

**VEILLE**

**Assurance invalidité:  
le premier volet de la 6e révision de la loi  
entre en vigueur en janvier 2012**

*Par Sandra Spagnol, juriste à l'ARTIAS*

*Novembre 2011*

Après la 4<sup>e</sup> révision, introduite en 2004, puis la 5<sup>e</sup>, en 2008, c'est au tour de la 6<sup>e</sup> révision de l'assurance-invalidité de pointer le bout de son nez. Le premier train de mesures – dit volet 6a – entre en effet en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier prochain. Cette nouvelle révision poursuit ou, plutôt, pousse à leur paroxysme les réformes engagées depuis 2004: à l'adage des 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> révisions – «*la réadaptation prime la rente*» –, la 6<sup>e</sup> ajoute «*la réadaptation au lieu de la rente*». On l'aura compris: l'octroi de la rente n'interviendra qu'en ultime recours.

La 6<sup>e</sup> révision de la Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) – volets 6a et 6b réunis – constitue la troisième et dernière étape du plan d'assainissement durable de l'AI. Adopté par le Parlement lors de la session de printemps 2011, le volet 6a devrait permettre dès 2018 - soit à l'issue du financement additionnel obtenu grâce au relèvement du taux de TVA - d'alléger de 500 millions de francs par an en moyenne les comptes de l'AI. Et ce, grâce principalement à la réinsertion de nombreuses personnes invalides sur le marché du travail.

L'objectif majeur de la 6<sup>e</sup> révision vise en effet à «*réadapter les bénéficiaires de rente qui, avec un soutien approprié, sont capables de se réinsérer, totalement ou en partie, sur le marché du travail*»<sup>1</sup>. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) estime que, ce faisant, le volume des rentes pourra être réduit de 5%. En d'autres chiffres, quelque 12'500 rentes entières, concernant 17'000 personnes environ, seraient supprimées au cours des six prochaines années.

Parmi les autres mesures, l'AI sixième du nom entend également baisser les coûts dans le domaine des moyens auxiliaires via une concurrence accrue. Et permettre aux personnes assurées touchant une allocation pour impotent d'engager un ou une assistante, afin de retarder l'entrée dans un home.

## 1. Révision des rentes axées sur la réadaptation

Dans la 6<sup>e</sup> révision, il ne s'agit plus de savoir s'il existe un motif de révision d'une rente (comme c'est le cas actuellement), mais de savoir si, en prenant des mesures de nouvelle réadaptation, il est possible de susciter un motif de révision de cette rente (art. 8a LAI). Selon l'OFAS, l'objectif est de tirer le meilleur parti d'un potentiel de réadaptation: la procédure actuelle ne débouche sur une réadaptation que dans moins de 1% des cas.

Dans le viseur, les personnes souffrant de maladies psychiques, qui constituent les principales causes d'invalidité reconnues en Suisse (près de 40% des bénéficiaires d'une rente), et en particulier les personnes atteintes de troubles somatoformes douloureux et de fibromyalgies. Autrement dit, les bénéficiaires de rentes pour troubles «*non objectivables*». Ce dessein fait suite aux changements opérés avec la 5<sup>e</sup> révision de la LAI, sur la base de la jurisprudence rendue en 2004 par le Tribunal fédéral. S'appuyant sur la position défendue par les juges fédéraux, le Conseil fédéral avait obtenu, dans le cadre de la 5<sup>e</sup> révision, de modifier l'art. 7 de la LPGA (Loi fédérale sur la partie générale des assurances sociales), rendant plus difficile

---

<sup>1</sup> Assainissement de l'assurance-invalidité – Le premier volet de la 6<sup>e</sup> révision adopté par le Parlement, <http://www.news.admin.ch/message/?lang=fr&msg-id=38182>

l'accès à une rente, particulièrement pour les personnes souffrant de maladies psychiques. La LPGA avait été complétée par un nouvel alinéa dont la teneur est la suivante:

Art. 7<sup>2</sup> «*Seules les conséquences de l'atteinte à la santé sont prises en compte pour juger de la présence d'une incapacité de gain. De plus, il n'y a incapacité de gain que si celle-ci n'est pas objectivement surmontable*».

Dans son message à l'appui de la révision 6a de la LAI, le Conseil fédéral observe: «*La jurisprudence (...) est ainsi inscrite dans le droit en vigueur: les réductions de la capacité de travail résultant de troubles somatoformes douloureux, d'une fibromyalgie ou d'une pathologie similaire sont donc, en règle générale, considérées comme surmontables par un effort de volonté raisonnablement exigible*»<sup>2</sup>.

