

Office fédéral des assurances sociales

3003 Berne

(par e-mail à : sekretariat.iv@bsv.admin.ch)

Berne, le 16 mars 2021

Reg: tsc – 15.332/2021

Dispositions d'exécution concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (développement continu de l'AI)

Prise de position du comité de la CDAS

Mesdames, Messieurs,

Dans un courrier du 4 décembre 2020, nous avons été invités à prendre position sur les dispositions d'exécution concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (développement continu de l'AI), une opportunité pour laquelle nous tenons à vous remercier. Nous prenons position comme suit.

Remarque préliminaire

Dans le cadre de la coordination entre les différentes conférences intercantionales, la CDAS ne se prononce que sur les dispositions d'ordonnance qui relèvent entièrement ou en majeure partie de sa compétence. Il s'agit principalement des dispositions sur l'aide privée aux personnes handicapées et aux personnes âgées ainsi que sur la formation professionnelle initiale. En ce qui concerne le forfait de nuit de la contribution d'assistance, nous prenons position en concertation avec la Conférence des chefs des départements de l'économie publique (CDEP).

Pour les dispositions relatives à la formation professionnelle, la compétence revient à la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP). Vous trouverez la prise de position de la CDIP ci-joint (annexe 1).

Les dispositions touchant aux mesures médicales de réadaptation et celles de l'ordonnance concernant les infirmités congénitales relèvent quant à elles de la compétence de la Conférence des directeurs de la santé (CDS). Vous trouverez la prise de position de la CDS ci-joint (annexe 2).

Point de vue général

Les modifications du RAI sont nécessaires pour la mise en vigueur du développement continu de l'AI par le biais de la dernière révision de la LAI, que nous avons largement approuvée. Le projet inclut en outre des dispositions reprenant la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce qui permet de renforcer la transparence et la sécurité juridique. Nous en soutenons donc de manière générale l'orientation. Dans la mesure où nous n'exprimons pas d'avis sur une disposition, nous sommes en principe d'accord avec celle-ci, ou nous nous rallions aux prises de position de la CDIP et de la CDS.

Le projet mis en consultation contient plus de quarante pages A4 d'adaptations du règlement sur l'assurance-invalidité en vigueur et d'ordonnances annexes. Cela rend le RAI encore plus confus et difficile à lire. Eu égard à la charge administrative que cela implique, nous pouvons comprendre pourquoi une révision totale du RAI n'a pas été entreprise malgré l'ampleur de la révision partielle de l'AI. À moyen terme, cependant, il nous semble presque indispensable de procéder à une restructuration formelle du RAI, car celui-ci devient de plus en plus complexe pour celles et ceux qui doivent l'appliquer.

Il s'agit pour l'essentiel d'adaptations liées au développement continu de l'AI, qui résultent plus ou moins directement de la révision de la loi sur l'assurance-invalidité. Le projet de RAI contient en outre des dispositions qui, jusqu'à présent, découlaient uniquement de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Nous nous félicitons de cet ancrage au niveau de l'ordonnance, car cela renforce la sécurité juridique et crée davantage de transparence.

Détail des articles du RAI

Article 1^{sexies}, al. 2 (mesures pendant la scolarité obligatoire)

Nous approuvons explicitement le fait que, dans des conditions bien définies, des mesures d'intervention précoce puissent être octroyées dans le but de faciliter l'accès à une FPI ou au marché du travail. Certains cantons offrent dans ce domaine des prestations de soutien étendues. Cette disposition peut contribuer à l'égalité de traitement.

Article 4^{sexies} (durée des mesures)

Nous proposons de rédiger ces dispositions de manière moins absolue, voire de les retirer complètement. Nous considérons qu'il est très judicieux d'avoir supprimé, à l'art. 14a al. 3 LAI, la limitation de la durée totale des mesures à deux ans au maximum. Au cours d'une vie, des événements imprévisibles sont possibles - ainsi, la restriction des mesures d'intégration à une durée de deux ans au plus qui existait jusqu'ici ne favorisait pas une intégration professionnelle réussie. Cependant, la disposition de l'art. 4^{sexies} al. 6 impose à nouveau, par rapport à l'amélioration apportée à la loi, des contraintes qui peuvent entraver la réussite des processus d'intégration professionnelle. La motivation d'une personne à participer à une mesure visant à son insertion professionnelle devrait en principe être une raison suffisante pour permettre cette mesure. On ne peut guère envisager que des personnes souhaitent prendre part à une mesure d'intégration sans réelle intention d'insertion professionnelle.

