

**Dominique Wunderle-Landgraf**

# **De la solidarité au démantèlement**

**A propos de la quatrième révision  
de l'Assurance invalidité**



Dominique Wunderle-Landgraf

# De la solidarité au démantèlement

A propos de la quatrième révision  
de l'Assurance invalidité

Editions



L'École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne publie régulièrement des études et travaux réalisés par ses enseignants, chargés de cours et diplômés. Ces ouvrages illustrent ses divers domaines d'activité, de recherche et d'enseignement, à l'intention de ses anciens étudiants, des professionnels de l'action sociale et des milieux intéressés.

Le comité d'édition :

Joseph Coquoz, Béatrice Despland, Claude Pahud,  
Paola Richard-De Paolis, Jean-Pierre Tabin

Responsable de la diffusion : Jean Fiaux

Diffusion auprès des libraires :

Albert le Grand Diffusion SA, av. de Beaumont 20, 1700 Fribourg

Mise en page : Editions Antipodes, case postale 290, 1000 Lausanne 9

© 1999, Editions EESP, case postale 70, CH-1000 Lausanne 24

Tous droits réservés. Reproduction interdite

Imprimé en Suisse

ISBN: 2-88284-026-4

# L'Ecole d'études sociales et pédagogiques (EESP)

L'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne prépare à plusieurs professions sociales. Elle compte aujourd'hui cinq sections :

- Le Centre de formation d'éducateurs spécialisés.
- L'Ecole d'éducateurs et d'éducatrices de la petite enfance.
- L'Ecole d'ergothérapie.
- L'Ecole de service social et d'animation.
- La Formation des maîtres socioprofessionnels.

Elle propose des cycles réguliers de formation à plein temps et en emploi (environ 400 étudiants), ainsi que des cours spéciaux de directeurs et directrices de lieux d'accueil pour jeunes enfants, de praticiens formateurs et de superviseurs.

L'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne a été créée le 19 novembre 1964 par la fusion de l'Ecole d'assistantes sociales et d'éducatrices (1952) et du Centre de formation d'éducateurs pour l'enfance et l'adolescence inadaptées (1953).

Etablissement de formation professionnelle supérieure, membre de la Conférence suisse des Ecoles supérieures d'éducateurs spécialisés (CSEES), de la Conférence suisse des Ecoles supérieures de service social (CSESS), du Comité suisse des Ecoles d'ergothérapie (CSEET), de la Coordination des Ecoles supérieures suisses d'animation socioculturelle (CESASC), la Fondation Ecole d'études sociales et pédagogiques – Lausanne est reconnue et subventionnée par la Confédération suisse et les cantons de Berne, Fribourg, Jura, Neuchâtel, Tessin, Valais et Vaud.

Je remercie François, Françoise, Josette, Thomas, Jean-Pierre Tabin et Cap-Contact Association.

Je remercie M<sup>me</sup> Béatrice Despland, professeure à l'EESP, qui a dirigé ce travail.

*« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. »*

Article 25, alinéa 1 de la Déclaration  
universelle des Droits de l'Homme





# Table des matières

Lexique .....	11
Introduction .....	13

## Chapitre I

<b>L'Assurance invalidité de 1958 à 1996 .....</b>	<b>15</b>
--	-----------

AVS et AI: deux assurances jumelles.....	17
--	----

Le rapport de l'Assurance invalidité avec d'autres assurances sociales .....	21
---	----

Evolution des prestations .....	22
---------------------------------	----

Zoom sur quatre prestations : .....	27
-------------------------------------	----

– Le quart de rente .....	27
---------------------------	----

– Les subventions pour frais de transport (article 109 bis RAI) ..	36
--	----

– Les mesures médicales (article 12 LAI).....	42
---	----

– L'allocation pour impotent.....	47
-----------------------------------	----

Les principes essentiels de l'évolution de l'Assurance invalidité... ..	54
---	----

Conclusion .....	63
------------------	----

## **Chapitre II**

### **La quatrième révision de l'Assurance invalidité . . . . . 67**

Contexte général de la révision. . . . . 69

Zoom sur quatre prestations remises en cause

dans la quatrième révision: . . . . . 77

– Le quart de rente . . . . . 77

– Les subventions aux frais de transport (article 109 bis RAI) . . . 81

– Les mesures médicales (article 12 LAI) . . . . . 82

– L'allocation pour impotent. . . . . 83

Conclusion . . . . . 86

## **Chapitre III**

### **Pour une Assurance invalidité digne de ce nom . . . . . 89**

L'Assurance invalidité suisse en comparaison internationale . . . . . 91

Droits de l'Homme et invalidité. . . . . 92

Aperçu de l'assurance invalidité dans quatre pays limitrophes. . . . 95

Conclusion . . . . . 99

Bibliographie . . . . . 104

Annexes . . . . . 111

A. Conventions internationales et européennes . . . . . 111

B. Mesures proposées dans la quatrième révision  
de l'Assurance invalidité. . . . . 112

# Lexique

AC	Assurance chômage
AI	Assurance invalidité
APG	Allocations pour perte de gain
AVS	Assurance vieillesse et survivants
DOK	Conférence des organisations faitières de l'aide privée aux handicapés
<i>FF</i>	<i>Feuille fédérale</i>
LAI	Loi fédérale sur l'assurance invalidité
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
PC	Prestations complémentaires
<i>RCC</i>	<i>Revue à l'intention des caisses de compensation</i>

Dans ce travail, les termes «invalidé» et «handicapé» sont employés comme synonymes.



