

Message relatif à la révision 6a de l'AI

La situation financière de l'assurance-invalidité (AI) n'a cessé de se détériorer ces dernières années. Fin 2010, ses dettes devraient atteindre 15,5 milliards de francs, à la charge de l'AVS. Pour stabiliser durablement les finances de l'AI, le Conseil fédéral suit un plan d'assainissement équilibré, en trois étapes.

1. **Fin de la spirale des dettes, stabilisation du déficit** : les 4^e et 5^e révisions de l'AI (entrées en vigueur en 2004 et 2008) ont permis de stabiliser le déficit annuel croissant, si bien que l'augmentation rapide de l'endettement a pu être freinée. Le nombre de nouvelles rentes a été réduit de près de 45 %, et l'effectif des rentes en cours diminue aussi.
2. **Crédit-relais pour arrêter l'érosion financière de l'AVS et de l'AI** : le 27 septembre 2009, le peuple et les cantons ont approuvé la 2^e étape du plan d'assainissement, le **financement additionnel de l'AI** (de 2011 à 2017). Un relèvement temporaire des taux de TVA aura pour effet de combler le déficit de l'AI, ce qui permettra de stopper l'accroissement de ses dettes, et de séparer ses comptes de ceux de l'AVS. L'AI cessera de puiser dans les réserves de l'AVS et celle-ci n'aura plus à combler les déficits d'une autre assurance. Le financement additionnel permet également de disposer du temps nécessaire pour préparer et mettre en œuvre la réduction des dépenses d'une manière qui soit socialement acceptable.
3. **Abaissement des dépenses, assainissement durable de l'AI** : pendant la période transitoire du financement additionnel, l'assurance-invalidité sera assainie durablement, notamment grâce aux mesures d'économie de la **6^e révision**, de sorte que sa situation financière sera solide dès la fin de cette période. Le message dont il est question ici porte sur le premier train de mesures, qui constitue le 1^{er} volet de cette 6^e révision (révision 6a). L'accent y est mis sur la réadaptation des personnes en situation de handicap : l'objectif est d'étendre et d'accentuer les efforts déployés en ce sens, notamment depuis la 5^e révision. Le 2^e volet de la 6^e révision de l'AI (révision 6b) sera présenté par le Conseil fédéral cette année encore.

La présente documentation renseigne sur la 3^e étape de l'assainissement et en particulier sur la révision 6a.

Calendrier de la 6^e révision

La révision 6a doit être mise en œuvre rapidement afin de pouvoir agir sur les coûts le plus vite possible et de déployer tous ses effets dès la fin de la période de financement additionnel. Son entrée en vigueur est prévue pour 2012. La révision 6b, qui devrait entrer en vigueur en 2015, contiendra des mesures dont la mise en œuvre prendra plus de temps.

Par la 6^e révision de l'AI, le Conseil fédéral s'acquitte d'un mandat que lui a donné le Parlement, qui l'a chargé de présenter un message indiquant comment assainir l'AI par des mesures d'économie.

Révision 6a

La révision 6a poursuit principalement deux objectifs :

- mettre en place des mesures contribuant de façon déterminante à la consolidation financière de l'AI et diminuant de moitié le montant des économies qui restent à réaliser ;
- instaurer une contribution d'assistance (neutre en termes de coûts) pour favoriser l'autonomie et la responsabilité propre des personnes avec un handicap.

Ce volet vise l'objectif supérieur de réadaptation des personnes handicapées que poursuivaient déjà les 4^e et 5^e révisions de l'AI.

a) Révision des rentes axée sur la réadaptation

→ économie annuelle moyenne de 2018 à 2027 : 231 millions de francs

La révision des rentes axée sur la réadaptation vise à réinsérer les bénéficiaires de rente AI dont la réadaptation a des chances d'aboutir. L'objectif est de tirer le meilleur parti d'un potentiel de réadaptation qui n'a pratiquement pas été exploité jusqu'ici.

