

Procédure de consultation – deuxième volet de la 6^{ème} révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (révision 6b)

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Préliminairement, nous vous remercions de nous avoir consulté sur ce projet de révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI).

La réponse à cette consultation sera divisée en trois volets. Le premier concerne une analyse générale de la situation, le deuxième concernera la position officielle du Conseil d'Etat et le troisième entrera dans le détail du projet.

I. Remarques d'ordre général

Depuis plusieurs années, le Conseil fédéral mène les réformes des assurances sociales en s'appuyant sur trois principes: 1° Des finances saines, 2° Des prestations adéquates, 3° Des assurances pérennes. Cette politique de prudence doit être poursuivie, afin de maintenir un système de sécurité social qui ne pèsera pas sur les générations futures.

Ce faisant, l'évolution des assurances sociales doit non seulement être dictée par des considérations financières, mais également à la lumière de l'évolution de notre société et de l'économie. Par exemple, l'octroi de recettes supplémentaires doit être subordonné au maintien de la compétitivité de la place économique suisse et du pouvoir d'achat de notre population. Il en va de même quant à l'extension des prestations ou à la suppression de ces dernières qui doit être évaluée non seulement sous l'angle de l'assurance sociale concernée, mais également sur son impact systémique.

Le Conseil d'Etat a le sentiment que cette analyse manque quelque peu lorsqu'il observe les révisions se succéder sans qu'une étude "macro" ait été réalisée. C'est le cas avec la révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage qui ne contribue pas à renforcer la collaboration interinstitutionnelle et dont l'impact sur les finances cantonales est important, c'est également le cas avec les révisions successives de la LAI ou dans d'autres domaines.

Partant de ce constat, le Conseil d'Etat appelle de ses vœux que ces révisions soient non seulement abordées sous l'angle financier, mais également confrontées à une vision politique répondant à la question suivante : Quelles sont les prestations minimales que nous voulons offrir à la population pour atteindre les objectifs fixés dans la Constitution, notamment dans le préambule (la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres) et, pour l'AI, aux articles 111 (prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante et durabilité de l'assurance-invalidité) et 112 (les rentes doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée) ?

A la lumière de ces quelques considérations, le Conseil d'Etat s'est penché sur le 2^{ème} volet du projet de 6^{ème} révision de l'assurance-invalidité et peut observer que :

- a) L'assainissement de l'assurance-invalidité (AI) par la réadaptation professionnelle est la voie à adopter.
- b) Toute mesure visant à limiter ou éliminer les effets de seuil doit être favorisée pour autant qu'elle soit incitative par le renforcement de l'autonomie financière des bénéficiaires et qu'elle ne reporte pas les charges sur une autre collectivité publique.
- c) Les modifications législatives renforçant les prestations de réadaptation professionnelle peuvent être soutenues sans réserve.
- d) La confiance de la population envers l'assurance-invalidité doit être rétablie par :
 - la stabilisation du système AI en mettant en œuvre les révisions après avoir fait un bilan et une analyse des conséquences des révisions précédentes,
 - l'assainissement des finances,
 - la lutte contre la fraude,
- e) Les notions d'invalidité et de rente doivent être adaptées en tenant compte de l'évolution des modèles économiques, des repères sociétaux et du marché de l'emploi.

II. Position du Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel

La position finale du Conseil d'Etat est défavorable à ce projet. Cette révision ne semble répondre qu'à une approche économique sans avoir sérieusement évalué les conséquences des mesures proposées sur le plan politique, sociétal ainsi que sur le système de sécurité social et les finances des cantons. Même si, nous le concédons, elle atteint l'objectif d'assainissement de l'AI.

Le Conseil d'Etat pourrait être favorable à ce projet si :

- **Les quotités de rente ne sont pas diminuées par cette révision par rapport aux taux actuels. A ce titre, nous rappelons que les gens bénéficiant de rentes partielles font déjà un effort en maintenant une activité lucrative malgré leur atteinte à la santé, il s'agit de ne pas les pénaliser.**
- **Les économies réalisées par l'assurance-invalidité ne doivent pas constituer un report de charge sur les cantons.**
- **L'accès à la formation professionnelle initiale est garanti.**
- **L'équité de traitement des assurés est assurée.**

Par ailleurs le Conseil d'Etat appelle de ses vœux que :

- Les prochaines révisions n'induisent pas un report de charges sur les cantons.
- Un toilettage complet de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) soit fait afin de la moderniser et d'adapter les notions qu'elle contient.