# Introduction

Dans la quasi-totalité des pays industrialisés, les régimes de prévoyance sociale font l'objet de réformes, de remises en cause et de débats politiques et publics. La Suisse n'échappe pas à cette situation.

En gros, la question suivante est posée: au vu de l'évolution socio-démographique à moyen et à long terme, mais aussi d'éléments tels que le chômage, les mutations technologiques, la nouvelle pauvreté, peut-on continuer à financer les assurances sociales existantes, en conserver la valeur réelle, voire les améliorer en regard de certaines nécessités évidentes? Faut-il agir sur les charges en priorité ou rechercher d'autres sources de couverture des prestations?

Dans notre pays, la discussion sur les dixième et onzième révisions de l'Assurance vieillesse et survivants (AVS) a occulté quelque peu la quatrième révision de l'Assurance invalidité (AI). Or, dans le débat en cours, qui aboutira à une votation populaire suite au succès du référendum lancé en raison de la suppression du quart de rente et de la rente complémentaire, sont posées plusieurs questions fondamentales liées à tout régime social.

L'AI est une assurance «ciblée», qui, dès son introduction en 1958, a visé en priorité la réadaptation. Il s'agit de savoir en substance si la révision contestée touche le cœur de l'institution. Est-ce que l'intégration des personnes handicapées est affectée par des mesures qui provoquent un glissement de l'assurance (un droit collectif) vers l'assistance (qui ne crée pas un droit)? Ne va-t-on pas au-devant d'inégalités de traitement

entre cantons par le transfert à ces derniers de prestations de substitution?

Ce ne sont que deux interrogations parmi d'autres, qui, au-delà de l'AI, concernent toutes les assurances sociales, vieillesse et survivants, maladie, chômage, accident, maternité. Dans ces conditions, il est intéressant, à la faveur du débat sur la quatrième révision de l'AI, de suivre son évolution depuis son introduction il y a quarante ans et d'examiner comment le législateur a trouvé, au fil des décennies, des solutions équilibrées entre le financement et le développement d'un système qui a fait ses preuves. Ce faisant, il a créé les conditions permettant à des centaines de milliers de personnes jeunes et âgées frappées dans leur intégrité physique ou intellectuelle d'avoir une vie digne de ce nom dans notre société et non hors de celle-ci.

Tel est le but que nous nous sommes fixé dans cet ouvrage.

# Chapitre I

## L'Assurance invalidité de 1958 à 1996





## AVS et Assurance invalidité: deux assurances jumelles

Le premier point d'attache de l'Assurance invalidité (AI) concerne son lien historique avec l'Assurance vieillesse et survivants (AVS). Pour cela, il est utile de se remémorer la chronologie des événements :

- 1919 Message du Conseil fédéral sur la création d'une assurance invalidité, vieillesse et survivants. Le Parlement accorde la priorité à l'AVS.
- 1925 Le peuple suisse accepte l'article 34 quater de la Constitution. Le premier alinéa précise que « la Confédération instituera par voie législative, l'assurance en cas de vieillesse et l'assurance des survivants; elle pourra introduire ultérieurement l'assurance en cas d'invalidité. »<sup>1</sup>
- 1948 Introduction de l'AVS; ainsi, suivant le mandat constitutionnel, le feu vert est donné pour la création de l'AI.
- 1955 Les Chambres fédérales prennent connaissance des initiatives populaires du Parti socialiste suisse et du Parti suisse du travail concernant l'institution d'une AI. Elles chargent le Conseil fédéral de présenter un projet à ce sujet.
- 1959 Vote final des Chambres, la loi sur l'AI entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1960.
- 1960 Le Conseil fédéral promulgue le règlement sur l'AI.

1. *Revue à l'intention des caisses de compensation (RCC)* 1981, 216.

A la lecture de ce tableau, on remarque d'abord le délai qui sépare l'entrée en vigueur de l'article constitutionnel et la loi sur l'AI. Le Conseil fédéral le justifie par une « crise économique »<sup>2</sup> qui s'est produite juste après l'introduction de l'AVS, provoquant « des répercussions sur le budget de la Confédération »<sup>3</sup>, de sorte qu'il fut impossible d'instaurer simultanément les trois assurances (vieillesse, survivants, invalidité).

On constate ensuite que le premier lien entre l'assurance vieillesse et l'assurance invalidité s'est fait en 1919 déjà au plan constitutionnel. Comment l'expliquer ?

En Europe, il y a eu deux conceptions différentes de l'invalidité : celle qui la considère comme une vieillesse prématurée et l'autre comme une maladie à long terme. Suivant le concept choisi, le Conseil fédéral avait la possibilité de mettre l'AI en relation avec l'AVS ou avec l'assurance maladie. Ayant opté pour son caractère obligatoire, il propose une AI en relation avec l'AVS, car en 1958 l'assurance maladie est facultative.