Problème: comme l'a rappelé par la suite le Tribunal fédéral<sup>3</sup>, les principes qu'il avait posés dans l'arrêt de 2004 ne peuvent s'appliquer à des cas antérieurs. Les offices AI ne peuvent donc, actuellement, réviser les rentes octroyées avant cette date, ni sur la base de la jurisprudence fédérale, ni en vertu du nouvel art. 7 de la LPGA<sup>4</sup>. Or, depuis la 5<sup>e</sup> révision de l'AI, une rente n'est plus accordée pour ce type de pathologie, sauf cas exceptionnel. Plaidant pour l'égalité de traitement entre assurés, le Conseil fédéral a obtenu du Parlement d'inscrire une base légale dans la LAI. Une disposition finale de la loi prévoit que les rentes en cours octroyées «*en raison d'un syndrome sans pathogénèse ni étiologie claires et sans constat de déficit organique*» doivent être révisées avant le 31 décembre 2013.

### **Maladies psychiques peu reconnues**

Une thèse consacrée aux enjeux politiques récents de l'invalidité<sup>5</sup> montre que les personnes souffrant de maladies psychiques sont non seulement en augmentation: en cause notamment, «*la précarisation du salariat (...), toile de fond commune*» à ces assurés-es. «*Dans leur grande majorité, ces individus appartiennent aux fractions du salariat peu, voire pas qualifié*». Mais l'étude met également en exergue que ces personnes connaissent d'énormes difficultés à faire reconnaître leur maladie déjà devant les tribunaux cantonaux. Entre 2003 et 2007, le Tribunal des assurances sociales du canton de Genève a opposé un refus de prestation à 150 recours, sur les 275 qui lui ont été soumis. Et ce, au terme d'une procédure qui a duré en moyenne sept années au cours desquelles la grande majorité de ces assurés-es se trouvait en dehors du marché du travail.

A contrario, dans 61 cas, les assurés-es ont obtenu gain de cause, dont 23, le droit à une rente entière. Mais face à la 6<sup>e</sup> révision, «*ces droits acquis dans les juridictions cantonales sont bien vulnérables. (...) Ceux qui se sont vus reconnaître ces droits*

<sup>2</sup> FF 2010 1670, <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2010/1647.pdf>

<sup>3</sup> ATF 8C\_502/2007 et 9C\_1009/2008

<sup>4</sup> Dossier ARTIAS juillet 2009, 6<sup>e</sup> révision de la LAI: la procédure de consultation est ouverte, Béatrice Despland, [http://www.artias.ch/media/DossierMois/2009/Dossier\\_juillet\\_09.pdf](http://www.artias.ch/media/DossierMois/2009/Dossier_juillet_09.pdf)

<sup>5</sup> «*Pourquoi tant de conflits sur l'assurance-invalidité*», Cristina Ferreira, <http://www.reiso.org/revue/spip.php?article1391>

*vont recevoir ces prochains temps une lettre de l'administration leur annonçant une procédure de révision des droits acquis (...)»<sup>6</sup>.*

### **Réadaptation: catalogue de mesures**

Pour atteindre son objectif d'améliorer la réadaptation et, ce faisant, de diminuer le nombre de rentes, la révision 6a table sur un catalogue comprenant différentes prestations. Si le catalogue final est moins ambitieux que ce que prévoyait initialement le Conseil fédéral, les mesures pourront être accordées plusieurs fois et, contrairement à ce qui est présentement le cas, excéder la durée totale d'un an (art. 8a al. 2 LAI).

Cela signifie que, en fonction de la réadaptation prévue, l'office AI décidera des mesures nécessaires (mesures préparant à la réadaptation professionnelle; mesures d'ordre professionnel; remise de moyens auxiliaires; octroi de conseils et d'un suivi aux bénéficiaires de rente et à leur employeur pendant trois ans au plus après la suppression de la rente). Précisons que les assuré-es continueront de toucher leur rente durant les mesures de réadaptation, à tout le moins jusqu'à une éventuelle décision de révision.

Un mécanisme de protection est prévu en cas d'échec de la réadaptation. Si la capacité de travail de la personne assurée baisse à nouveau pour des raisons de santé dans les trois ans qui suivent la révision de la rente (contre deux ans, dans le projet du Conseil fédéral), l'office AI octroiera une prestation transitoire. Cette prestation correspond à la différence entre la rente en cours et celle que l'assuré-e percevrait si sa rente n'avait pas été réduite; ou à la rente que l'assuré-e percevrait si celle-ci n'avait pas été supprimée - et réévaluera son taux d'invalidité (art. 32, 33 et 34 LAI).