L'alinéa 5 crée l'obstacle d'une prolongation unique, ce qui ne répond pas forcément à la situation des jeunes souffrant de troubles psychiques. La formulation devrait être modifiée comme suit :

« Après une année, une mesure de réinsertion peut être prolongée : ... ».

L'alinéa 6 peut avoir sur la réussite du processus d'intégration le même effet négatif que décrit ci-dessus et devrait être supprimé.

Article 4a (orientation professionnelle)

Nous proposons d'introduire une possibilité de dérogation permettant une durée plus longue pour des raisons particulières. Nous estimons que la limitation à 12 mois de la durée des mesures préparatoires à l'entrée en formation au sens de l'art. 15, al. 1, LAI (art. 4a, al. 2) et à 3 mois des mesures d'examen approfondi de professions possibles au sens de l'art. 15, al. 2, LAI (art. 4a, al. 3) est trop rigide. D'une part, il peut y avoir des cas justifiés dans lesquels une prolongation est indiquée, par exemple pour des raisons liées au handicap (crises psychiques, poussées de la maladie, hospitalisation, etc.). D'autre part, des prolongations peuvent être nécessaires dans certains cas afin d'assurer la suite de l'insertion professionnelle. Dans de telles situations, il serait contre-productif pour toutes les parties qu'aucune exception ne soit possible et que les mesures doivent être interrompues sur la base d'un délai fixé de manière rigide. En particulier chez les adolescents, le développement personnel est très individuel, c'est pourquoi une certaine marge de manœuvre est indispensable. Il est en outre fréquent que les entreprises du marché du travail primaire prévoient un stage de 6 mois pour les jeunes.

Article 5 Formation professionnelle initiale (FPI)

Nous saluons le fait que, comme précédemment, la FPI inclue aussi la préparation professionnelle à un emploi protégé ou à une activité en atelier protégé (art. 5, al. 1, let. c, P-RAI), que la FPI peut, sous certaines conditions, se poursuivre et être financée par l'AI après l'achèvement d'une formation professionnelle de base sur le second marché du travail (art. 5, al. 3, P-RAI) et que l'octroi de la FPI vaut pour toute la durée de la formation, sans échelonnement (art. 5, al. 5, P-RAI).

Articles 20 et 22

Les dispositions proposées concernant les indemnités journalières et le salaire d'apprenti pendant la formation professionnelle initiale nous paraissent raisonnables et adéquates.

Article 25 Principes de la comparaison des revenus

La comparaison des revenus doit désormais s'appuyer sur les valeurs médianes de l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS) de l'Office fédéral de la statistique (OFS) lorsque le recours à des valeurs statistiques s'avère nécessaire. Compte tenu de l'importance de la détermination du degré d'invalidité, il nous paraît en principe pertinent de se baser sur des tableaux de valeurs standardisées. Toutefois, les tableaux de l'ESS de l'Office fédéral de la statistique n'ont pas été élaborés pour la comparaison des revenus dans le cadre de l'assurance-invalidité et ne sont donc pas adaptés aux exigences spécifiques du revenu d'invalidité en particulier (cf. analyse du BASS sur l'utilisation des barèmes salariaux de l'ESS pour déterminer les revenus à comparer dans le cadre de l'évaluation des rentes AI). Si les tableaux de l'ESS sont mentionnés dans le RAI, ils acquièrent une valeur juridique supplémentaire. Il nous semble donc impératif que les tableaux de l'ESS de l'OFS soient développés plus avant dans le sens de l'analyse du BASS mentionnée¹, de manière à répondre aux besoins spécifiques de l'AI.

¹ Publiée le 5 février 2021. Lien : <https://www.wesym.ch/de/downloads>.

Article 27^{bis} Calcul du taux d'invalidité des assurés exerçant une activité lucrative à temps partiel

Le Conseil fédéral propose d'abroger dorénavant la différence de traitement des personnes qui exercent une activité lucrative à temps partiel sans accomplir de travaux habituels, instaurée par le Tribunal fédéral depuis l'adaptation de la méthode mixte au 1^{er} janvier 2018. Nous saluons par conséquent le fait que l'activité lucrative et les travaux habituels non rémunérés soient complémentaires et représentent toujours ensemble une valeur de 100 % (art. 25^{septies}, al. 3, let. c, P-RAI, en lien avec l'art. 27^{bis} P-RAI). Cela élimine, pour les futurs bénéficiaires d'une rente AI, le désavantage subi par les personnes exerçant une activité lucrative à temps partiel sans accomplir de travaux habituels.