Dans son message du 24 octobre 1958<sup>4</sup>, le Conseil fédéral consacre un chapitre à la relation entre ces deux assurances. Il s'interroge sur le bien-fondé de ce lien, conscient que les assurés de l'AI ne sont pas les mêmes que ceux de l'AVS et que les conséquences économiques de l'invalidité peuvent être bien différentes. Les personnes invalides n'ont souvent pas eu la possibilité de cotiser à une assurance de prévoyance vu leur jeune âge et de ce fait ont une situation financière plus précaire que les retraités. Le Conseil fédéral n'est pas le seul à observer cette différence fondamentale. Plusieurs représentants des personnes handicapées se demandent si le fait de calquer le système des rentes AI sur celles de l'AVS correspond à la réalité des besoins des personnes invalides.

2. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'assurance invalidité ainsi qu'à un projet de loi modifiant celle sur l'assurance vieillesse et survivants, du 24 octobre 1958. *FF* 1958 II 1162.

3. *Ibidem*, 1162.

4. *Ibidem*, 1161.

Malgré ces remarques, le Conseil fédéral renonce à envisager une séparation totale des deux assurances. Le destin de l'AI est dès lors scellé à celui de l'AVS. Lors de tout changement dans l'AI, le Conseil fédéral veillera à ce que cela ne remette pas en cause les principes de l'AVS. Cette primauté de l'AVS apparaît déjà en 1958, lorsque le Conseil fédéral affirme: «Le système des rentes de l'assurance vieillesse et survivants ne peut pas être bouleversé à cause des rentes de l'assurance invalidité.»<sup>5</sup>

Concernant le texte de loi sur l'AI, le Conseil fédéral propose de le séparer de la loi sur l'AVS tout en se basant sur les principes fondamentaux de celle-ci. Quant à l'organisation administrative de l'AI, elle reprend celle de l'AVS. Ce lien historique compliquera à plusieurs occasions l'introduction de modifications plus spécifiques aux personnes invalides.

Après l'entrée en vigueur de l'AI en 1960, la séparation complète entre l'AVS et l'AI a été revendiquée à plusieurs reprises par des associations de personnes handicapées et des milieux proches. En 1982, à l'occasion de son message concernant la deuxième révision de l'AI, le Conseil fédéral répond que la scission entre ces deux assurances est impossible, car «une telle innovation serait contraire à tous les efforts entrepris en vue d'assurer une coopération encore plus étroite entre les diverses branches d'assurances sociales. En outre, elle serait difficilement compatible avec le texte de l'art. 34 quater de la Constitution, qui considère l'AVS et l'AI comme une unité et parle même «d'une assurance fédérale»<sup>6</sup>.

Il estime également que «la liaison entre l'AI et l'AVS n'empêche nullement de tenir compte des besoins spécifiques des invalides»<sup>7</sup>. Il souligne les avantages de la proximité, «[...] la combinaison des prestations AVS et AI allouées aux veuves et aux orphelins invalides ainsi qu'aux couples, la garantie des droits acquis lorsqu'il s'agit d'allocations

5. *Ibidem*, 1217.

6. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la deuxième révision de l'Assurance invalidité du 21 novembre 1984. *FF* 1984 I 21.

7. *Ibidem*, 33.

pour impotents et de moyens auxiliaires, de même que d'autres problèmes de coordination [qui] ont pu être résolus sans difficultés grâce aux liens étroits qui unissent les deux assurances»<sup>8</sup>.

Depuis 1988, le Conseil fédéral n'a pas vraiment remis en question la relation fusionnelle AVS-AI. On peut se demander tout de même si ces deux systèmes répondent aux besoins des personnes handicapées entre la naissance et l'âge de l'AVS et ceux des personnes retraitées.

8. *Ibidem.*

# Le rapport de l'Assurance invalidité avec d'autres assurances sociales

Un élément important à relever sur le contexte général de l'AI concerne ses rapports avec les autres assurances sociales (assurance maladie, assurance chômage, assurance accidents). Le Conseil fédéral est confronté à chaque révision à la difficulté suivante: il s'agit de coordonner l'AI avec les autres assurances tout en recherchant des spécificités pour répondre aux besoins des assurés invalides.

Dès sa création, le Conseil fédéral essaie de délimiter précisément le cadre de l'AI pour savoir en quoi elle se distingue de l'assurance maladie, de l'assurance militaire et de l'assurance accidents. En 1958, dans son message, il précise que l'AI doit véritablement être spécifique et ne devra pas comprendre des « prestations ressortissant au domaine des assurances en cas de maladie, d'accidents, de chômage ou de maternité »<sup>9</sup>. Il se préoccupe également de la délimitation entre l'assurance chômage et l'AI. Il y a toute la difficulté de l'incapacité de travail due à des facteurs extérieurs qui doit être traitée par l'assurance chômage. Finalement, la question choisie comme critère par le Conseil fédéral en 1958 est: « [...] L'assuré serait-il capable de gagner sa vie grâce aux forces physiques et mentales dont il dispose, si la situation sur le marché du travail est normale? »<sup>10</sup> Malgré cette définition, il y a dans la réalité beaucoup de querelles juridiques qui coûtent cher en frais administratifs de recours et de tribunaux, et peuvent servir d'argument en faveur d'une suppression de prestations AI.