Il est vrai qu'aujourd'hui déjà, toutes les rentes accordées font l'objet d'une révision, en règle générale tous les trois à cinq ans, mais cette procédure ne débouche sur une réadaptation que dans moins de 1 % des cas. Cela tient au fait que la procédure de révision des rentes est avant tout administrative, basée sur les dossiers, les offices AI disposant d'effectifs limités et l'idée « rente un jour, rente toujours » étant encore solidement ancrée dans le système. La révision des rentes axée sur la réadaptation représente un véritable changement de paradigme, l'adage « rente un jour, rente toujours » étant remplacé par le principe : « **la rente, passerelle vers la réinsertion** ».

La procédure de révision des rentes entrera davantage dans les détails et sera surtout plus en rapport avec la situation personnelle des bénéficiaires de rente. **Le but est d'améliorer, grâce à des mesures ciblées, leur capacité de travail et de gain de sorte qu'ils puissent se réadapter et n'aient plus besoin d'une rente entière, voire plus du tout besoin d'une rente.** Un processus de tri en deux temps permettra d'évaluer le potentiel de réadaptation. Le premier tri servira à clarifier si les mesures de réadaptation ont de bonnes chances d'aboutir. Dans l'affirmative, on procédera dans un second temps à une évaluation approfondie de la situation personnelle, médicale, sociale, professionnelle et financière de l'assuré. Si l'AI parvient à la conclusion que la capacité de gain de l'allocataire pourra être améliorée s'il bénéficie de mesures appropriées, elle élaborera un plan de réadaptation d'entente avec celui-ci.

Les offices AI disposent d'un ensemble de mesures qu'ils pourront exécuter en les adaptant à la situation. Les mesures existantes (mesures de réinsertion préparant à la réadaptation professionnelle, mesures d'ordre professionnel, remise de moyens auxiliaires) en constituent la base. Elles seront étendues et complétées ainsi :

- assouplissement des mesures de réinsertion : les conditions d'octroi sont moins restrictives et la durée des mesures n'est pas limitée à un an ;
- droit à des conseils et à un suivi pendant le processus de réadaptation, puis pendant trois ans à compter de la suppression de la rente ;
- optimisation des mesures d'ordre professionnel : réglementation du placement à l'essai et simplification de l'allocation d'initiation au travail ;
- versement de la rente poursuivi pendant tout le processus de réadaptation.

Enfin, une base légale est créée pour le réexamen et l'adaptation des rentes octroyées avant le 1^{er} janvier 2008 en raison de troubles somatoformes douloureux, de fibromyalgie ou d'une pathologie similaire. Cette disposition vise à garantir l'égalité de traitement entre les assurés puisque, depuis la 5^e révision de l'AI, une rente n'est plus accordée pour ce genre de pathologie qu'à titre exceptionnel. L'assurance tiendra toutefois compte de la situation spécifique des personnes touchant une rente depuis un certain temps en déterminant au cas par cas si une adaptation ne s'avère pas disproportionnée. Une garantie des droits acquis est prévue pour les assurés âgés d'au moins 55 ans ou percevant une rente depuis plus de 15 ans, étant donné que, pour eux, une réadaptation semble de fait exclue. Dans tous les autres cas, si la rente est réduite ou supprimée, un droit à des mesures de nouvelle réadaptation naît pour une durée maximale de deux ans.

La période de protection de trois ans en cas d'échec de la réadaptation constitue un élément clé de la révision des rentes axée sur la réadaptation. En cas de capacité de travail à nouveau réduite pour raison de santé, une prestation transitoire est octroyée rapidement et sans tracasseries administratives, et le taux d'invalidité est réévalué. En ce qui concerne le 2^e pilier, l'assuré reste, pendant ces trois ans, assuré auprès de son institution de prévoyance, qu'il subisse une nouvelle réduction de sa capacité de travail pour raison de santé ou pas ; il conserve tous les droits liés à la qualité d'assuré invalide (notamment en matière de prestations d'invalidité et de survivants et de

maintien du compte de vieillesse). Cette solution joue un rôle crucial, tant pour l'assuré que pour les employeurs potentiels :