Articles 39f et 39i (contribution d'assistance)

Dans une lettre commune du 23 mai 2019, les directions de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) saluaient sur le principe les améliorations prévues par le modèle CCT pour les travailleurs de l'économie domestique. Dans le même temps, néanmoins, ils se prononçaient en faveur des offres de logement ambulatoires et considéraient comme très problématique la différence résultant du modèle CCT entre l'amélioration des conditions d'engagement et une contribution d'assistance limitée. En effet, avec les forfaits actuellement en vigueur, la plupart des bénéficiaires de la contribution d'assistance ne sont pas en mesure de payer les conditions de travail améliorées proposées par le SECO. C'est particulièrement le cas pour la rémunération du travail de nuit.

La CDAS et la CDEP approuvent donc vivement l'intention du Conseil fédéral d'augmenter le forfait de nuit pour la contribution d'assistance de l'AI. Cette augmentation représente un allègement significatif pour les bénéficiaires de la contribution d'assistance de l'AI et est indispensable afin de se conformer au modèle CCT du SECO. En effet, les nouvelles modalités prévues aux articles 39f et 39i signifient que le modèle CCT pourra être respecté par tous les bénéficiaires sans devoir puiser dans leur patrimoine personnel ou recourir à des dérogations dans le contrat de travail, et que l'amélioration des conditions de travail des assistants sera ainsi plus facilement réalisable.

Article 39j (prestations de conseil concernant la contribution d'assistance)

Les prestations de conseil fournies par un tiers en lien avec la contribution d'assistance devraient désormais pouvoir être financées tous les trois ans. Nous y sommes très favorables. Le modèle de la contribution d'assistance est extrêmement complexe pour beaucoup de personnes concernées, et le besoin de conseils de la part de spécialistes indépendants de l'office AI n'existe pas uniquement dans la phase initiale. Le montant maximum de 75 francs par heure nous semble en revanche encore trop bas. Dans la pratique, il n'est guère possible de fournir des conseils professionnels qualifiés à ce tarif. Les coûts réels seront probablement deux fois plus élevés.

Nous recommandons par conséquent que le montant horaire soit ajusté à la pratique sur la base de coûts de référence pour des prestations de conseil de ce type, par exemple le coût horaire des conseils aux personnes fournis par un office AI.

Chapitre VIII : les aides financières pour l'encouragement de l'aide aux invalides (art. 108 - 110)

Article 108 al. 1^{er} (inclusion)

Nous saluons le souhait du Conseil fédéral de mettre en œuvre le principe d'un ordre de priorité dans l'aide privée aux personnes handicapées. La promotion de l'inclusion par cette dernière constitue un engagement clair dans le sens des objectifs de la CDPH de l'ONU. Toutefois, cette obligation légale faite à l'aide privée aux personnes handicapées ne doit pas être unilatérale, mais doit aussi s'appliquer aux autorités fédérales. Par exemple, il n'est toujours pas prévu dans quelle mesure les personnes handicapées peuvent participer directement à l'allocation des aides financières.

Article 108^{quater} Plafond des aides financières

Nous sommes opposés à la fixation dans le RAI d'un plafond pour les aides financières destinées à l'aide privée aux personnes handicapées. Nous proposons plutôt d'appliquer pour celles-ci le même système que pour les aides aux personnes âgées. Le Conseil fédéral fixera ainsi tous les quatre ans par voie d'arrêté le montant maximal pour les deux types d'aides financières. De cette manière, il disposera d'une flexibilité suffisante pour déterminer les contributions annuelles en fonction de l'évolution constante des besoins, du renchérissement et de la croissance démographique.

Nous proposons donc que l'octroi des aides financières pour l'encouragement de l'aide aux invalides se base sur les réglementations proposées concernant l'octroi des aides financières pour l'encouragement de l'aide à la vieillesse, et soit complètement revu (chapitre IX, P-RAVS, cf. ci-dessous).