9. Message du 24 octobre 1958, *op. cit.*, 1163.

10. *Ibidem*, 1186.

## Evolution des prestations

Les différentes transformations de l'AI entre 1958 et 1996 ont pour but de donner une vue d'ensemble de l'évolution des prestations. Lorsque l'on suit l'histoire d'une assurance sociale, on peut l'analyser en observant les prestations qui apparaissent et celles qui disparaissent au fil du temps. C'est pourquoi les deux points suivants s'articulent autour de l'augmentation ou la réduction des prestations de l'AI.

La première révision de l'AI, qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1968, apporte certaines améliorations, principalement pour les mineurs handicapés.

Pour les jeunes invalides, il y a une extension des prestations de la formation scolaire spéciale avec la création d'«une base légale instituant des prestations de l'AI à l'éducation précoce»<sup>11</sup>, un remodelage du système des prestations, l'abaissement du droit aux indemnités journalières de 20 à 18 ans<sup>12</sup>. On peut supposer que l'AI a été tout d'abord une assurance sociale prévue pour les adultes avec une diminution de la capacité de travail; il est intéressant de voir les corrections qui sont rapidement apportées pour les jeunes invalides qui n'ont pas eu de vie active avant l'apparition de leur invalidité.

11. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au projet de loi modifiant la loi sur l'Assurance invalidité, du 27 février 1967. *FF* 1967 I 677.

12. Jusqu'en 1996, la majorité s'obtenait à 20 ans.

Pour les adultes invalides, la première révision offre, à ceux qui ne peuvent être réadaptés, la possibilité d'obtenir des moyens auxiliaires; elle élargit le droit à la rente pour cas pénibles et elle supprime la clause du besoin dans l'obtention de l'allocation pour impotent, transformant celle-ci en prestation d'assurance.

Entre la première et la deuxième révision, les subventions pour frais d'exploitation versées aux ateliers d'occupations sont augmentées<sup>13</sup>. Le Conseil fédéral diminue la disparité de traitement entre les invalides de naissance et adultes par «l'adoption d'un minimum majoré (133,3 % du minimum ordinaire) pour les rentes versées aux invalides de naissance et aux invalides précoces»<sup>14</sup> et instaure la création d'une franchise de revenu dans le cas des rentiers de l'AI qui exercent une activité lucrative.

Parallèlement à ces changements, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) fait une proposition intéressante pour la deuxième révision, qui consiste en une «adaptation du système des indemnités journalières de l'AI à celui appliqué par la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident (CNA)»<sup>15</sup>. Cela aurait constitué une grande amélioration, la CNA ayant des montants plus élevés.

La neuvième révision de l'AVS entre en vigueur entre 1979 et 1980 et apporte quelques modifications dans l'AI:

– Les alinéas 2 et 3 rajoutés à l'article 43 LAI permettent d'éviter des cumuls de prestations.

– L'ajout d'un article 31 LAI qui précise que la rente peut être refusée ou retirée temporairement ou définitivement, si l'assuré refuse de se réadapter. La *RCC* a intitulé ce paragraphe «se réadapter soi-même est un devoir»<sup>16</sup>.

13. Office fédéral des assurances sociales (1990), 30 ans de l'AI: rétrospective du point de vue d'un spécialiste de la réadaptation, 317-329. Berne. *RCC* 1990.

14. Message du 21 novembre 1984, *op. cit.*, 25.

15. *RCC* 1978, 487.

16. *Ibidem*, 487-489.

- Les assurés ayant un handicap physique grave et qui disposent de moyens auxiliaires ont droit à une allocation pour impotence légère (article 42, quatrième alinéa LAI).
- La mise en place de services médicaux d'observation (MEDAS)<sup>17</sup> qui sont spécialisés pour les cas difficiles.

A l'occasion de l'Année internationale des personnes handicapées, M. H. Hürlimann décrit l'AI comme une maison dont on consolide les bases, mais où l'on continue à construire des étages. Il souligne que le Conseil fédéral essaie d'améliorer cette institution en fonction des besoins des personnes handicapées, voilà pourquoi, dit-il, «[...] nous cherchons sans cesse à assurer le financement sur une base aussi large que possible, en ce qui concerne l'assurance fondamentale aussi bien que ses branches accessoires et à fixer l'acquis»<sup>18</sup>. Cette année-là, de nombreuses actions et activités sont mises sur pied pour sensibiliser le peuple suisse à la situation des personnes handicapées. Le Comité suisse pour l'année des handicapés (COP 81) organise plusieurs journées de réflexion.

Il ressort de ce mouvement une liste de revendications, remise au Conseil fédéral. 1981 a eu un grand impact sur les débats de la deuxième révision de l'AI et a permis une approche plus novatrice de l'adaptation des prestations octroyées aux personnes handicapées, mais aussi une ouverture sur leurs besoins réels.

En 1984, le Conseil fédéral publie son message concernant la deuxième révision où l'on dénote une volonté d'augmenter les prestations, que ce soit :

- par l'échelonnement des rentes, avec l'introduction d'un quart de rente et d'un trois quarts de rente ;
- par la possibilité de verser des indemnités aux assurés suivant une formation initiale ainsi qu'aux assurés mineurs qui n'ont pas encore eu

17. *Ibidem.*

18. Discours du conseiller fédéral H. Hürlimann. *RCC* 1981, 137.



d'activité lucrative. Cette modification permet d'appliquer le principe de la primauté de la réadaptation sur la rente également pour les jeunes invalides;

– par diverses mesures qui sont proposées pour diminuer les lenteurs de la procédure administrative.

