



## CONSEIL D'ETAT

Château cantonal  
1014 Lausanne

Département fédéral de l'intérieur  
Office fédéral des assurances sociales  
Effingerstrasse 20  
3003 Berne

Réf. : MFP/15005024

Lausanne, le 7 octobre 2009

### **Consultation sur la 6<sup>ème</sup> révision de l'AI, premier train de mesures**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud vous remercie de l'avoir consulté sur le projet indiqué en titre et vous fait part, ci-après, de sa détermination.

Afin de vous donner une réponse globale le Conseil d'Etat a également consulté les milieux économiques et associations intéressées.

Le Conseil d'Etat relève la nécessité d'assainir les finances de l'AI et à cet égard il salue la 6<sup>ème</sup> révision de l'assurance-invalidité.

Par contre il émet un certain nombre de réserves quant aux modalités de cette révision.

En premier lieu, il constate malheureusement que la Confédération, par le biais de cette 6<sup>ème</sup> révision AI, opère un transfert de risques et de charges sur les cantons, dont la marge de manœuvre est faible. En effet, cette révision implique un risque certain de transfert vers l'assurance-chômage et les offices régionaux de placement, ainsi que vers les aides sociales. Nous doutons des bases de calcul retenues dans le rapport explicatif et exprimons nos réserves sur les résultats. Le Conseil d'Etat n'entend pas accepter un report de charges à l'occasion de cette révision. En particulier, la réduction des API et le transfert sur les PC seront simultanés à l'entrée en vigueur de cette révision, alors que les éventuelles économies dues à des sorties de homes se répartiraient sur plusieurs années.

Il relève également que ce projet propose d'aller plus loin que la 5<sup>ème</sup> révision, alors que l'on ne connaît pas encore les effets de cette dernière ; aucune évaluation et aucune donnée qualitative concernant l'investissement de 500 millions de francs suite à la 5<sup>ème</sup> révision AI pour renforcer le personnel spécialisé n'a été effectué.

De plus, pour parvenir à réduire le déficit de l'AI il faudra faire appel à de nouveaux collaborateurs qui devront être mis à disposition suffisamment tôt pour la date d'entrée en vigueur de la révision, et qui engendreront également un coût.

Le Conseil d'Etat formule un certain nombre d'objections relevées ci-dessous, par axes du projet de révision 6a et par article.

### **Révision des rentes axées sur la réadaptation**

Le rapport estime de manière trop optimiste le nombre de personnes réadaptées; dans la réalité seuls environ 20% des rentiers sont réadaptés avec prise d'emploi. Aussi, ces mesures de réadaptation soulèvent la problématique du déplacement des rentiers de l'AI vers l'assurance chômage et l'aide sociale. Ces mécanismes de « transfert » seront à la charge financière des cantons. Le Conseil d'Etat souhaite par conséquent que la Confédération propose un mécanisme de financement afin de mieux partager les risques entre la Confédération et les cantons et d'éviter que seuls les cantons aient à supporter toute la charge.

Un objectif de réduction de 5% des rentes suite à l'introduction du principe « la réinsertion après la rente », semble ambitieux dans le contexte actuel de crise et de montée du chômage. De plus, le simple fait qu'un patient n'ait plus travaillé pendant plus de 18 mois compromet gravement ses chances de réinsertion. Le risque est grand que, comme dans les refus de rentes actuels, les gens soient transférés de l'AI à l'aide sociale.

Dans le cadre de cette réadaptation, il sera important de porter attention à la stabilité et la sécurité de situations de vie, notamment financière, dans laquelle se trouvent les rentiers ; en effet la réadaptation ne doit pas entraîner au final une baisse du revenu disponible de la personne assurée ; lorsque la rente AI est réduite, cela peut souvent entraîner des réductions ou suppressions du 2<sup>ème</sup> pilier ; si la rente AI est supprimée, les rentes AI complémentaires pour enfants et les PC le sont également ; cela induit également d'autres pertes financières telles que suppression des avantages fiscaux etc... Le Conseil d'Etat souhaite dès lors que la coordination entre ces différents régimes et la stabilité financière du rentier soit assurée et réglée de manière transparente dans la loi.