En outre, l'argument de la subsidiarité utilisé dans le rapport explicatif devrait être supprimé. L'argumentation selon laquelle le plafond serait explicitement fixé sous forme de montant au niveau du RAI parce que les prestations de l'aide privée aux personnes handicapées ainsi subventionnées seraient fournies subsidiairement aux prestations des cantons n'est pas correcte. L'article 112c Cst. ne doit en aucun cas être interprété dans le sens que les prestations fédérales seraient accordées à titre subsidiaire par rapport aux prestations cantonales. Au contraire, la RPT 2008 a dissocié les prestations fournies respectivement par la Confédération et les cantons. Le deuxième message du Conseil fédéral sur la RPT du 7 septembre 2005 précise : « La RPT vise le désenchevêtrement partiel dans le domaine de l'aide aux personnes handicapées. La Confédération continue de subventionner les associations couvrant l'ensemble du pays ou une région linguistique et les organisations cantonales ou communales qui leur sont affiliées, tandis que les cantons soutiennent les activités limitées à leur territoire ou à leurs communes ». C'est donc la Confédération qui est compétente pour les organisations actives dans toute la Suisse ou toute une région linguistique, et les cantons soutiennent subsidiairement les autres activités au niveau cantonal et communal.

Nous estimons que les contributions fédérales pour les organisations actives dans l'ensemble de la Suisse ou d'une région linguistique devraient être prévues de manière à couvrir entièrement les coûts des prestations fournies. Or ce n'est pas le cas, par exemple, pour l'accompagnement à domicile, mais aussi pour les prestations de conseil. Les cantons, conformément à leur compétence, prennent en charge des activités cantonales et communales dans différents domaines de l'aide aux invalides. Nous apprécierions beaucoup un renforcement de la coordination entre les cantons et la Confédération dans l'aide aux personnes handicapées.

Nous avons par ailleurs noté dans les explications fournies que le plafond des aides financières octroyées aux organisations de l'aide privée aux invalides devrait s'élever, pour la période contractuelle 2024-2027, à 544 millions de francs. Nous estimons que ce montant doit être fondé non seulement sur la somme budgétisée pour la période précédente, mais aussi sur les besoins, compte tenu notamment de l'évolution démographique des personnes handicapées au cours des dernières années. Il manque une présentation compréhensible et transparente du calcul du plafond et des indicateurs qui s'y rapportent.

Calcul des aides financières (art. 108^{quinquies})

C'est avec étonnement que nous avons pris connaissance du fait que le solde d'un montant qui n'est pas entièrement utilisé serait annulé. Nous n'avons pas trouvé une telle disposition à propos des aides financières pour l'encouragement de l'aide à la vieillesse. Nous tenons à souligner que l'aide privée aux personnes handicapées dans les cantons propose des activités importantes et utiles pour les personnes concernées. Si une partie du financement de l'AI est retirée, il existe un risque direct que les besoins soient insuffisamment couverts et que les cantons doivent consacrer des moyens financiers aux activités de l'aide privée aux personnes handicapées à la place de l'AI. Le développement continu de l'AI et le P-RAI ne sont pas des mesures d'économies - comme l'a maintes fois répété le chef du département lors des débats parlementaires. La règle selon laquelle les contributions pourraient être annulées, déchargeant ainsi financièrement l'AI, devrait être modifiée de manière à ce que la contribution qui n'est pas entièrement utilisée serve à soutenir d'autres projets au sens de l'article 108^{septies}. Nous proposons donc le nouveau paragraphe suivant :

« Si, à la fin d'une période contractuelle, le plafond des aides financières n'est pas entièrement utilisé, le solde est dédié au financement de projets de développement de nouvelles prestations au sens de l'article 108^{septies}. »

Cela doit en outre être pris en compte dans la révision de l'ensemble du chapitre VIII (voir plus haut).

Art. 110 Procédure

Les cantons soutiennent eux aussi l'aide privée aux personnes handicapées (voir plus haut). Il est important pour eux d'avoir une connaissance précise de la manière dont l'OFAS alloue les aides financières.

Nous proposons donc un nouveau paragraphe :

« L'OFAS publie chaque année à quelles organisations et à quels prestataires de services des aides financières ont été octroyées, pour quel montant et pour quelles prestations. »

Cela doit être en outre pris en compte dans la révision de l'ensemble du chapitre VIII (voir plus haut).

Annexe : modification d'autres actes

2. Règlement du 31 octobre 1947 sur l'AVS, chapitre IX : les aides financières pour l'encouragement de l'aide à la vieillesse

Ce projet de loi définit de manière transparente les tâches d'exécution dans le domaine des aides à la vieillesse sur la base de l'article 101^{bis} LAVS et de la Loi sur les subventions. Nous soutenons en ce

sens les articles 222 à 225 adaptés ou complétés du Règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS).