En 1984, dans la *RCC*, on peut lire un bilan intéressant comparant l'AI à l'AVS. «Le nombre des bénéficiaires de prestations en nature de l'AI est évalué à environ 200 000 par an. Les organes de l'AI doivent traiter, au total, à peu près 150 000 demandes de prestations par année. Ainsi l'AI dépasse largement l'AVS en ce qui concerne le nombre d'affaires à examiner et la variété des cas»<sup>19</sup>.

A l'occasion des 25 ans de l'AI, le Conseil fédéral ne désire pas de festivités particulières. En revanche, affirme-t-il, ce qui serait préférable «pour l'AI – institution bénéfique s'il en est – et pour ceux qui ont besoin d'elle, c'est de chercher sans cesse les solutions les plus simples, les plus efficaces et les mieux adaptées aux circonstances, et ensuite les réaliser!»<sup>20</sup>

Le 1<sup>er</sup> janvier 1992, la troisième révision<sup>21</sup> de l'AI entre en vigueur. Elle introduit une base légale permettant la création de 26 offices AI cantonaux et d'un office AI fédéral (chargé des assurés résidant à l'étranger). Ces offices sont chargés de traiter les dossiers depuis la demande d'octroi de prestations jusqu'à la décision finale de prise en charge. La spécificité de ces structures AI doit permettre des décisions plus rapides, prises de manière plus compétente et efficace par des professionnels possédant une formation médicale et juridique. Pour l'assuré, ces changements doivent rendre l'AI plus accessible, tant au niveau architectural qu'en ce qui concerne la personne responsable de son dossier.

19. *RCC* 1984, 536.

20. *Ibidem*, 538.

21. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, le 25 mai 1988, *FF*.

De 1958 à 1996, on sent de la part du Conseil fédéral une volonté de maintenir les acquis et d'améliorer le système. A plusieurs reprises, il prend position sur le thème de la réduction des prestations. En 1993, il justifie l'augmentation de la ponction salariale, par le fait que «des économies encore plus sévères signifieraient que des prestations au niveau individuel et collectif devraient être réduites. Malgré la situation financière précaire, le Conseil fédéral ne veut pas, au vu de la situation actuelle, envisager une détérioration supplémentaire des prestations dans le but de réduire les coûts.»<sup>22</sup> Son point de vue découle des réflexions suivantes :

«Des détériorations dans les domaines des mesures de réadaptation remettraient en question le principe guide de l'AI: «la réinsertion prime la rente» et pourraient conduire à des dépenses supplémentaires dans le domaine des rentes.

»Des détériorations au niveau des prestations collectives remettraient en question le principe de l'aide privée aux handicapés. Les handicapés, qui trouvent actuellement dans des homes et des ateliers protégés des soins correspondant à leurs besoins, devraient accepter une forte diminution de leur qualité de vie. Etant donné que les cantons ont déjà pris de sévères mesures d'économies dans ce domaine, une détérioration des prestations de l'AI aurait des conséquences catastrophiques.»<sup>23</sup>

Cette citation retranscrite entièrement diverge du discours que l'on entendra trois ans plus tard. La quatrième révision de l'AI, en effet, aborde la suppression de prestations individuelles.

22. Message concernant l'augmentation du taux de cotisation de l'AI du 29 novembre 1993. *FFI* 10.

23. *Ibidem*, 10.

# Zoom sur quatre prestations

Ces quatre prestations sont entrées en vigueur à des époques différentes et font partie des modifications de la première partie ou de la deuxième partie de la quatrième révision LAI. Ceci explique le découpage différent des paragraphes.

Le quart de rente et les subventions aux frais de transport (art. 109 bis RAI) faisant partie de la première partie de la révision sont traités en début de chapitre. Ensuite, les mesures médicales (art. 12 LAI) et l'allocation pour impotent sont développées, car elles se trouvent dans la deuxième partie de la révision de l'AI.

Pour situer le rôle de la prestation traitée, une brève introduction se trouve en début de chaque sous-chapitre.

## **Le quart de rente**

Le quart de rente est une prestation individuelle, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1988, qui a pour but de favoriser l'intégration professionnelle des personnes invalides. Il fait partie d'un système plus général que l'on intitule l'échelonnement des rentes. Dès la conception de l'AI, on s'est régulièrement intéressé à l'utilité d'avoir une rente flexible selon l'incapacité de gain. Des prises de position sur le thème de l'échelonnement existent depuis 1958. Ce chapitre contient donc une série d'arguments pour ou contre la flexibilité des rentes.

### *Historique de l'échelonnement des rentes*

Dans son message du 24 octobre 1958 concernant le projet de loi AI, le Conseil fédéral introduit le chapitre consacré aux rentes en précisant d'emblée que «le système des rentes se veut calqué sur celui de l'AVS qui par principe n'accorde que du 100 %»<sup>24</sup>. Le Conseil fédéral choisit le modèle de l'AVS pour mettre en place le système de rente AI. A cette époque, le Conseil fédéral se prononce logiquement contre un échelonnement plus nuancé. Il formule la réflexion suivante dans le message: plus on abaisse le degré d'invalidité pour obtenir une rente, plus il y aura de rentiers, plus il y a de bénéficiaires, plus les dépenses seront importantes.