Nous soutenons :

- La volonté du Conseil fédéral d'assainir l'AI et certains principes ou mesures préconisés dans le projet qui nous est soumis
- L'idée de viser d'abord l'emploi et ensuite, seulement si l'état de santé de la personne ne le permet plus, d'octroyer une rente.

Nous sommes opposés :

- A la diminution des prestations touchant 40 % des rentiers.
- A l'inéquité de traitement des assurés.
- Au report de charges sur les prestations complémentaires (PC), sur les subsides des primes à l'AM et sur l'aide sociale.
- A la diminution des revenus "fiscalisables".

III. Commentaires sur le détail du projet

1) Adaptation du système de rentes en vue d'encourager la réadaptation

L'adaptation du système des rentes a deux avantages importants: La suppression des effets de seuil et la diminution de l'incitatif négatif à la reprise d'emploi (revenu disponible). Ce dernier point doit toutefois être relativisé, car l'élément principal constitutif du succès ou de l'échec d'une telle reprise est la situation médicale de l'assuré.

A l'opposé, les désavantages du projet sont multiples. En voici les éléments principaux :

a) *Le nombre de personnes touchées et la durée du délai transitoire*

Selon les chiffres de l'OFAS, le canton de Neuchâtel compte en 2009 6'419 bénéficiaires de rentes AI répartis de la manière suivante :

Degré d'invalidité	Nombre
Quart de rente (40-49 %)	198
Demi-rente (50-59%)	938
Trois-quarts de rente (60-69%)	246
Rente entière (70-100%)	5037
Total	6419

D'après le projet, **1'184 personnes** seront directement touchées par une diminution de rente dans un délai relativement court. **198 personnes dont la situation devrait s'améliorer, ne verront dans un premier temps aucun changement.** Et parmi les **5037 personnes** bénéficiant d'une rente entière, **toutes les personnes ayant un degré d'incapacité de gain fixé entre 70 et 79 % verront leur rente diminuer.** Pour les personnes ayant un degré d'incapacité de gain supérieur à 80 %, leur situation dépendra du revenu acquis.

Si ces changements permettront des économies au niveau de la LAI, il est certain qu'ils induiront des coûts sociaux importants. Sur un plan individuel, les personnes concernées verront leur situation modifiée de manière non négligeable et devront

entreprendre tout une série de démarches administratives pour bénéficier de prestations compensatoires (augmentation des rentes complémentaires LAA ou LPP, augmentation ou obtention des PC et/ou d'un subside LAMal, modification de leur situation fiscale, etc.). Sur un plan collectif, toutes ces démarches administratives, induiront un surcroît de travail auprès des administrations cantonale et communales dont les coûts incombent aux collectivités publiques du canton.

Toutes ces modifications devront être absorbées dans un délai de trois ans ce qui est totalement illusoire.

b) Report de charges sur les prestations complémentaires (PC)

Le rapport à l'appui de la révision 6b le stipule clairement. La diminution linéaire des rentes conduira à un recours accru aux PC pour un montant total estimé à fr. 70 millions, dont 30 millions à charge des cantons, à savoir env. fr. 700'000.- pour le canton de Neuchâtel.

c) Report de charges sur les subsides cantonaux à l'assurance-maladie

Le rapport fait fi des dispositions contenues dans la LPC qui prévoit qu'un assuré touchant des PC bénéficie d'un subside LAMal s'élevant obligatoirement au montant des primes moyennes cantonales approuvées par l'OFAS. Cela signifie que toute une catégorie de rentiers qui ne touchaient pas de PC et n'avaient pas de subside ou recevaient un subside partiel, voire total mais limité selon les dispositions cantonales, obtiendraient un subside plus élevé selon les dispositions LPC précitées. L'enveloppe à disposition pour cette prestation n'étant pas extensible à souhait, le canton n'aurait d'autre choix que de restreindre les normes d'accès excluant ainsi une catégorie de la population, notamment les travailleurs. Cette situation ne ferait que renforcer la catégorie des "working poors" à l'aide sociale, évolution dangereuse constatée depuis plusieurs années.

d) Report de charges sur l'aide sociale

Contrairement à ce que stipule le rapport à l'appui de ce projet, un report de charges à l'aide sociale aura bel et bien lieu. A ce sujet, nous vous renvoyons au point précédent et aux remarques suivantes :

- Les rentes AI et LPP versées aux assurés bénéficiant de rentes partielles étant plus basses à l'avenir qu'actuellement, et cette diminution ne pouvant être compensées que partiellement par les PC, une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale est prévisible. S'ajoute à cela l'existence du délai de carence prévu à l'article 5 LPC concernant les étrangers. Si ces derniers ne pourront pas se prévaloir d'accords internationaux, ils n'obtiendront pas de PC et seront pris en charge par l'aide sociale.
- L'accès restreint à la rente (voir le point 2 ci-dessous) induira une augmentation des requérants et des bénéficiaires auprès de l'aide sociale.

