

**Modification de la loi sur l'assurance-invalidité (Développement continu de l'AI) –  
Procédure de consultation**

Madame, Monsieur,

Par la présente, nous accusons réception du projet cité en marge, qui a retenu toute notre attention. Nous vous remercions de nous avoir associé à cette procédure de consultation.

Vous trouverez en annexe du présent courrier les réponses du Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel au questionnaire transmis le 7 décembre 2015 relatif à la modification de la loi sur l'assurance-invalidité.

Nous vous remercions de l'attention qui sera portée à nos remarques et vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre parfaite considération.

Neuchâtel, le 16 mars 2016

Au nom du Conseil d'État :

*La présidente,*  
M. MAIRE-HEFTI

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

## **Modification de la loi sur l'assurance-invalidité (développement continu de l'AI); Réponses du Conseil d'Etat neuchâtelois au questionnaire.**

### **Question 1 :**

*Plutôt favorable*

Globalement le Conseil d'Etat soutient le projet de développement de la LAI et salue particulièrement les mesures en faveur des jeunes. Une attention particulière doit être portée à cette catégorie de la population dont la prise en charge adaptée, ciblée et efficace permettra d'augmenter leur chance pour une vie autonome. Diverses études ont démontré que la capacité à assumer une vie professionnelle permet d'augmenter les chances de n'émarger à aucun système de sécurité social, ce qui est positif tant pour la personne elle-même que pour les finances publiques. Par ailleurs, le Conseil d'Etat constate que les nouvelles rentes en Suisse augmentent pour la catégorie d'âge 18-24 ans alors qu'elle diminue pour l'ensemble de la population et il souhaite que toutes les autorités politiques et sanitaires soient attentives à ce phénomène inquiétant.

Par contre, le Conseil d'Etat émet une réserve concernant le nouveau système des rentes linéaires. S'il comprend bien le but de cette révision, il souhaite éviter qu'il se fasse sur le dos des assurés et par cascade sur les finances publiques cantonales. Il s'agit particulièrement d'éviter que les assurés qui verront leur situation se péjorer, notamment ceux se trouvant entre 60 et 70% (80% ?) d'incapacité de gain ne tombent à charge des cantons à travers l'aide sociale, voire les prestations complémentaires. En conséquence, nous invitons le Conseil fédéral à déployer les ressources nécessaires afin que l'intégration professionnelle de ce public soit une priorité dans un contexte économique difficile. Pour finir, le Conseil d'Etat soutient fermement la fixation de la limite inférieure à 70% pour l'octroi d'une rente entière.

En outre, et pour corroborer ce qui précède, nous souhaiterions revenir sur les conclusions de l'étude de l'OCDE qui figurent à la page 14 de votre rapport. Le Conseil d'Etat a lancé une vaste réforme de son dispositif d'intégration professionnelle impliquant les ORP, les services d'aide sociale, les services en charge des migrations et l'office AI. Les assurés s'adressant aux services précités n'ont rarement qu'une seule problématique alors que les dispositifs d'appui sont spécialisés dans des domaines spécifiques. Aussi, une intensification du travail en réseau est indispensable et sa facilitation résulte de besoins avérés. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a pu constater que les dispositions légales fédérales et les systèmes de pilotage ne sont pas assez coordonnés entre eux pour favoriser efficacement la collaboration interinstitutionnelle. Les directives d'application sont parfois contradictoires et compliquent passablement le développement d'une politique cohérente de prise en charge des assurés. Aussi, le Conseil d'Etat préconise une meilleure coordination de l'ensemble du dispositif (notamment lors de projets de révision de ces lois) afin d'éviter des transferts de charge sur l'aide sociale et la mise à disposition de ressources adaptées aux besoins des cantons. Dans le canton de Neuchâtel, celles mises à dispositions de l'office AI (notamment le personnel) ou les ORP (notamment les mesures du marchés du travail) sont insuffisantes.

## **Question 2 :**

*Favorable.*

Pour autant que sous prétexte de l'introduction de critères de « sévérité – étendue – fonctionnalité », il n'en résulte pas une diminution de prise en charge des infirmités congénitales.

## **Question 3 :**

*Défavorable*

Le Conseil d'Etat émet deux grandes réserves concernant l'introduction des critères prévus à l'article 32 LAMal.