Pour compléter cet argument économique, il souhaite que la rente AI constitue une base financière sûre pour les bénéficiaires. Il estime que trop d'échelons provoqueraient des demandes de révision, donc une augmentation des frais administratifs. D'autre part, certaines personnes invalides se trouvant juste à la limite pour obtenir une rente à l'échelon supérieur seraient déçues. Le Conseil fédéral se rend compte que l'appréciation de l'incapacité de gain contient des facteurs subjectifs comme tout ce qui a trait à l'être humain, d'où la simplification de l'échelonnement.

Finalement, en 1958, il propose d'introduire deux échelons de rente: la rente entière et la demi-rente, estimant que l'AI pourra les financer. La demi-rente fait son apparition, bien qu'inexistante dans l'AVS. Le Conseil fédéral est convaincu que ce système à deux paliers:

- «[...] facilitera la décision de rente dans les cas incertains»;
- «[...] est conforme au principe de justice. Il serait injuste d'accorder à un assuré frappé d'invalidité partielle seulement et qui peut en-

24. Message du 24 octobre 1958, *op. cit.*, 1161.

core gagner quelque argent, la même rente qu'à un assuré totalement incapable de gagner quoi que ce soit.»<sup>25</sup>

On voit bien que les arguments qui prévalent à l'introduction d'un système de rente AI différent de son «aînée» l'AVS. L'AI se différencie de l'AVS par son principe fondamental «la réadaptation prime la rente». Il faut donc absolument inciter les personnes à travailler, ce qui ne correspond en rien à la substance de l'AVS. L'échelonnement est pris comme un moyen d'incitation au travail et d'équité entre les assurés.

Depuis l'entrée en vigueur en 1960 de l'AI, les organisations d'aide privée aux invalides revendiquent une amélioration du système en rajoutant des échelons supplémentaires. En 1981, l'Année internationale des handicapés, celles-ci exigent de nouveau cette flexibilité du système de rentes.

### *Introduction du quart de rente*

En 1984, le Conseil fédéral propose, dans la deuxième révision de l'AI, de tenir compte des revendications exprimées en 1981. Il suggère l'introduction d'un quart et d'un trois quarts de rente. Dans le tableau ci-après (p. 30), une comparaison peut être faite entre le système en vigueur depuis 1958 et les changements proposés par le Conseil fédéral.

Dans son commentaire, le Conseil fédéral commence par décrire les inconvénients de type financier à ce projet :

– «L'abaissement à 35% du degré minimum de l'invalidité lié à l'abandon des règles relatives aux cas pénibles entraînerait une augmentation sensible de l'effectif des rentiers. Il en résultera un travail administratif plus considérable, puisque le droit aux rentes devra être non seulement examiné une première fois, mais aussi contrôlé d'office, comme jusqu'ici.»<sup>26</sup>

25. *Ibidem*, 1220.

26. Message du 21 novembre 1984, *op. cit.*, 39.

– «L'expérience montre, en effet, que l'on omet souvent de signaler à l'AI d'importantes modifications du revenu. La restitution des prestations versées à tort est alors, certes, réclamée par l'assurance. Dans bien des cas cependant, ces créances sont irrécouvrables. Ce travail d'exécution supplémentaire serait imposé non seulement aux commissions AI et à leurs secrétariats, mais aussi aux caisses de compensation, aux autorités judiciaires et à l'Office fédéral des assurances sociales.» De plus, le Conseil fédéral estime que le nombre de mutations que les organes AI devront effectuer va sensiblement augmenter.

<b>Comparaison entre l'échelonnement en vigueur depuis 1958 et l'échelonnement proposé en 1984</b>	
Système en vigueur avant la deuxième révision de l'Assurance invalidité 1960-1987	Le Conseil fédéral propose dans son message l'échelonnement suivant, dont le coût est estimé à 55 millions de francs
Degré de l'invalidité:  50% au moins    Demi-rente  66 <sup>2</sup> / <sub>3</sub> %        Rente entière au moins	Degré de l'invalidité:  35% au moins    Quart de rente  50% au moins    Demi-rente  65% au moins    Trois quarts de rente  80% au moins    Rente entière
Dans les cas pénibles, le droit à une demi-rente prendra naissance à partir de 33 <sup>1</sup> / <sub>3</sub> %	Sans rente pour cas pénibles

Malgré ces réserves, le Conseil fédéral pense que l'introduction apportera plus d'avantages que d'inconvénients et choisit d'adapter le système à la réalité de vie des personnes invalides, mais aussi à la situation des employeurs.