e) Diminution de la masse "fiscalisable" et des recettes fiscales

Les rentes AI et LPP sont soumises à l'impôt alors que ce n'est pas le cas pour les PC et l'aide sociale. Un transfert de "revenus" de l'AI et de la LPP vers les PC ou l'aide sociale diminuera ainsi les recettes fiscales.

f) La suppression de l'effet de seuil est toute relative

La diminution des rentes est compensée par une augmentation des PC. Ces dernières ne sont pas fiscalisées. Cela signifie que pour avoir un revenu disponible qui s'accroît par la reprise d'un emploi, le revenu obtenu doit être plus élevé qu'il ne

l'était dans le passé. Cette situation maintient un effet de seuil indésirable. La solution serait de supprimer l'exonération fiscale des PC tout en augmentant en parallèle les normes afin que le niveau actuel de prestations soit maintenu.

g) *Inégalité de traitement des dispositions transitoires*

Il n'est pas acceptable que des dispositions transitoires prévoient une inégalité de traitement des assurés. Soit toutes les rentes sont modifiées, soit aucune ne l'est.

"Les quarts de rente"

En appliquant les dispositions transitoires prévues pour les bénéficiaires des quarts de rente, cela signifierait que cette catégorie ne verrait sa situation s'améliorer qu'avec retardement alors que les diminutions de rentes seraient effectives dès la révision du dossier.

En clair, cela revient à prêter une catégorie qui a "la chance" de voir sa situation s'améliorer en raison d'un nouveau système de calcul. Comment justifier une telle inégalité de traitement ? Comment expliquer qu'un "nouvel" assuré déposant une demande quelques jours ou semaines après l'entrée en vigueur de cette révision bénéficierait d'un taux de rente plus élevé qu'un "ancien" assuré s'il se trouve dans la catégorie 41-49 % ?

Les assurés ayant 55 ans et plus

Fondamentalement, nous sommes d'accord avec cette disposition transitoire qui doit être maintenue puisque cette catégorie de population rencontre de plus grandes difficultés à se réinsérer sur le marché de l'emploi.

Par contre, nous tenons une fois encore à souligner l'inégalité de traitement que cette pratique induit.

h) *Lisibilité du système des rentes*

Le nouveau système de calcul combiné aux dispositions transitoires sera tout simplement incompréhensible pour la plupart des personnes.

En effet, ce ne sont pas moins de 5 systèmes qui se côtoieront :

- Nouveau système des rentes
- Ancien système pour les 40-49 %
- Droits acquis pour les assurés ayant 55 ans et plus
- La quotité de rente pour les 80-100% avec ou sans revenu effectif
- Le quotité de rente pour les rentes révisées

Exemple 1 : un assuré ayant un taux d'invalidité de 45 %

Une quotité de rente de 25 % s'il est concerné par les dispositions transitoires.

Une quotité de rente de 31.5 % s'il a déposé sa demande après l'entrée en vigueur de la révision.

Exemple 2 : un assuré ayant un taux d'invalidité de 45 % avec ou sans révision

Une quotité de rente de 31.5 % s'il s'agit de sa première décision de rente.

Une quotité de rente de 27.5 % (par exemple) s'il s'agit d'une révision et que son incapacité de gain est passée de 42 à 45 %.

Exemple 3 : un assuré ayant 57 ans et un taux d'invalidité de 62 %

Une quotité de rente de 75 % s'il est concerné par les dispositions transitoires.

Une quotité de rente de 52.5 % s'il a déposé sa demande après l'entrée en vigueur de la révision.

Ces quelques exemples mettent en évidence toute la complexité du système proposé avec ou sans dispositions transitoires. Notamment en raison des règles de révision, des assurés se trouvant dans une situation parfaitement semblable auraient une prestation différenciée ce qui va à l'encontre d'un des principes fondamentaux des assurances sociales.

- i) *Les enjeux personnels et juridiques découlant du nouveau calcul des rentes*
Les contestations relatives aux décisions de rentes sont essentiellement dues à une évaluation fondamentalement différente de l'impact de l'atteinte à la santé sur la capacité de gain. Ainsi, dans le canton de Neuchâtel, peu de recours sont déposés pour contester uniquement le calcul même de la rente. Actuellement ce risque existe essentiellement pour les assurés dont le taux d'invalidité a été fixé par l'office AI entre 37-39 %, 47-49%, 57-59% et 67-69 %.

