

# 5<sup>e</sup> révision de l'AI: renforcer la réinsertion, diminuer les dépenses

La 5<sup>e</sup> révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) a pour objectif de réduire de 20% le nombre de nouvelles rentes de l'assurance-invalidité (AI). Elle y parviendra par plusieurs voies: détection précoce des personnes en incapacité de travail, introduction également précoce de mesures d'intervention et renforcement d'autres instruments permettant de maintenir ou d'améliorer la capacité de gain. Cette révision n'a pas seulement pour ambition d'alléger les comptes de l'AI, elle combat également la fatalité qui incite à octroyer une rente à de plus en plus de personnes de plus en plus jeunes, les écartant ainsi de la vie active. Un relèvement linéaire de la TVA de 0,8 point de pourcentage se révèle le nécessaire pour que l'AI retrouve un résultat d'exploitation positif en 2009 et résorbe ses dettes, qui se chiffrent en milliards, en 2024.<sup>1</sup>

Le 22 juin 2005, le Conseil fédéral a adopté, à l'intention du Parlement, les messages sur la 5<sup>e</sup> révision de la LAI et le financement additionnel de l'assurance-invalidité. La révision, qui est au centre du train de mesures, devrait être discutée pour la première fois au Conseil national durant la session d'hiver et entrer en vigueur en 2007. Elle correspond à une réforme en profondeur du système social et permettra d'assainir les comptes de l'AI de manière significative, tout en luttant contre la multiplication des rentes et l'exclusion de la vie active avec tous les coûts sociaux que cela implique.

L'AI a terminé l'année 2004 sur un déficit d'environ 1,6 milliard de francs et plus de 6 milliards de dettes. Celles-ci devraient passer la barre des 11 milliards d'ici la fin 2007 et augmenter si aucune mesure n'est prise, au rythme des déficits annuels à l'instar de ces dernières années. Pour enrayer cette évolution, il faut réduire les dépenses de l'AI en s'attaquant au problème à la racine, autrement dit à l'augmentation continue du nombre de nouvelles rentes. La 5<sup>e</sup> révision permettra de les réduire de 20% par rapport à 2003. Elle atteindra cet objectif en renforçant nettement les efforts et les instruments de réadaptation et en définissant plus strictement les règles d'octroi d'une rente. Des coupes ciblées dans les prestations auront également lieu. La révision permettra d'assurer, conjointement avec l'indispensable financement additionnel, l'assainissement de l'AI à moyen terme.

## La détection précoce augmente les chances de réadaptation

À l'heure actuelle, les personnes en incapacité de travail pour des raisons de santé sont souvent détectées bien trop tardivement par l'AI, et si elles ne sont déjà plus intégrées dans la vie active, il est difficile de les y réadapter. Lorsqu'une personne est absente de son lieu de travail en raison d'un accident ou d'une maladie professionnelle, l'assurance-accidents obligatoire intervient immédiatement en prenant en charge son traitement médical et en veillant à saisir rapidement l'AI pour permettre sa réadaptation. Cependant, dans le cas de maladies non professionnelles, une coordination de ce type, à la fois systématique et rapide, fait défaut.



**Alard du Bois-Reymond**  
Vice-directeur, chef du domaine Assurance-invalidité, Office fédéral des assurances sociales (Ofas), Berne

C'est pourquoi la révision de la LAI prévoit un système de détection précoce. Celui-ci agira comme un filtre grossier placé en amont, qui retiendra dès cet instant la plupart des assurés présentant un risque d'affection chronique. Les offices AI cantonaux seront responsables de sa mise en œuvre et auront une fonction de conseil, d'enquête, de triage et de coordination auprès des personnes et des organes concernés. Il est nécessaire que les mesures destinées au maintien du poste de travail et l'intervention éventuelle de l'AI soient décidées le plus rapidement possible.