On voit bien dans le message du Conseil fédéral que, derrière ce souci de bien faire, se cache le principe de la primauté de la réadaptation sur la rente. L'échelonnement est utilisé comme moyen d'incitation à la réadaptation. « Une légère amélioration de la capacité de gain peut conduire à une sensible aggravation de la situation financière de l'assuré, en ce sens que celui-ci est certes en mesure de réaliser un gain un peu plus élevé, mais doit souvent, de ce fait, souffrir une réduction voire la suppression de sa rente, d'où une diminution de son revenu total. Un tel phénomène ne peut qu'affaiblir la volonté de réadaptation qui devrait animer tous les assurés. »<sup>27</sup>

Dans ce message du Conseil fédéral, il ressort comme en 1958 que l'AI doit juger l'incapacité de gain d'êtres humains, ce qui laisse « une marge d'appréciation plus ou moins grande »<sup>28</sup>. Il paraît évident que malgré le cadre que l'on peut définir, il n'y a pas de moyens absolument sûrs pour évaluer l'invalidité de quelqu'un. L'échelonnement plus fin permet de s'adapter à la réalité des faits. Le Conseil fédéral voit également cette flexibilité comme une possibilité d'inciter un employeur à garder un employé devenu invalide ou d'en engager un. Le quart de rente complète le salaire de l'employé invalide. Autre avantage, financier celui-ci, grâce à cet échelonnement, « l'assurance n'a plus besoin de procéder à l'examen compliqué des cas pénibles. Elle n'a plus à faire une enquête minutieuse sur le revenu et la fortune de l'assuré et sur ses charges familiales »<sup>29</sup>.

En résumé, puisque l'échelonnement de la rente apporte des avantages à tous les partenaires, le Conseil fédéral en conclut que celui-ci

27. *Ibidem*.

28. *Ibidem*, 37.

29. *Ibidem*, 38.

est «intéressant pour l'assurance comme pour l'assuré, du point de vue purement financier comme du point de vue humain»<sup>30</sup>.

L'acceptation de ce projet par le Parlement n'a pas été sans vifs débats. Comme on peut le constater dans le tableau ci-contre, quatre contre-projets<sup>31</sup> ont été proposés par le Conseil des Etats, le Conseil national et différentes commissions fédérales.

Ce tableau montre que le modèle du Conseil des Etats est celui au coût le plus bas. Le Conseil national paraît, quant à lui, plus généreux dans ce qu'il propose, mais il n'abaisse le taux d'invalidité qu'à 40%, contrairement au Conseil fédéral, qui réduit à 35% le taux donnant droit à une rente.

La *RCC* fait état de nombreuses séances pour finalement arriver à un accord entre les deux Chambres. Le coût de cette opération inquiète le Conseil fédéral. Par l'intermédiaire du chef du Département de l'intérieur, M. A. Egli, le Conseil fédéral exprime son insatisfaction concernant les propositions du Conseil des Etats et celles de la majorité de la commission du Conseil national. Il souhaite qu'«une solution [...] financièrement supportable et [...] réalisable sans poser trop de problèmes pratiques»<sup>32</sup> soit trouvée.

Après plusieurs divergences, le Conseil national adopte par 82 voix contre 57 le modèle proposé par la majorité de la commission du Conseil national. Le Conseil des Etats se rallie à cette solution, pourtant plus coûteuse que la sienne.

La tentative d'introduction de deux échelons supplémentaires par le Conseil fédéral a donc échoué: un seul nouvel échelon a été introduit, le quart de rente. C'est étonnant, car financièrement le projet du Conseil fédéral représente une charge financière moins importante (55 millions), que le projet adopté (133 millions).

30. *Ibidem*.

31. *RCC* 1986, 369.

32. *Ibidem*, 368.



### **Les quatre contre-projets**

**Conseil des Etats:  
un projet à 43 millions de francs**

Degré de l'invalidité

33 <sup>1</sup> / <sub>3</sub> au moins	Demi-rente
60 % au moins	Trois quarts de rente
70 % au moins	Rente entière
	Les cas pénibles auront aussi droit à une demi-rente

**Majorité de la commission du Conseil national:  
un projet à 133 millions de francs**

Degré de l'invalidité

40 % au moins	Quart de rente
50 % au moins	Demi-rente
66 <sup>2</sup> / <sub>3</sub> % au moins	Rente entière
	Dans les cas pénibles, le droit à la demi- rente prendra naissance à partir de 40 %

**Minorité I de la commission du Conseil national:  
un projet à 80 millions de francs**

Degré de l'invalidité

40 % au moins	Quart de rente
50 % au moins	Demi-rente
66 <sup>2</sup> / <sub>3</sub> % au moins	Trois quarts de rente
75 % au moins	Rente entière

**Minorité II de la commission du Conseil national:  
un projet à 173 millions de francs**

Degré de l'invalidité

40 % au moins	Quart de rente
50 % au moins	Demi-rente
60 % au moins	Trois quarts de rente
70 % au moins	Rente entière

### *Evaluation du quart de rente*

Une année et demie plus tard, le 7 juin 1989, le conseiller national E. Leuenberger pose une question ordinaire<sup>33</sup> sur la réussite de ce nouvel échelonnement. Il s'inquiète de voir que seules «un millier de rentes» ont été attribuées alors que «30 000 rentes» avaient été prévues par le Conseil fédéral.