La situation serait totalement différente dans le nouveau système de calcul puisque chaque degré d'invalidité supplémentaire s'exprimerait en quotité de rente supplémentaire. Idem avec les futures révisions puisque qu'un changement du taux d'invalidité de moins de 5 % n'induirait pas une modification de la rente. Le nombre de recours risquerait d'augmenter fortement pour "grappiller" quelques pourcents supplémentaires avec un engorgement des tribunaux cantonaux qui sont déjà bien chargés.

- j) *Les emplois auprès des ateliers protégés*
La prise en compte du revenu effectif pour les assurés ayant un taux d'invalidité de 80 % et plus risque surtout de prêter les personnes handicapées ayant un emploi dans un atelier protégé. En effet, rares sont les cas d'assurés retrouvant un emploi à un degré d'occupation inférieur à 20 % à part dans des ateliers protégés. Certes le rapport à l'appui du projet (p.26) prévoit expressément que les "salaires sociaux", dont ceux acquis dans un atelier protégé, ne seront pas pris en compte, mais comment ce point sera-t-il réglé au niveau législatif ?

Si le Conseil fédéral décide de maintenir ce projet sans tenir compte des remarques susmentionnées, il est invité à modifier :

- a) La part de la Confédération aux PC pour l'augmenter de 5/8 à 6/8 (art. 13 LPC).
- b) Augmenter l'enveloppe attribuée aux subsides fédéraux à l'assurance-maladie (art. 66 LAMal, ORPM).
- c) Fiscaliser les PC (art. 7 LHID) et augmenter les dépenses reconnues PC (art. 10 LPC) pour que ce soit une opération neutre pour les bénéficiaires.

2) Renforcement de la réadaptation et maintien sur le marché du travail

La 5^{ème} révision de la LAI a introduit un principe préventif qui est extrêmement important dans une assurance sociale couvrant les risques inhérents à la santé. Toute disposition visant à renforcer ce principe mérite d'être soutenue pour autant qu'un certain nombre de cautions concernant la protection de la personnalité et de la sphère privée des assurés soient introduites. Il en va de même pour les mesures visant le maintien en emploi, l'insertion ou la réadaptation professionnelle.

Voici nos commentaires concernant les diverses dispositions prévues :

- a) Les dispositions visant à renforcer la collaboration avec les employeurs vont dans le bon sens et correspondent en partie à la pratique actuelle.
- b) Les mesures de réinsertion sont des mesures utiles tant pour les personnes souffrant de maladies psychiques que celles souffrant de maladies physiques. Dans les premiers cas, la limitation existante est contreproductive et son assouplissement est une bonne chose.
- c) L'introduction dans la loi d'un examen interprofessionnel n'appelle pas de commentaires particuliers si ce n'est que les principes émis doivent rester souples et adaptatifs à chaque situation. En outre, la collaboration entre les partenaires potentiels à un dossier doit être encouragée.

Le changement majeur introduit dans ce chapitre concerne l'adaptation de la notion d'aptitude à la réadaptation et la disposition introduite à l'article 28 LAI, alinéa 1, lettre a^{bis}. Ces changements ne font que confirmer les options politiques prises depuis plusieurs années, mais ils introduisent de facto la possibilité de **ne plus rendre une décision de rente** tant que des mesures paraissent exigibles ou **de refuser la rente** si l'assuré ne suit pas les mesures préconisées. Ce changement de paradigme est important puisque qu'il ne s'agira plus de démontrer que l'assuré 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. Cette modification légale augmentera vraisemblablement le nombre de refus de rente et les cas de demandes de prestations à l'aide sociale.

3) Nouvelle situation des bénéficiaires de rente avec enfants

La diminution de la rente pour enfant est motivée par des principes d'équivalence avec d'autres assurances sociales ou les normes en vigueur à l'OCDE. Nous n'avons pas de commentaires à ce sujet.

Toutefois, selon les chiffres de l'OFAS, le canton de Neuchâtel compte en 2009 2'395 bénéficiaires de rentes complémentaires pour enfants. La diminution de cette rente de 40 à 30 % induira une augmentation des PC avec les conséquences pour le canton évoquées au point 1 ci-dessus.

4) Nouveau système des frais de voyage

Les changements apportés dans ce chapitre quant à la forme n'appellent pas de commentaires de notre part.