### **Implication des employeurs**

*«Pour que les mesures (...) puissent être appliquées avec succès, il faut avant tout que les conditions prévalant sur le marché du travail soient favorables à la réinsertion. Réinsérer les bénéficiaires de rente est impossible sans la participation des employeurs»<sup>7</sup>.*

Selon le Conseil fédéral, cette réinsertion devrait avoir lieu uniquement par le biais de mesures volontaires prises par les employeurs. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) avait, elle, proposé d'obliger les grandes entreprises (comptant plus de 250 collaborateurs et collaboratrices) à employer 1% de personnes dont la rente serait réduite ou supprimée dans le cadre de la 6<sup>e</sup> révision de l'AI. Cette mesure aurait permis de créer entre 10'000 et 15'000 emplois. Le Parlement ne l'a pas suivie.

A l'occasion de la consultation, les associations de soutien aux personnes souffrant de handicap et, globalement, la majorité des partenaires consultés ont salué le principe de réadaptation. Mais ils se sont en revanche montrés plus dubitatifs quant

---

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> FF 2010 1677, <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2010/1647.pdf>

aux effets réels d'une telle déclaration, rappelant que les bénéficiaires de rente ont, pour une grande part, quitté le monde du travail depuis fort longtemps, compromettant d'autant leurs chances de réinsertion.

## 2. Placement à l'essai

Le placement à l'essai correspond également à une nouvelle mesure. Il vise à vérifier que l'assuré-e «possède les capacités nécessaires pour intégrer le marché de l'emploi» (art. 18a LAI). Prévu pour une durée de 180 jours au maximum, il est assorti du droit à une indemnité journalière; respectivement, du maintien de la rente.

## 3. Contribution d'assistance

La contribution d'assistance constitue une nouvelle prestation qui s'inscrit en complément de l'allocation pour impotent et de l'aide prodiguée par les proches et en alternative à l'aide institutionnelle. D'un montant de 30 francs l'heure, elle permettra à des personnes handicapées d'engager elles-mêmes des personnes leur fournissant l'aide dont 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.

Contrairement au projet initial, tous les adultes – avec ou sans l'exercice des droits civils - y auront en principe droit. Au surplus, le Conseil fédéral fixera les conditions auxquelles les mineurs y auront également accès (art. 42<sup>quater</sup> LAI).

La contribution d'assistance est destinée à ne financer que les prestations fournies par des personnes physiques dans le cadre d'un contrat de travail. Mais ces personnes ne pourront pas être des proches de l'assuré-e (art. 42<sup>quinquies</sup> LAI).

### Neutralité des coûts

Considérant que quelque 30'000 assuré-es touchent une allocation pour impotent, le Conseil fédéral estime à environ 3'000 le nombre de personnes qui bénéficieront à terme d'une contribution d'assistance. Ce qui représenterait des dépenses de 51 millions de francs en moyenne par année. Mais ce montant serait compensé par la réduction de moitié des allocations ad hoc versées aux personnes résidant dans un home.

## 4. Concurrence accrue dans le domaine des moyens auxiliaires

Aux modifications de la loi à proprement parler, il faut encore relever les modifications réglementaires. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet dernier, l'AI (et l'AVS) octroient des montants forfaitaires directement aux personnes malentendantes pour l'acquisition d'appareils auditifs. Auparavant, ces assurances versaient les montants stipulés par les conventions tarifaires aux audioprothésistes<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Communiqué de l'OFAS, 1<sup>er</sup> juillet 2011, <http://www.bsv.admin.ch/themen/iv/00023/03076/index.html?lang=fr>

Ce faisant, l'AI entend promouvoir une véritable concurrence entre les prestataires et, faut-il le préciser, espère diminuer les prix.

Mais à quel prix, se demande la Fondation romande des malentendants. Dans une prise de position<sup>9</sup>, elle observe que les personnes malentendantes n'ont souvent pas les connaissances suffisantes pour juger du rapport qualité/prix/prestations des appareils auditifs. Surtout, elle déplore que les montants forfaitaires versés – 840 francs pour un appareil et 1'650 francs pour deux appareils auditifs – constituent «une diminution drastique des prestations».

---

<sup>9</sup> Forum écoute, [www.ecoute.ch](http://www.ecoute.ch)