En outre, les pressions exercées sur les personnes handicapées qui doivent sans cesse se justifier constituent une entrave supplémentaire à l'intégration tant sociale que professionnelle des rentiers AI.

La création d'une base légale pour réduire/supprimer les rentes octroyées pour troubles somatoformes douloureux est critiquable. En effet, il existe de nombreux indices selon lesquels une prise en charge thérapeutique et de réadaptation précoce des patients atteints de tels troubles permettrait d'éviter l'invalidité ; en revanche, il apparaît clairement qu'après quelques mois d'incapacité de travail il est extrêmement difficile de procéder à une réintégration professionnelle des patients souffrant de troubles somatoformes douloureux, qui se sont « figés » dans ce statut. La suppression des rentes entraînera une aggravation de la souffrance, et très probablement un transfert de charge vers l'aide sociale cantonale. Par ailleurs, les modalités de suppression laissent le Conseil d'Etat perplexe ; en effet, la révision prévoit de supprimer les rentes, dans les deux ans, et d'entreprendre- après la suppression- les mesures de réinsertion ; si celles-ci échouent, les personnes se retrouveront à l'aide sociale ; il n'est d'ailleurs pas exclu que ces (ex)-rentiers n'intentent des procès, coûteux pour l'administration et pour l'administré.

Le Conseil d'Etat vaudois requiert donc l'équivalence de traitement pour tous les rentiers, quelles que soient les causes ayant menées à l'octroi de la rente.

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que l'OMS recense parmi les 20 troubles les plus invalidants dans le monde, 7 affections psychiatriques ; il n'est ainsi pas judicieux de remettre en cause les rentes accordées pour des raisons psychiques au motif qu'elles regroupent des troubles difficilement objectivables.

Le Conseil d'Etat constate qu'il n'est pas fait mention des bénéficiaires de rentes partielles qui exercent encore une activité professionnelle à taux réduit. L'augmentation du taux d'activité d'une personne bénéficiaire de prestations partielles de l'assurance invalidité devrait faire l'objet de mesures d'accompagnement analogues à celles prévues pour « l'embauche » d'une personne externe.

Ainsi, le « placement à l'essai », phase initiale d'observation de 180 jours assimilée à un temps d'essai, pourrait être appliqué à ces bénéficiaires.

### **Concurrence dans l'acquisition des moyens auxiliaires**

Le Conseil d'Etat se rallie au principe de la concurrence, qui permettra une économie de coûts ; il conviendra uniquement de veiller à ce que la qualité des moyens auxiliaires proposés ne soit pas altérée.

### **Contribution d'assistance**

Le principe permettant à la personne handicapée d'engager un assistant pour l'aider à domicile constitue une ouverture positive. Toutefois, certaines questions relatives aux groupes-cibles, à l'engagement des proches ou aux adaptations API, doivent être revues.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat rejette le financement proposé : l'exigence du Conseil fédéral selon laquelle l'introduction du budget d'assistance ne doit pas entraîner de frais supplémentaires pour la Confédération doit être appliqué de manière analogue pour les cantons. De plus la responsabilité en matière de prestations individuelles incombe à la Confédération conformément à la RPT. Il en va de même, en ce qui concerne la contribution d'assistance couplée à la baisse des API, compensée par les cantons au moyen des PC (p.7 rapport) et qui occasionnera un transfert de charges vers ceux-ci.

Par ailleurs, les évaluations financières sont douteuses. Le Conseil d'Etat s'interroge notamment sur la fiabilité des montants avancés : en contrepartie de la diminution des allocations pour impotents (API) à verser aux adultes vivant en home, les prestations complémentaires seraient en hausse de quelque 43 millions par an pour les cantons (3/8 du montant total). Mais quel serait le risque que la compensation par les PC de la réduction de l'API soit plus élevée que les économies réalisées par les non-entrées en home ? Le projet devrait répondre à ces aspects dont le financement revient à la Confédération et pas aux cantons. En effet, les calculs avancés par la Confédération sont théoriques.