La première concerne les conséquences directes de l'introduction de tels critères, soit une diminution des prestations prises en charge. Si le Conseil d'Etat soutient le principe de délimitation du cadre de prise en charge équivalent à celui de la LAMal, plus particulièrement celui figurant dans l'OAMal, il tient à souligner que les buts visés par la LAMal et la LAI sont différents ! La première vise à assurer la prise en charge des frais de traitement dans les limites d'un catalogue de prestations définies. La LAI, quant à elle, a pour but de prévenir, réduire ou éliminer l'invalidité grâce à des mesures de réadaptation appropriées, simples et adéquates et d'aider les assurés concernés à mener une vie autonome et responsable (art. 1a LAI). Aussi, la volonté du législateur n'est pas la même dans ces deux lois. Si l'application des principes d'efficacité, d'économicité et d'adéquation ne semble pas particulièrement en contradiction avec la LAI sous la forme épistolaire, il en va autrement dans la pratique. Il n'est pas rare que sous couvert de ces dispositions légales, des traitements ou de nouvelles thérapies soient refusées dans la LAMal alors qu'elles permettraient d'atteindre le but de la LAI. Le Conseil fédéral le confirme lui-même dans le rapport d'accompagnement à la présente révision à la page 39 dans le chapitre « Extension du groupe cible » : « Le passage de l'obligation de prise en charge de l'AI à l'AOS au moment où l'assuré atteint l'âge de 20 ans peut créer des difficultés. Si, sous l'angle de la réadaptation, l'AI a accordé des mesures plus intensives et plus innovantes, l'AOS n'est plus tenue de les rembourser. La poursuite de la thérapie et donc une insertion professionnelle durable s'en trouvent compromises. ». Certes, il ne s'agit pas du même type de mesures (article 12 et 13 LAI), mais cela confirme la différence de buts et de volontés du législateur.

La deuxième concerne le renforcement des objectifs contradictoires existant dans la LAI en particulier dans la collaboration avec le corps médical. Dans le cadre de cette révision, le Conseil fédéral préconise un renforcement de la collaboration avec les médecins-traitants. Parallèlement, il introduit des critères de prise en charge restrictifs qui vont mettre en opposition les offices AI et le corps médical. Les offices AI vont adopter une pratique plus intrusive dans la délimitation des traitements remboursés. Cette évolution paraît totalement contradictoire avec le développement d'une relation partenariale avec les médecins. Il suffit d'observer les relations qu'ils entretiennent avec les assureurs-maladie.

Par contre et pour finir, le Conseil d'Etat soutient le souhait du Conseil fédéral de pouvoir fixer des tarifs adaptés et de réaliser des contrôles statistiques afin de vérifier les principes

d'économicités définis à l'article 56 LAMal ainsi que la coordination prévue avec l'OFSP pour la prise en charge des médicaments hors-liste (off label) ou de thérapies nouvelles.

**Questions 4 et 5 :**

*Favorable*

**Question 6 et 7 :**

*Favorable*

Le Conseil d'Etat soutient ces propositions et rejoint la prise de position de la CDAS, dans sa demande d'une prise en charge à 50%.

**Questions 7 à 10 :**

*Favorable*

**Question 11 :**

*Favorable*

Le Conseil d'Etat souhaite que ces approches préventives de conseil et suivi puissent réellement être mises en œuvre sur le terrain avec des ressources suffisantes pour répondre aux besoins. Considérant qu'une simple sollicitation (sans détection précoce [art. 3b LAI] et demande de prestations [art. 29 LPGA]) suffira pour exiger une intervention de l'office AI, il est indispensable que les missions premières de ce dernier ne soient pas mise en danger par cette disposition.

**Question 12 :**

*Plutôt favorable*

Cependant, le Conseil d'Etat ne souhaite pas que le résultat de l'extension de la détection précoce soit une annonce systématique de toute personne souffrant d'affections psychiques. Il incombera au Conseil fédéral de s'assurer que les principes de protection de la sphère privée (LPD) soient appliqués dans ce genre de situation.

De plus, le Conseil d'Etat réitère sa remarque concernant la question 11, à savoir que cette facilité d'annonce peut aboutir à une forte augmentation des cas de détection précoce. Pour corroborer ce risque, il suffit de constater la pratique observée actuellement de la part des assureurs privés d'indemnités journalières qui ont tendance à reporter leurs risques sur l'AI par exemple en exigeant des dépôts de demande de plus en plus anticipés et en imputant le versement des indemnités journalières AI sur la durée maximale de versement de leur

propre indemnités. Aussi, il s'agira pour les offices AI d'avoir les ressources suffisantes pour faire face à ce risque potentiel.

