le projet RPT atteint ses objectifs ambitieux.

Les conséquences sociales de la RPT encore méconnues du public

On pourrait penser que le domaine des personnes handicapées n'est qu'un secteur touché par la RPT parmi tant d'autres. Financièrement parlant, c'est le social qui est le plus concerné de tous les domaines mentionnés plus hauts par la RPT.

Les organisations d'aide aux personnes handicapées ont compris le risque pour les personnes handicapées. Elles se sont rassemblées en un Groupement d'intérêts péréquation financière sociale depuis plusieurs années. Ce groupement d'intérêts s'est fait remarquer notamment par le dépôt d'une pétition signée par 180'000 personnes en mai 2003 demandant de retirer le volet social de la RPT. En juin 2004, le flambeau a été repris par la nouvelle association Personnes handicapées contre la RPT pour faire connaître les risques sociaux du projet et recommander le NON à la RPT lors de la votation populaire.

Coup dur pour les personnes handicapées

Nombre de prestations pour personnes handicapées et pour enfants seraient transférées de la Confédération vers les cantons. La garantie du minimum vital des personnes handicapées, tributaires parfois tout au long de leur vie de la solidarité de la société, constitue de l'avis des organisations de l'aide aux personnes handicapées une tâche nationale et ne doit pas dépendre du lieu de domicile. Il s'agit là d'une différence majeure par rapport à la mission d'assistance des cantons, auxquels il incombe de répondre à des situations de détresse de nature différente, généralement passagères.

Les écoles spéciales et les internats pour enfants handicapés seraient transférés aux cantons. Les primes actuelles journalières versées aux familles des enfants handicapés seraient supprimées.

Les homes et ateliers pour personnes handicapées seraient également cantonalisés. Les prestations complémentaires seraient artificiellement séparées. Celles qui font

partie de la couverture des besoins vitaux resteraient du ressort de la Confédération, celles qui couvrent les frais liés au handicap et à la maladie seraient cantonalisées.

L'actuel financement par la Confédération des formations continues pour le personnel serait supprimé. Qu'en sera-t-il des formations pour les langues de signes, les guides pour aveugles, les spécialisations des professionnels? Un risque de suppression de cours concernant des handicaps particuliers traités actuellement par les formations supracantoniales.

La perspective d'une cantonalisation de nombreuses prestations serait un coup dur pour les personnes handicapées. Les prestations dépendraient du lieu de domicile, des moyens financiers et des priorités données par les cantons. Malgré la bonne volonté des cantons, les personnes handicapées auront à pâtir de cette cantonalisation en raison de la situation financière difficile des cantons. Actuellement le manque de places d'accueil pour les personnes les plus lourdement handicapées – et donc les plus coûteuses - devient préoccupant. Les budgets cantonaux de financement des institutions seront mis en concurrence avec les autres postes. Un report des charges sur les communes sera difficilement évitable. En auront-elles les moyens? Dans bon nombre de cantons, des démarches visant à faire endosser certaines tâches aux communes sont déjà en cours. Le «principe de causalité» est de plus en plus évoqué, c'est-à-dire que la commune dans laquelle sont domiciliées des personnes nécessitant de l'assistance est déclarée compétente pour supporter les frais qu'elle «génère». Dès lors les proches des personnes handicapées pourraient à leur tour se voir subsidiairement mises à contribution sur le plan financier.

Après la votation, un important travail législatif à la Confédération et dans les 26 cantons

La votation populaire du 28 novembre (date probable) sur les modifications de la Constitution est une étape clé pour la suite de la RPT. En cas de succès populaire, le Parlement édictera ou modifiera des lois en conséquence dans le cadre dudit 2^{ème} paquet de la RPT. La loi sur l'assurance-invalidité et la loi sur les prestations complémentaires seront modifiées. Une nouvelle loi-cadre concernant les institutions pour personnes handicapées sera également soumise au Parlement pour tenter de mettre au même diapason les conditions qualité minimales que les cantons devront maintenir dans les institutions et dans les écoles. La convention intercantonale entre les homes pour personnes handicapées et pour enfants aura probablement une portée obligatoire pour les cantons. Sur le plan de l'application, les cantons devront élaborer les lois et règlements devenus nécessaires. Ils étofferont leurs services de contrôle et d'administration des institutions pour assumer leurs nouvelles responsabilités. En remplacement d'une solution réglée au niveau national, 26 systèmes devront se mettre en place dans les cantons pour gérer et coordonner.

En conclusion

Il serait erroné de croire que les personnes handicapées sont les seules victimes de l'actualité sociopolitique de notre pays. Cependant, en raison de la RPT, la fin d'une conception nationale des prestations pour les personnes handicapées comprenant un financement lié à l'assurance-invalidité serait un changement de fond dans notre système de sécurité sociale. Il s'agit d'en être conscients. Les organisations de l'aide pour les personnes handicapées tenteront de sensibiliser le public sur cet enjeu et mettront toute leur énergie à défendre un système national en s'opposant à la RPT. Le peuple tranchera.

Pour des informations complémentaires :



Institutions sociales suisses pour personnes handicapées

Rue des Pêcheurs 8, Case postale 748, 1401 Yverdon
Tél. 024 420 21 71 Fax 024 420 21 73
E-mail sr@insos.ch <http://www.insos.ch>

Autres sources:

Statistiques de l'AI 2003, OFAS
OFAS, dossier de presse du 28 avril 2004 sur la 5^{ème} révision
GI péréquation financière sociale: Newsletter 4, décembre 2003