La détection précoce ne prévoit pas d'obligation d'aviser. Les personnes concernées pourront s'adresser elles-mêmes à l'office AI ou celui-ci pourra, par exemple, être averti par leur employeur, leur assurance-accidents, indemnités journalières ou chômage, par l'aide sociale ou encore par leur médecin traitant. Cet office expliquera à l'assuré l'objectif et le déroulement du processus de détection précoce. Outre les résultats médicaux, il recueillera des informations sur la situation financière et sociale de la personne ainsi que sur son environnement professionnel. Si des mesures spécifiques à l'AI sont nécessaires au maintien de la capacité de gain, il demandera à la personne assurée de communiquer son cas à cet organisme. Selon les prévisions, 20 000 personnes devraient être concernées par la détection précoce.

## L'intervention précoce permet de diminuer les coûts

L'intervention précoce, nouvelle mesure prévue dans le cadre de la 5<sup>e</sup> révision, permettra de parer rapidement à une menace d'invalidité constatée suffisamment tôt, en mettant immédiatement en place les mesures permettant d'exploiter au maximum les possibilités de maintenir l'assuré dans son activité lucrative. Les mesures d'intervention précoce seront exécutées sans attendre que le droit à des prestations ordinaires de l'AI ait été examiné en profondeur. Les instruments de réadaptation employés ont déjà été éprouvés par l'AI: adaptation du poste de travail, cours de formation, placement, orientation professionnelle, réadaptation socio-professionnelle et programme d'occupation. Les mesures seront décidées individuellement avec la personne



Photo: Keystone

À l'heure actuelle, les personnes en incapacité de travail pour des raisons de santé sont souvent détectées bien trop tardivement par l'AI. Il manque une coordination à la fois systématique et rapide des maladies non professionnelles, alors qu'elle est usuelle dans le cas des accidents. C'est pourquoi la 5<sup>e</sup> révision de la LAI prévoit un système de détection et d'intervention précoces.

concernée et ne devront pas dépasser un certain coût, celui-ci n'étant pas encore fixé. Le droit à des prestations ordinaires de l'AI (p. ex. les moyens auxiliaires, l'aménagement du poste de travail, le reclassement) fera l'objet d'un examen dans un délai d'environ six mois: une décision de principe sur le droit à une rente devra en particulier être prononcée. Ce dernier point est souvent important car les intéressés pourront se concentrer totalement sur la réadaptation professionnelle s'ils savent par exemple qu'ils bénéficieront d'une rente partielle. Les assurés seront tenus de participer activement à toutes les mesures raisonnablement exigibles. Environ 10 000 personnes devraient être concernées par l'intervention précoce.

D'après les estimations, la détection et l'intervention précoces engendreront des coûts de 86 millions de francs par an (personnel et mesures). Cet investissement est à mettre au regard des économies réalisées grâce aux rentes non ou partiellement octroyées, qui devraient s'élever en moyenne à 314 millions par an durant les années 2007 à 2025. Au final, les économies résultant de la détection et de l'intervention précoces devraient atteindre les 220 millions de francs par an environ.

### Les mesures supplémentaires de réinsertion

Les mesures de réadaptation d'ordre professionnel de l'AI sont souvent peu appropriées, en particulier dans le cas des personnes atteintes de troubles psychiques, dont le nombre croît fortement, et les personnes non qualifiées en incapacité de travail. C'est pourquoi la révision ajoute une nouvelle catégorie de mesures à celles en place à l'heure actuel-

le (mesures médicales, mesures d'ordre professionnel, mesures de formation scolaire spéciale, moyens auxiliaires): les mesures de réinsertion préparant à la réadaptation professionnelle. Elles amélioreront les chances de réinsertion des personnes atteintes, en particulier, de maladies psychiques, en créant les conditions nécessaires à la mise en œuvre de mesures d'ordre professionnel plus étendues. Un plan de réadaptation individuel sera aussi établi en collaboration avec l'assuré. Concrètement, les instruments utilisés seront la réadaptation socio-professionnelle (mesures d'accoutumance au processus de travail, de stimulation de la motivation, de stabilisation de la personnalité et de socialisation de base) ainsi que des mesures d'occupation ciblées. Durant l'exécution des mesures de réinsertion, l'assuré aura droit, comme lors des mesures d'ordre professionnel, à une indemnité journalière de la part de l'AI.

### L'obligation de collaborer

Pour optimiser les efforts de réadaptation, il est explicitement mentionné dans la loi que l'assuré devra participer activement à toutes les mesures raisonnablement exigibles visant à sa réadaptation et au maintien de son poste de travail. Un manquement à ces obligations entraînera la diminution ou la suppression des prestations.