Le volume total actuel des aides financières n'est pas remis en question. L'article 224 RAVS définit désormais un mécanisme permettant de soumettre tous les quatre ans au Conseil fédéral des propositions pour la fixation du volume total des aides. En raison de l'évolution démographique, on peut s'attendre à une hausse de la demande, ce qui devrait entraîner une augmentation des besoins financiers.

Conformément au projet mis en consultation, la contribution fédérale par domaine de prestations serait limitée à 50 % des dépenses occasionnées. Pour de nombreux cantons, cette nouvelle disposition aurait pour conséquence que d'importantes prestations partielles – en particulier la consultation sociale – de Pro Senectute ne pourraient plus être intégralement financées selon la clé de financement actuelle mais seulement à raison de 50 % au maximum. En pratique, il en résulterait des coûts supplémentaires considérables notamment pour tous les cantons latins. Le Comité demande donc d'assouplir les conditions dans le RAV qui prévoient la possibilité d'autoriser un subventionnement jusqu'à 80 %. Pour cette raison, nous proposons de modifier l'article 224, alinéa 3 RAVS comme suit.

Art. 224 Montant des aides financières

³ Seuls sont pris en compte les coûts effectifs. Les aides financières couvrent en règle générale au maximum 50 % de ceux-ci. ~~Dans des cas exceptionnels, cette limite peut être relevée jusqu'à 80 % si une organisation n'a, de par sa structure et ses buts, que des possibilités de financement restreintes.~~ Cette limite peut être relevée jusqu'à 80 % si, sans cette contribution, une organisation devait être confrontée à de telles difficultés qu'elle ne pourrait plus fournir certaines prestations présentant un intérêt essentiel pour les groupes de bénéficiaires.

Depuis la mi-2020, il existe un groupe de travail conjoint Confédération - cantons (représentés par la CDAS / CDS) dont le but est d'assurer un échange régulier à propos de l'octroi des subventions. Cet échange favorise une compréhension commune de la politique de la vieillesse en général et de l'aide aux personnes âgées en particulier. La CDAS suppose que ce groupe de travail sera à l'avenir partie prenante dans l'allocation des moyens.

Chiffre 4.2a rapport explicatif : conséquences financières des mesures médicales sur l'AI

Nous avons constaté une incohérence dans la présentation de l'impact financier. Les conséquences financières de la révision sur l'AI sont décrites au point 4.2, lettre a), du rapport explicatif sur les modifications des ordonnances. Les explications indiquent que, selon la décision prise par le Parlement, des coûts supplémentaires d'un montant de 45 millions de francs étaient attendus (40 millions de francs liés à la mise à jour de la liste des infirmités congénitales, 5 millions de francs pour les mesures médicales de réadaptation). Grâce aux modifications des ordonnances proposées, il serait possible de réaliser des économies de 27 millions de francs dans ces deux domaines (22 millions de francs en rapport avec la mise à jour de la liste des infirmités congénitales, 5 millions de francs au niveau des mesures médicales de réadaptation). En parallèle, des coûts supplémentaires de 5,5 millions de francs sont attendus pour le Centre de compétences médicaments ainsi que pour l'augmentation de

l'effectif auprès de l'AI. En déduisant les économies de 21,5 millions dues à la modification des ordonnances des 45 millions de francs supplémentaires prévus selon la décision du Parlement, nous parvenons à un surcoût de 23,5 millions de francs pour les mesures médicales.

Conformément au tableau correspondant, le développement continu de l'AI décidé par le Parlement entraînerait des coûts supplémentaires de 21 millions de francs au niveau des mesures médicales ; toutefois, ce montant serait compensé par les modifications des ordonnances proposées et il n'en résulterait aucun surcoût. Le calcul présenté dans le tableau contredit donc les explications évoquées ci-dessus.

C'est pourquoi nous souhaitons obtenir des clarifications sur les prévisions financières et les hypothèses sur lesquelles elles se fondent.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de notre avis exprimé ci-dessus et vous adressons, Mesdames, Messieurs, nos cordiales salutations.

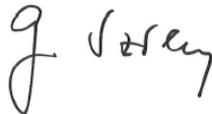
**Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales**

La présidente



Nathalie Barthoulot
Présidente du gouvernement

La secrétaire générale



Gaby Szöllösy

Annexes mentionnées