En outre, il serait souhaitable que le montant de la contribution d'assistance de CHF 30.- / 50.- l'heure (qui est un montant insuffisant) et par personne soit indexé. A défaut, les cantons devraient supporter les effets du renchérissement via une augmentation de

demandes de prestations complémentaires par les bénéficiaires de la contribution d'assistance, ce qui n'est pas admissible.

Le Conseil d'Etat estime également que les conditions pour l'octroi de la contribution d'assistance devront être adaptées :

Les parents en ligne directe doivent notamment pouvoir bénéficier d'un dédommagement, au moins partiel, pour les prestations d'assistance. En effet, sur la base des expériences vécues, il ressort que l'assistance prodiguée par les parents en ligne directe a une très grande importance. Le soutien et l'accompagnement des proches représente une solution de proximité simple et efficace.

Il n'est également pas acceptable de limiter la contribution d'assistance aux personnes ayant l'exercice des droits civils.

Le Conseil d'Etat tient à rappeler qu'un pourcentage important de personnes, mentalement handicapées, vivent en logement protégé ; ce type de logement est un important objectif de législature car il permet le maintien à domicile tout en prévoyant un encadrement minimum. Or, les personnes incapables de discernement ne peuvent pas bénéficier de la contribution d'assistance : il s'ensuit que ces rentiers devraient quitter leur logement pour être hébergés en institution, ce qui est inadmissible.

Le Conseil d'Etat estime absolument inacceptable la proposition de réduire de moitié l'API pour personnes résidant en institution. Selon le rapport cette réduction n'aurait pas d'incidence négative sur la plupart des personnes concernées. Or, les personnes handicapées utilisent une grande partie de leur API au paiement des structures d'habitation. En outre, certains pensionnaires peuvent conserver la partie de ce montant qui couvre les jours où ils ne séjournent pas en institution.

De plus, la réduction de moitié de l'API des résidents de home qui ont la possibilité de rentrer à domicile les week-end et lors de vacances leur sera donc préjudiciable : il ne disposeront plus que d'un quart d'API pour les périodes passées en dehors de l'institution.

Cette diminution de l'API provoquera un transfert de charges vers le canton, ce que le Conseil d'Etat refuse.

### **Discussion par article :**

#### ***Art. 7b al.3. sanctions***

La situation économique de l'assuré constitue un critère important pour évaluer le minimum vital, il n'est donc pas acceptable de le supprimer.

#### **Art. 8a : nouvelle réadaptation des bénéficiaires de rentes**

En premier lieu, le Conseil d'Etat constate que le catalogue de mesures est superflu ; en effet, les rentiers et les non rentiers doivent pouvoir bénéficier des mêmes mesures. La réglementation doit uniquement prévoir que les rentiers AI ont droit à des mesures qui sont de nature à améliorer leur capacité de gain. En second lieu, le système doit conserver une souplesse d'articulation, seule à même de garantir l'intégration dans les meilleures conditions.

**Al.3** : le rapport explicatif (p.71) indique « l'office AI pourra alors offrir concrètement une place de travail appropriée (projet de contrat entre l'assuré et l'employeur) en ne se limitant pas à un simple placement ». Cela revient à reconnaître dans la loi un droit à une place concrète de travail ; la LAI serait la seule à garantir ce droit, qui ne se trouve pas dans la Constitution fédérale !

Cela entraînerait, entre autre, une inégalité de traitement entre les personnes qui font l'objet de l'intervention précoce et celles qui auraient droit aux mesures de réadaptation ; dans une situation économique plus difficile l'office AI serait tenu de fournir des prestations que les ORP ne sont pas tenus de fournir.

**Proposition** : **biffer art. 8a al.3 ou modifier le rapport et adapter la version de langue allemande** (qui utilise le terme « offrir »).