### Des conditions d'octroi des rentes plus strictes

La forte augmentation du nombre de rentes ces dernières années provient principalement d'atteintes à la santé psychique et de troubles relatifs aux os et aux organes du mouvement, en premier lieu de problèmes de dos. Dans ces cas, il est souvent difficile de savoir si l'incapacité de travail est effectivement liée à des questions de santé ou si elle a d'autres origines comme des difficultés sociales ou une formation insuffisante. Avec la 5<sup>e</sup> révision de la LAI, l'accès à une rente sera strictement limité, d'un point de vue juridique, aux cas d'incapacité de travail liés à des problèmes de santé. Cela correspond davantage à l'objectif de l'AI qui veut que «la réadaptation prime la rente».

Le droit à une rente devra, à l'avenir, naître au plus tôt six mois après le dépôt d'une demande à l'AI. Ce droit ne peut plus s'exercer rétroactivement à partir du début de l'incapacité de gain, qui remonte souvent à plusieurs années. Il en va de même pour l'octroi de mesures de réadaptation d'ordre professionnel. Cela encouragera les assurés à déposer rapidement une demande auprès de l'AI en cas de maladie de longue durée. De plus, seules les personnes qui auront cotisé au moins trois ans auront droit à une rente ordinaire (contre un an aujourd'hui).

<sup>1</sup> Une documentation complète se trouve sur le site de l'Ofas à l'adresse suivante: [www.ofas.admin.ch/iv/projekte/f/index.htm](http://www.ofas.admin.ch/iv/projekte/f/index.htm).

Tableau 1

**Répercussions financières de la 5<sup>e</sup> révision de la LAI**

Valeurs moyennes de 2007 à 2025

Montants en millions de francs, aux prix de 2005	
<b>Réduction des dépenses</b> (moyenne annuelle jusqu'en 2025)	
Détection précoce et intervention précoce	220
Mesures de réinsertion	94
Durée minimale de cotisations de 3 ans	1
Modification des indemnités journalières AI	28
Suppression du supplément de carrière	102
Mesures médicales: transfert dans le système de prestations de l'AMaL	63
Suppression des rentes complémentaires en cours	116
<b>Total des réductions des dépenses = économies</b>	<b>624</b>
<b>Modification des recettes</b> (moyenne annuelle jusqu'en 2025)	
Relèvement du taux de cotisation de 0,1 point de pourcentage	303
Réduction de la part de la Confédération à 36,9% jusqu'à fin 2012	-19
Réduction de la contribution des pouvoirs publics (50% de 624)	-312
<b>Total des modifications des recettes</b>	<b>-28</b>
<b>Amélioration moyenne du compte d'exploitation de l'AI</b>	<b>596</b>

Source: Ofas/La Vie économique

**Corriger les incitations négatives**

Actuellement, l'AI, seule ou en lien avec d'autres assurances sociales, peut déboucher sur des situations où les prestations perçues par les personnes invalides sont supérieures au revenu qu'elles tiraient de leur activité professionnelle. Elles n'ont alors aucun intérêt financier à exercer une activité lucrative (ou à accroître celle-ci). Pour rectifier cela, les indemnités journalières de l'AI ne devront servir qu'à compenser la perte de revenu liée à l'incapacité. De plus, ces personnes ne verront pas leur rente baissée ou même supprimée si le revenu qu'elles perçoivent de leur activité lucrative augmente.

**Réaliser des économies par des restrictions de prestations ciblées**

La 5<sup>e</sup> révision de la LAI prévoit plusieurs coupes ciblées dans les prestations: abandon du supplément de carrière (actuellement, le potentiel de carrière est pris en compte dans le calcul de la rente), financement des mesures médicales en lien avec la réadaptation professionnelle par l'assurance-maladie plutôt que par l'AI (sauf en cas d'infirmités congénitales) et suppression des rentes complémentaires encore en cours pour les bénéficiaires mariés.