- Comme l'AI verse rapidement une prestation transitoire en cas de nouvelle incapacité de travail pour raison de santé, l'employeur n'est pas tenu de déclarer le cas à son assurance d'indemnités journalières, ce qui lui évite de voir ses primes augmenter et le protège d'une éventuelle résiliation de sa police d'assurance.
- Pendant trois ans, l'assuré a la garantie de ne pas être financièrement désavantagé pour avoir tenté de se réinsérer si sa tentative devait se solder par un échec.
- Etant donné que l'institution de prévoyance de l'assuré reste compétente pendant trois ans, l'employeur n'a pas à se préoccuper d'affilier cet employé à sa propre institution de prévoyance pendant la période de protection suivant une nouvelle réadaptation.

Les employeurs sont ainsi encouragés à s'impliquer davantage dans la réadaptation.

L'optimisation et la simplification administrative de l'allocation d'initiation au travail, la réglementation du placement à l'essai et le droit de l'employeur à des conseils et à un suivi pendant le processus de réadaptation et jusqu'à trois ans après la réadaptation sont autant de mesures favorisant elles aussi l'implication des employeurs.

La révision systématique de l'ensemble des rentes devrait prendre six ans (de 2012 à fin 2017). On table sur une réduction de 12 500 unités (rentes pondérées). Si cette valeur indicative est atteinte, les économies réalisées dépasseront les coûts de mise en œuvre (investissement dans les mesures et effectifs des offices AI) quatre ans déjà après l'entrée en vigueur. Une évaluation est par ailleurs prévue afin de déterminer l'effet des mesures de nouvelle réadaptation.

A l'avenir, une date de révision concrète sera par ailleurs fixée au moment de l'octroi de toute **nouvelle** rente : le potentiel de réadaptation de l'assuré sera examiné à cette date. Un accompagnement ciblé des nouveaux bénéficiaires de rente est également prévu, dans la mesure du possible, dans l'optique d'une réadaptation. Cette forme de révision, axée sur la réadaptation des nouveaux bénéficiaires de rente, devrait permettre une réduction d'effectif annuelle de 300 rentes pondérées en moyenne.

Au total, on table sur une économie annuelle moyenne de 231 millions de francs (de 2018 à 2027). **La réduction attendue du nombre de rentes AI aura également un impact sur la prévoyance professionnelle**, qui réalisera des économies sur les prestations d'invalidité, puisque celles-ci dépendent de la présence d'une invalidité reconnue par l'AI et du taux d'invalidité fixé par elle. La somme totale des capitaux libérés devrait atteindre près de 2,5 milliards de francs en six ans.

b) Nouveau mécanisme de financement : transparence des coûts dans le budget de l'AI

➔ *économie annuelle moyenne de 2018 à 2027 : 195 millions de francs*

Aujourd'hui, l'AI est financée d'un côté par les cotisations des assurés et des employeurs, et de l'autre par une contribution de la Confédération se montant à 38 % environ des dépenses annuelles de l'assurance. Autrement dit, pour chaque franc dépensé par l'AI, la Confédération verse automatiquement 38 centimes. D'un autre côté, lorsque l'AI économise un franc, ses comptes ne sont allégés que de 62 centimes, la caisse fédérale bénéficiant des 38 centimes restants. Avec le nouveau mécanisme de financement, la Confédération n'aura plus à assumer automatiquement les problèmes de l'AI. Quant aux efforts d'assainissement de l'AI, ils profiteront entièrement à l'assurance et non plus, pour une bonne partie, à la caisse fédérale.