**Question 13 :**

*Favorable*

**Question 14 :**

*Favorable.*

Le succès de la réadaptation et l'assainissement de l'AI passent inéluctablement par l'engagement des employeurs. Par conséquent, le Conseil d'Etat soutient l'organisation d'une Conférence nationale en faveur de l'intégration professionnelle et il y participera. Il soutient également la signature de conventions de collaboration conclue entre la Confédération et les organisations faïtières du monde du travail. Le Conseil d'Etat souhaite que ces conventions nationales soient construites dans le but de permettre la signature de conventions similaires au niveau cantonal impliquant les sections cantonales des organisations faïtières. Le travail d'intégration se fait dans les Cantons, raison pour laquelle il est nécessaire de sensibiliser les divers acteurs au niveau cantonal. Le cofinancement des mesures par l'AI serait géré par l'office AI cantonal. Cela permettrait ainsi d'avoir une vue plus précise sur les résultats obtenus et d'évaluer objectivement les objectifs qualitatifs.

**Question 15 :**

*Favorable*

Le Conseil d'Etat soutient la couverture accident durant les mesures de réadaptation, avec une nette préférence pour le modèle simple et non bureaucratique de la « prime par entreprise ». Il est favorable à ce qu'elle ne s'applique pas aux assurés percevant une rente

**Question 16 :**

*Favorable.*

Le Conseil d'Etat est convaincu qu'une collaboration efficace entre offices AI et médecins est nécessaires pour réussir les réadaptations professionnelles des cas les plus complexes. Aussi, il soutient les mesures permettant de renforcer cette collaboration que ce soit en termes de communication des données ou d'encouragement à la formation des médecins en matière de médecine des assurances. A cet effet, il serait à nouveau judicieux de prévoir une action commune Confédération et Cantons pour agir d'une part sur les cursus de formation de base et, d'autre part, via les sociétés cantonales de médecine, sur les cursus de formation continue.

**Question 17 :**

*Favorable.*

Le Conseil d'Etat est favorable à cette modification qui aurait mérité d'être étendue sur une durée plus longue. Les rentiers perdant leur rente ont besoin d'une période plus longue pour se remettre à niveau et réintégrer le marché du travail. Aussi, constatant que la durée de chômage des personnes fragilisées dépasse dans la majorité des cas la durée d'une année, la prolongation desdites indemnités à 180 jours est un premier pas, mais trop court. Le Conseil d'Etat soutient également le financement de ces indemnités par le fonds de compensation AI.

**Question 18 :**

*Favorable.*

Le Conseil d'Etat soutient un système de rente linéaire qui élimine les effets de seuil et ne reporte pas des coûts sur les cantons. Il est également favorable à la proposition formulée dans le projet pour les alinéas 2 et 3 et non aux variantes exprimées entre parenthèses.

**Question 19 :**

*Favorable*

Le Conseil d'Etat soutient fermement la perception d'une rente entière à partir d'un taux d'invalidité de 70%.

Selon les statistiques officielles de l'OFAS (statistiques de l'AI 2014, page 47), dans le canton de Neuchâtel, 80% des rentiers touchent une rente entière et 4% touchent un trois-quarts de rente, soit 84% des rentiers du canton se trouvent dans les deux catégories touchées potentiellement défavorablement par le projet. Considérant le taux de chômage dans le canton de Neuchâtel et les dynamiques de l'emploi, le Conseil d'Etat a pu constater à quel point la concurrence est vive entre demandeurs d'emploi. Pour les assurés se trouvant avec une capacité de gain estimée entre 21 et 30 %, il est presque certain qu'ils ne retrouveront pas un emploi. Par conséquent, une rente AI partielle accompagnée de la rente de la prévoyance professionnelle, voire des PC, ne suffirait certainement pas pour vivre, induisant un report de charges sur l'aide sociale.

**Question 20 :**

*Défavorable*

Le Conseil d'Etat s'oppose fermement à cette solution pour les raisons évoquées à la question 19.

### **Question 21 :**

*Défavorable*

Pour autant que la variante retenue pour la rente entière soit le taux de 70% d'incapacité de gain, le Conseil d'Etat est plutôt favorable à ce que ce nouveau modèle s'applique à l'ensemble des assurés, y compris les anciens rentiers. Cela éviterait des incompréhensions liés aux deux systèmes qui cohabiteraient et cela diminuerait le risques d'erreurs ainsi que les complications administratives y afférentes. En outre, le Conseil d'Etat constate au niveau national que, toujours selon les statistiques officielles de l'OFAS (statistiques de l'AI 2014, page 47), 6,65% des assurés verraient leurs prestations diminuer, 73% verraient leurs prestations inchangées et 20.3% verraient leurs prestations augmenter.