**Associer les partenaires sociaux dans une surveillance concentrée**

La révision de la LAI renforce les compétences de la Confédération en matière de surveillance pour garantir une application uniforme de la législation. L'organisation des offices AI, aujourd'hui régie par les cantons,

relèvera désormais de la Confédération. Concrètement, celle-ci conclura des contrats avec les cantons sur la création et l'implantation d'offices AI. Elle pourra négocier des modèles de financement axés sur les prestations et leurs résultats. L'instauration d'une commission de surveillance réunissant des représentants de la Confédération et des partenaires sociaux permettra à ceux qui contribuent au financement de l'AI d'être directement et convenablement associés à ladite surveillance.

**Adapter les recettes**

Du côté des recettes, la 5<sup>e</sup> révision prévoit de faire passer les cotisations salariales de 1,4 à 1,5%, ce qui compensera en partie l'allègement du II<sup>e</sup> pilier, obtenu par une réduction du nombre de nouvelles rentes. De plus, cela permettra de rétablir un certain équilibre entre la part des cotisations salariales et celle des pouvoirs publics, la première ayant diminué ces dernières années par rapport à la seconde dans le financement de l'AI. La phase d'investissement nécessaire à l'introduction de l'intervention précoce et des nouvelles mesures de réinsertion grèvera également le budget de la Confédération puisque cette dernière finance les dépenses de l'AI à hauteur de 37,5%. En revanche, elle ne profitera pas de la hausse des cotisations salariales. C'est pourquoi la contribution de la Confédération doit être réduite entre 2008 et 2012, et passer de 37,5 à 36,9%, à condition que les cotisations et la TVA soient relevées comme prévu.

**La révision allège considérablement le budget de l'AI**

Le train de mesures permettra de diminuer de 20% le nombre de nouvelles rentes par rapport à 2003. Le budget de l'AI s'en trouvera allégé d'environ 596 millions de francs en moyenne par an jusqu'en 2025 (voir *tableau 1*). Toutes les dépenses de l'AI étant supportées pour moitié par les pouvoirs publics, une réduction de celles-ci leur profite également pour moitié. Ainsi la révision permettra certes à l'AI d'économiser 624 millions de francs par an, mais son compte de résultats ne s'allègera en réalité que de 312 millions. La différence entre ce montant et l'allègement moyen prévu (596 millions) sera couverte par des recettes supplémentaires. Cette valeur moyenne dissimule en réalité le cumul des économies que les rentes non distribuées permettront au fil des ans. Si la révision permet toujours d'alléger le budget de l'AI de 141 millions de francs en 2010, ce chiffre continuera à augmenter et dépassera la barre du milliard de francs en 2021 pour atteindre 1,3 milliard en 2025.

Tableau 2

**Budget de l'AI avec 5<sup>e</sup> révision de la LAI et TVA**

Décompte 2004, sans RPT, adaptation des rentes tous les deux ans

Montants en millions de francs, aux prix de 2005												
Année	Dépenses				Recettes					Compte de capital de l'AI		
	Système actuel	5 <sup>e</sup> révision de la LAI	Intérêts	Total	Cotisations et recours <sup>a</sup>	TVA <sup>b</sup>	Pouvoirs publics <sup>c</sup>	Produit des placements	Total	Variation annuelle	État en fin d'année	En % des dépenses
2004	10 995		101	11 096	3963		5548	0	9511	-1585	-6035	-54.4
2005	11 559		164	11 723	3994		5861	0	9855	-1868	-7903	-67.4
2006	11 723		195	11 918	4034		5959	0	9993	-1925	-9742	-81.7
2007	12 030	-237	275	12 068	4356	0	6034	0	10 390	-1678	-11 276	-93.4
2008	12 123	-73	293	12 343	4392	1748	6096	0	12 236	-107	-11 216	-90.9
2009	12 466	-83	286	12 669	4436	2375	6258	0	13 069	400	-10 650	-84.1
2010	12 483	-141	323	12 665	4480	2399	6256	0	13 135	470	-9971	-78.7
...												
2015	13 658	-530	224	13 352	4706	2514	6675	0	13 895	543	-6528	-48.9
...												
2020	14 291	-894	114	13 511	4886	2610	6755	0	14 251	740	-2775	-20.5
...												
2024	14 733	-1195	21	13 559	4987	2662	6779	0	14 428	869	418	3.1
2025	15 031	-1305	0	13 726	5011	2672	6863	5	14 551	825	1235	9.0

a 1<sup>er</sup> janvier 2007: relèvement du taux de cotisations de 1,4 à 1,5%.

b Relèvement de la TVA (linéaire), sans la part de la Confédération de 0,8% (1<sup>er</sup> janvier 2008).

c 1<sup>er</sup> janvier 2008: réduction du taux de cotisations de la Confédération de 37,5% à 36,9% jusqu'en 2012.