La contribution de la Confédération ne dépendra plus de l'évolution des dépenses de l'AI, mais principalement de l'évolution conjoncturelle. Le montant de départ de cette contribution correspondra au montant fixé pour 2010 et 2011 selon la réglementation en vigueur. Il sera indexé sur la base de facteurs qui agissent sur les dépenses de l'AI mais que l'assurance elle-même ne peut influencer (l'adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix, la démographie). Cette partie du projet de révision a été largement approuvée lors de la consultation. Compte tenu des exigences fixées dans le programme de consolidation, le nouveau mécanisme de financement n'entrera en vigueur qu'en

2014, ce qui diminue son impact par rapport à l'allègement des charges prévu dans le projet mis en consultation.

c) Concurrence accrue dans le domaine des moyens auxiliaires amenant une baisse des coûts

→ économie annuelle moyenne de 2018 à 2027 : 48 millions de francs

La création d'une base légale pour l'acquisition de moyens auxiliaires permet non seulement d'utiliser les instruments actuels avec davantage d'efficacité (conventions tarifaires, plafonds de remboursement fixés par l'autorité, forfaits), mais aussi de recourir à des procédures d'adjudication (appels d'offres, p. ex.). Ces dernières permettront de créer une véritable concurrence entre fournisseurs. Certains moyens auxiliaires (tels que les appareils auditifs) pourront être acquis à un prix nettement plus avantageux sans que la qualité ne soit affectée. L'objectif n'étant pas de créer un monopole étatique ou des structures superflues, mais bien de favoriser la concurrence entre les fournisseurs, l'idée de mettre en place une centrale logistique a été abandonnée. Les nouvelles procédures d'acquisition s'ajouteront aux instruments qui existent déjà, ce qui permettra au Conseil fédéral de désigner pour chaque catégorie de moyens auxiliaires la procédure la plus appropriée. Enfin, la position de l'AI sera renforcée puisque l'Office fédéral des assurances sociales pourra faire appel à davantage de contractants lors des négociations tarifaires. L'AI aura ainsi la possibilité de négocier directement avec les fournisseurs et non plus uniquement avec les centres de remise.

d) Contribution d'assistance

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

Les assurés pourront ainsi gérer leur besoin d'assistance de manière plus autonome. Cet accent mis sur les besoins améliorera leur qualité de vie et facilitera leur intégration sociale et professionnelle. Parallèlement, la contribution d'assistance permettra de décharger les proches qui prodiguent des soins. Elle constitue un moyen d'éviter ou de retarder des entrées en home et elle rend des sorties d'institution possibles. Cette prestation sera neutre en termes de coûts pour l'AI, car elle permet en même temps de réaliser des économies au niveau des allocations pour impotent.

Plusieurs des participants à la procédure de consultation ont demandé que les mineurs et les personnes dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte bénéficient eux aussi de la contribution d'assistance. Mais les coûts supplémentaires engendrés par une telle extension du cercle des bénéficiaires seraient considérables. Le Conseil fédéral pourra cependant étendre la prestation lorsque la situation financière de l'AI le permettra. Il ne partage pas les réticences exprimées lors de la consultation par les cantons, qui craignent de voir leur charge financière augmenter. L'évolution fera toutefois l'objet d'un monitoring.

e) Autres mesures

La révision 6a prévoit encore diverses modifications. Il s'agit de corrections ou de mises à jour en lien avec la 5^e révision de l'AI ou avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) : limitation à douze mois du droit rétroactif aux prestations pour l'allocation pour impotent, suppression de l'allocation pour impotent et de la contribution aux frais de pension pour les mineurs séjournant en home.

Conséquences financières de la révision 6a

La révision 6a allégera les comptes de l'AI de quelque 500 millions de francs par an en moyenne entre 2018 et 2027, ce qui réduira de moitié le déficit que connaîtrait à nouveau l'AI après le financement additionnel (en vigueur de 2011 à 2017).

La révision 6b, dont le projet sera présenté en 2010 encore, permettra de réaliser les économies nécessaires pour assainir durablement l'AI. Les propositions concrètes visant à réduire encore les dépenses dans le cadre de la révision 6b sont en cours d'élaboration.

Renseignements : Nancy Wayland, cheffe du secteur Développement de l'AI, Office fédéral des assurances sociales, tél. 031 322 92 09, nancy.wayland-bigler@bsv.admin.ch