Par contre, nous pouvons à nouveau constater un potentiel de transfert de charges sur le canton. En effet, la volonté de supprimer la prise en charge des transports pour la mise en œuvre de mesures médicales induira une péjoration de la situation financière des familles qui demanderont, dans un certain nombre de cas, une aide du canton. Certes ce changement ne ferait que mettre sur pied d'égalité les enfants dont le traitement est pris en charge par la LAMal et ceux concernés par la LAI. Mais les frais (non pris en charge par notre système de sécurité sociale) générés aux parents par le handicap de l'enfant ne sont pas pris en compte dans cette réflexion.

5) Autres mesures permettant l'assainissement de l'assurance

Il n'est pas judicieux de relever les critères pour accéder à une formation professionnelle initiale. Elever le revenu potentiel à réaliser après la formation pour un jeune en difficulté qui doit encore évoluer n'est pas opportun. Il fermerait la porte à un certain nombre de personnes dans les chances d'intégration du marché du travail sont de prime abord faibles, mais dont l'évolution permet de contredire ce pronostic défavorable.

Outre ces considérations techniques, cette décision heurte une valeur fondamentale de notre société qui est "le droit à la formation". Les élèves ne rencontrant pas de problèmes de santé ont la liberté de s'inscrire dans n'importe quelle formation post-obligatoire (pour autant qu'ils en remplissent les pré-requis) indépendamment de leur capacité à suivre cette formation. La décision prise par le Conseil fédéral revient à enlever ce droit à des enfants handicapés et nous peinons à comprendre les commentaires figurant dans le rapport faisant état d'aucune conséquence négative pour les assurés.

Pour finir, nous constatons à nouveau un report de charges sur les cantons qui inévitablement devront intégrer ces jeunes dans un environnement formatif et développer les ateliers protégés qui avant l'introduction de la RPT étaient financés par la Confédération.

Les commentaires du rapport relatifs aux subventions octroyées aux organisations d'aide aux invalides ne sont pas clairs. La volonté de ne pas adapter les subventions au renchérissement est compréhensible pendant la période durant laquelle l'AI bénéficie d'un financement additionnel via l'augmentation de la TVA. Cette pratique serait difficilement défendable alors que tous les acteurs font des efforts. Toutefois, il ne paraît pas opportun de bloquer systématiquement toute extension des prestations. Quant à la phrase "... les subventions seront réduites" figurant à la page 75 de votre rapport ne fait l'objet d'aucune explication et est sujette à caution.

6) Renforcement de la lutte contre la fraude

La confiance de la population envers ses institutions passe par l'octroi correct des prestations. Aussi, nous soutenons toute mesure visant à lutter contre la fraude.

7) Désendettement de l'assurance

L'assurance-invalidité cumule une dette de 13 milliards et des déficits annuels de 1,2 milliards. Le fonds APG a fait l'objet de ponctions pour financer la dette de l'AI. Le peuple vient d'accepter un financement additionnel et diverses révisions s'enchaînent à une cadence soutenue dont celle faisant l'objet du présent courrier pour atteindre un équilibre des comptes.

En conséquence, il ne nous paraît pas judicieux de consolider les finances de l'AI avec l'objectif parallèle de rembourser une dette "théorique". Il sied de rappeler que le législateur n'avait institué qu'un fonds commun pour l'AVS et l'AI. Si l'AI a une dette, c'est plutôt envers le fonds APG dont il n'est pas question ici.

Par ailleurs, rappelons que le fonds de l'AVS doit être équivalent aux dépenses annuelles de l'AVS. Or, le présent projet prévoit que le remboursement débute dès que

le fonds AI atteint 50 % des dépenses annuelles de l'AI alors que ce même niveau est actuellement considéré comme insuffisant dans l'AVS.

En conclusion, nous ne pensons pas que cette proposition soit judicieuse.

8) Mécanisme d'intervention pour garantir l'équilibre financier à long terme

La variante 1 est la plus judicieuse. Le seuil d'intervention étant assez bas, il ne faut pas attendre un niveau plus faible pour introduire des mesures d'urgences en relevant le taux de cotisations tout en mettant en œuvre une révision de la loi.

La variante 2 serait à notre avis dangereuse. En effet, toute révision peut être sujette à de nombreux débats, voire à un référendum. Un tel processus prendrait inévitablement plusieurs années et contribuerait à accentuer le déficit de couverture du fonds AI aboutissant presque systématiquement à une augmentation des cotisations de 0,5 point pendant une durée certainement plus longue que celle imaginée pour la variante 1 en raison du niveau de déficit atteint. Par ailleurs, la diminution des rentes auraient exactement les mêmes conséquences que celles développées dans la présente prise de position, notamment au point 1.

Nous vous présentons, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, nos meilleures salutations.

Neuchâtel, le 20 octobre 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
M. ENGHEBEN