Source: Ofas/La Vie économique

### Le financement additionnel par l'augmentation de la TVA s'avère urgent

Même avec la 5<sup>e</sup> révision, le financement de l'AI reste insuffisant. C'est l'AVS qui couvre ses dettes en faisant appel aux réserves dont elle dispose dans le Fonds de compensation, réduisant ainsi considérablement ses liquidités. D'ici 2011 environ et même avec la 5<sup>e</sup> révision de la LAI, son solde devrait s'abaisser à un niveau mettant en danger le versement des rentes AVS et AI. Des économies considérables, supérieures à celles que prévoit la 5<sup>e</sup> révision, ne pourraient être réalisées qu'au prix de coupes massives dans les prestations, inacceptables du point de vue de la politique sociale. C'est pourquoi des recettes supplémentaires sont nécessaires d'urgence.

Le message sur le financement additionnel de l'AI prévoit le relèvement de 0,8 point de pourcentage de l'ensemble des taux de TVA au profit de l'AI, sans part pour la Confédération. Cette mesure doit entrer en vigueur un an après la 5<sup>e</sup> révision, c'est à dire vraisemblablement le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Dans son projet de loi destiné à la consultation, le Conseil fédéral a privilégié l'augmentation de la TVA et obtenu le soutien de la grande majorité des participants à la consultation. Le relèvement de 0,8 point des cotisations salariales a également été évoqué lors des débats en tant que solution de remplacement. Le Conseil fédéral a décidé de ne pas poursuivre dans cette voie car un tel relèvement entraînerait une hausse des coûts de production, ce qui représenterait une charge trop importante pour l'économie et le marché du travail. En revanche, le relèvement de la TVA constitue pour l'AI une nouvelle

source de financement, dont l'assise sera ainsi plus large. En augmentant cet impôt sur la consommation, le Conseil fédéral cherche à couvrir le besoin de financement additionnel de l'AI non seulement par les personnes soumises à l'obligation de cotiser mais également par les bénéficiaires de rentes de vieillesse. Il faut certes s'attendre à une certaine répercussion sur les prix, ce qui aura des conséquences sur les budgets des ménages, mais cette charge supplémentaire est jugée acceptable.

### L'AI assainie en 2024

Le relèvement de la TVA générera des recettes supplémentaires pour l'AI de l'ordre de 1,7 milliard de francs en 2008 et environ 2,7 milliards en 2025 (environ 2,5 milliards par an en moyenne de 2008 à 2025). Associé à l'allègement apporté par la 5<sup>e</sup> révision, il permettra, dès son entrée en vigueur en 2008, de réduire les dettes de l'AI. En 2024, l'ensemble de la dette sera résorbé et le solde de l'AI dans le Fonds de compensation sera à nouveau positif (voir *tableaux 2 et 3*). Une fois les dettes amorties, le Conseil fédéral abaissera les taux de TVA au niveau nécessaire.

### Utilisation éventuelle des réserves d'or

Un projet de loi présenté par le Conseil des États prévoit que les 7 milliards de francs résultant de la vente des 1300 tonnes d'or de la Banque nationale devenues superflues et revenant à la Confédération, soient utilisés pour réduire la perte reportée de l'AI. D'après ce scénario, un relèvement de la TVA de 0,7 point en 2008 (au lieu de 0,8) serait suffisant. En outre, le compte de capital de l'AI afficherait un solde positif dès 2022 (au lieu de 2024). ■

Tableau 3

Prévisions concernant l'évolution économique (en %)				
Année	2005	De 2007 à 2009	Dès 2010	
Salaires nominaux	1.4	1.8	2.3	3.0
Prix	1.2	1.1	1.5	2.0

Source: Ofas/La Vie économique