**Art. 18c : placement à l'essai**

Le rapport de travail devrait être conclu entre la personne handicapée et l'assurance (et pas avec l'employeur) ; l'employeur, au vu de la charge administrative, des droits et obligations qui découlent du contrat de travail, hésite souvent à engager des personnes handicapées. Il est donc important d'avoir un modèle où la personne assurée n'est pas engagée par l'employeur et ne figure pas sur sa liste de salaires.

Le législateur devra également régler la couverture d'assurance et le paiement des cotisations à la LPP (la personne n'étant pas assurée durant le temps d'essai).

Dans la perspective d'un rapport avec l'assureur et non avec l'employeur, il convient de **biffer l'art. 18c al.2 , 2<sup>ème</sup> phrase**.

**Art. 22 al. 5<sup>ter</sup> : droit à l'indemnité journalière**

Il s'agirait de personnes travaillant à temps partiel et touchant une demi un quart ou un trois-quarts de rente, lorsque des mesures les empêcheraient d'exercer leur habituelle activité lucrative à temps partiel. Le texte légal devrait apporter cette précision, à défaut de quoi il n'est pas compréhensible.

**Art. 31 al.1 et 2**

L'annulation de l'alinéa 2, qui posait de nombreux problèmes d'application, est à saluer. Par contre l'alinéa 1 doit, pour les mêmes raisons, aussi être annulé.

**Art. 33 : droit en cas de nouvelle incapacité de travail**

Cette disposition est à saluer, du point de vue de l'assuré. Par contre, du point de vue de l'organe d'application, une incapacité de travail durant 30 jours est trop court ; en effet, la personne peut recouvrer sa capacité de travail après 50 jours et d'autre part pour accorder une rente il est nécessaire qu'il y ait incapacité de gain.

**Proposition** : **art. 33 al. 1 i.f « ...présente à nouveau une incapacité de travail durant au moins 90 jours sans interruption »**

### **Art. 42<sup>ter</sup> al.2**

La réduction de l'API entraîne un transfert de coûts vers les cantons dans un domaine où ceux-ci n'ont aucune compétence décisionnelle (prestation AI individuelle).

### **Art. 42<sup>quater</sup> Droit**

Les conditions requises pour pouvoir prétendre à la contribution d'assistance, dont notamment celle d'avoir l'exercice des droits civils, sont discriminatoires pour les personnes mentalement handicapées ; ni le projet de loi, ni le rapport explicatif ne précisent à quel degré doit se situer la capacité de discernement pour pouvoir vivre à domicile grâce à une allocation d'assistance.

Le champ des bénéficiaires est donc impérativement à revoir.

### **Art. 42<sup>quinquies</sup> : Etendue du droit**

**Al.1** : Les raisons pour lesquelles la contribution d'assistance ne permet pas d'engager des proches ou son partenaire ne se justifient pas. L'expérience pilote a démontré que des proches réduisaient ou cessaient leur travail pour pouvoir s'occuper de l'enfant/partenaire handicapé. L'AI ne devrait pas nier cette pratique.

**Proposition** : **supprimer la restriction du versement de la contribution aux parents, partenaire enregistré..(al.1 i.f)**

**Compléter l'al. 4 par une lettre d** : « **La reconnaissance de l'engagement de personnel naturel, qui est marié avec la personne assurée, qui vit en partenariat enregistré ou en concubinage ou qui est de la parenté en ligne directe avec la personne assurée** »

**Al.4 let c** : il y a lieu de prévoir également le cas du décès de la personne assurée et la continuation du paiement du salaire selon l'art. 338a CO selon lequel « le travailleur peut réclamer une indemnité équitable pour le dommage causé par l'extinction du contrat ».

**Proposition** : **art. 42<sup>quinquies</sup> al.4 let c** : « **...l'ensemble des obligations financières résultant du contrat de travail selon le CO que la personne assurée peut avoir à assumer** »

Il s'agit également de régler la question du financement du remplacement de l'assistant(e) qui est en congé, malade ... : en effet, si ce n'est pas un membre de la famille qui remplace, l'assuré devra rémunérer deux personnes (l'assistant(e) absent et le/la remplaçant(e)).