Dans le cas où cette position serait suivie, il nous semblerait nécessaire de prévoir des dispositions transitoires adaptées, que nous proposons ci-après sous question 23.

### **Question 22 :**

Favorable

Le Conseil d'Etat est favorable à toute initiative renforçant la collaboration interinstitutionnelle. Néanmoins, il s'interroge sur la pertinence d'introduire cette disposition dans la LAI uniquement qui finalement ne servira pas à réaliser des projets efficaces si les dispositions de la LACI ne sont pas également complétées de la même manière.

### **Question 23 :**

Par ailleurs, le Conseil d'Etat souhaite apporter les commentaires suivants concernant d'autres points de la révision.

#### **LAI : Dispositions transitoires**

Dans la mesure où le système linéaire pouvait s'appliquer également aux anciens dossiers (voir question 21), alors il serait nécessaire de prévoir des dispositions transitoires adaptées. Concrètement, le Conseil d'Etat proposerait qu'une période transitoire de 5 ans soit introduite afin que les offices AI puissent réviser (dans le cycle normal des révisions prévues) l'ensemble des rentes et les adapter au nouveau droit.

Au surplus, indépendamment de la proposition qui précède, le Conseil d'Etat propose d'abaisser la limite d'âge aux assurés de 55 ans. D'une part, les expériences faites dans l'assurance-chômage montrent que les assurés de plus de 55 ans ont beaucoup plus de difficultés à retrouver un emploi. Aussi, tout assuré qui verrait sa rente diminuer se retrouverait très probablement à terme à charge des collectivités publiques cantonales. D'autre part, il serait judicieux d'être en cohérence avec les dispositions finales de la 6ème révision LAI dans laquelle la limite d'âge pour appliquer le nouveau droit aux anciens cas des assurés souffrant d'atteinte à la santé avec déficit organique était fixé à 55 ans.

### **LPGA : Art. 17, al. 1**

Le Conseil d'Etat émet une réserve quant à cet article. L'application de cinq points de pourcentage compliquera singulièrement la lisibilité des cas et induira des prestations différentes pour des assurés ayant le même taux d'incapacité de gain, ce qui est difficile à expliquer. Néanmoins, elle est compréhensible afin d'éviter que chaque changement, même dans une très faible mesure de l'atteinte à la santé, induise une révision. Il faudra étudier dans la durée si cela évitera réellement de nombreux litiges pour « grappiller » des pourcents afin d'augmenter les quotités de rente. Problématique qui existera de toute façon pour les premiers octrois de rente.

Ce qui préoccupe le Conseil d'Etat, c'est l'exemple donné à la page 113 dans le rapport à l'appui de ce projet de révision. Il estime qu'un assuré dont l'atteinte à la santé induirait une augmentation ou une péjoration de la capacité de gain ayant pour conséquence que le taux d'incapacité de gain bascule au-dessus ou au-dessous de 70% devrait conduire à une révision de la quotité de rente. Il est difficile d'admettre que, suite à une révision, des assurés aient par exemple :

- Une quotité de rente à 68% avec une incapacité de gain fixée à 72%.
- Une quotité de rente entière avec une incapacité de gain fixée à 66%.

Aussi, le Conseil d'Etat préconise d'ajouter une lettre qui pourrait stipuler : *change pour ouvrir ou ne plus ouvrir le droit à une rente entière.*

### **LPGA : Art. 44**

Les dispositions introduites dans cet article 44 se réfèrent à des arrêts du Tribunal fédéral. Le Conseil d'Etat tient à souligner que, si sur le fond il soutient les dispositions introduites dans le présent article, il est inquiet face à l'augmentation des contraintes fixées tant aux autorités administratives qu'aux experts. La fixation de règles qualitatives minimales est opportune, mais elles doivent se limiter au strict nécessaire afin de ne pas décourager les experts à travailler avec l'AI. Autrement, il est fort à parier que la « gabegie » vécue (notamment en Suisse-romande) pour les expertises pluridisciplinaires s'étendra à l'ensemble des expertises. Mettre en œuvre une révision pour une prise en charge rapide des assurés souffrant d'affections psychiques, mais ensuite avoir des délais extrêmement longs pour la réalisation d'expertise permettant de fixer le droit à la rente, revient à annihiler tous les efforts réalisés.