**Proposition** : **art. 42<sup>quinquies</sup> al.4 let d** : « **les cas où une contribution d'assistance doit être versée pour la personne qui remplace l'assistant(e) (let c)** »

Le Conseil d'Etat estime qu'il est également indispensable de revoir les montants horaires ainsi que de prévoir une indexation des tarifs au renchérissement.

**Art. 42<sup>sexies</sup> : Quote-part**

L'assurance-invalidité ne connaît pas de participation aux frais (franchise) de la personne assurée ; l'introduction de la notion de quote-part constitue un changement de paradigme au sein de l'AI. Cette solution semble être administrativement trop compliquée ; de plus les coûts du processus sont plus élevés que les économies réalisées : ni les offices AI, ni les caisses de compensation ne sont en possession des données nécessaires au calcul. Les données qui seront acquises ne seront plus actuelles.

Dans le projet pilote une participation aux frais modérée a été mise en œuvre.

*Proposition* : **42<sup>sexies</sup> : à biffer**

**Art. 42<sup>septies</sup> coordination avec les contributions de l'assurance des soins**

La Confédération part de l'hypothèse que les coûts supplémentaires seront compensés par les économies réalisées. Cette hypothèse n'a pas fait l'objet d'une analyse et doit donc être étayée. Sans précisions supplémentaires le Conseil d'Etat ne saurait se rallier à une telle mesure.

**42<sup>octies</sup>: Naissance et extinction du droit**

Le droit aux prestations ne prenant pas toujours fin avec le décès le Conseil d'Etat propose la formulation suivante pour l'art. **42<sup>octies</sup> al.2 letc** : « ...ou lorsque toutes les obligations financières résultant du contrat de travail selon le CO que la personne peut avoir à assumer sont remboursées ».

Par ailleurs, des obligations qui relèvent du droit du travail sont dispersées entre les différentes dispositions des art. 42<sup>quater</sup> à 42<sup>octies</sup>, il est proposé un alinéa supplémentaire : art. **42<sup>octies</sup> al.5** : « le contrat de travail normal prescrit par l'AI détermine les conditions cadres relevant du droit du travail »

Il convient également de relever une divergence – à éliminer - entre l'art. 42<sup>octies</sup> al.2 let b (le droit à la contribution d'assistance s'éteint à l'âge de la retraite) et le rapport explicatif, &1.3.2. p51, selon lequel une garantie des droits acquis est prévue à l'âge de la retraite.

**Art. 53al.2 et 3 : Principe**

Actuellement les offices AI se chargent déjà d'acquérir les mesures de réinsertion : dans ce domaine, la description potestative n'est pas judicieuse. De plus, les offices AI étant plus proches des assurés (que le Conseil fédéral) et pouvant tenir compte de l'existence d'institutions opérant à l'échelon régional, doivent se voir attribuer la compétence de conclure les contrats.

*Proposition* : **art. 53 al.3** : «dans le domaine des mesures d'ordre professionnel et des mesures de réinsertion en vue de la préparation à la réadaptation professionnelle, la compétence relative à la conclusion de contrats est dévolue aux offices AI ».

Il convient par ailleurs de biffer la disposition finale - a. révision de rentes en cours auxquelles les assurés n'ont pas droit selon l'art. 7a1.2 LPGA - axée sur l'octroi de rentes pour troubles somatoformes, fibromyalgie, etc. En effet, si la rente a été octroyée sur une base fautive, l'office AI peut reconsidérer la décision ; si la situation de l'assuré est modifiée, l'office AI peut réviser le droit à la rente. Une base légale supplémentaire n'est donc pas nécessaire.

**Mais si la disposition vise la suppression des rentes en fonction de certains types d'atteinte à la santé, elle bafoue le principe légal de l'invalidité et opère un retour au système qui octroie ou refuse les rentes sur la base du diagnostic, ce qui est indigne d'une assurance sociale moderne.**

Vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pascal Broulis

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

**Copies**

- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
- Organismes consultés