Dans sa réponse du 13 décembre 1989, le Conseil fédéral estime qu'il «[...] est prématuré d'apprécier définitivement le système de quarts de rente dans l'AI une année et demie après son introduction, d'autant que l'effectif des rentes est en constante augmentation. Pour l'heure, le Conseil fédéral ne voit aucune raison pour proposer d'ores et déjà un échelonnement plus affiné des rentes. Il est néanmoins prêt à porter un jugement sur les incidences du rééchelonnement des rentes au terme d'une période expérimentale suffisante, puis à formuler si nécessaire des propositions concrètes.»<sup>34</sup>

La même année, la *RCC* fait état des «premières expériences après l'introduction du quart de rente dans l'AI».

Le premier constat est que le rajout d'un échelon pour les personnes avec une invalidité entre 40% et 50% répond à un réel besoin. L'auteur de l'article réaffirme les objectifs de départ qui étaient que «le

33. *RCC* 1989, 388. «Selon l'Association suisse des invalides, le régime des quarts de rente introduit au titre de la dernière révision sur l'Assurance invalidité ne donne pas satisfaction dans les cas où l'incapacité de gain atteint 40% ou plus. Au lieu des 30 000 rentes envisagées par le Conseil fédéral, un millier seulement ont été attribuées, et au lieu de 135 millions de francs prévus pour les personnes ayant une capacité partielle de gain, seuls quelque 5 millions ont été versés.

– Ces affirmations sont-elles exactes?  
– Faut-il en déduire que l'introduction du quart de rente ne donne pas satisfaction?  
– Le Conseil fédéral envisage-t-il d'instituer un échelonnement plus affiné?»

34. *RCC* 1989, 511.

quart de rente devait davantage inciter les assurés à faire des efforts de réinsertion»<sup>35</sup> et permettre de «maintenir le poste de travail sur le marché libre pour les salariés légèrement invalides ou, le cas échéant, leur faciliter la recherche d'emploi»<sup>36</sup>. Puis il précise qu'il n'est pas possible de juger si le but est atteint après une année et demie. Il écrit simplement que le nombre actuel des quarts de rente est en dessous de ce qui avait été prévu. Le nombre de bénéficiaires est encore restreint par le fait que «l'examen des conditions d'existence du droit prenant souvent un certain temps (plusieurs mois, voire plusieurs années dans des cas isolés), on ne saurait dès lors sous-estimer le nombre des demandes faites durant la phase initiale qui demeurent en suspens et aboutiront tôt ou tard à l'octroi d'un quart de rente». La conclusion de cet article est optimiste, dans le sens où les professionnels du terrain observent une augmentation lente mais constante du nombre d'assurés touchant un quart de rente.

Dans ce texte, il est promis qu'une évaluation sera faite dans les prochaines années pour analyser l'impact de cette nouvelle prestation. Il ressort de la réponse du Conseil fédéral et de l'article de la *RCC* que cette nouvelle prestation a sa pleine légitimité dans l'AI.

Dans les années 90, le Conseil fédéral propose de supprimer le quart de rente dans le cadre des mesures d'assainissement du budget fédéral<sup>37</sup>. Le Parlement refuse cette suppression. En 1992, lors des débats au sujet d'Eurolex<sup>38</sup>, le Conseil fédéral suggère de nouveau l'abolition du quart de rente avec comme argument sa non-eurocompatibilité. Après divergence, le Parlement rejette la suppression de cet échelon pour la deuxième fois.

Bien qu'ayant promis en 1989 d'évaluer cette prestation quelques années plus tard, on ne trouve pas trace d'un document à ce sujet.

35. *Ibidem.*

36. *Ibidem.*

37. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif aux mesures d'assainissement des finances fédérales 1994, du 19 octobre 1994. *FF* 1994 I, 106-107.

38. Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Adaptation du droit fédéral (Eurolex). Loi fédérale sur l'Assurance invalidité. Modification. 92.057.33.

*Les débats autour de l'échelonnement montrent qu'une certaine réflexion s'est faite autour de l'Assurance invalidité depuis 1958. Les organisations d'aide privée aux invalides ont été entendues par le Conseil fédéral, entre autres, grâce à l'Année internationale des personnes handicapées. En 1984, le Conseil fédéral adhère au principe de l'échelonnement, qui correspond mieux aux besoins des personnes invalides et de leurs employeurs. Dans l'argumentation du projet, les réflexions ont été faites autant d'un point de vue financier que social. En 1984, ce sont les aspects sociaux qui l'emportent sur les craintes financières. Le Parlement accentue cette générosité en votant un projet plus lourd financièrement. Dans les années 90, le législateur démontre sa volonté de maintenir les acquis en refusant par deux fois de supprimer le quart de rente.*

## **Les subventions pour frais de transport (article 109 bis RAI)**

L'article 109 bis RAI entre en vigueur en 1984. Il permet aux personnes gravement handicapées qui ne peuvent utiliser les transports publics pour leur vie sociale («participation à des manifestations culturelles, à des réunions, contacts avec l'entourage»<sup>39</sup>) de bénéficier d'un service de taxis spécialisés subventionné par l'AI. A la lecture des *RCC*, un certain nombre de démarches ont été entreprises au niveau du Parlement concernant l'accessibilité des Chemins de fer fédéraux (CFF) avant l'introduction de l'article 109 bis RAI.

Ces interpellations régulières au Parlement ont sensibilisé le Conseil fédéral sur les difficultés des personnes handicapées dans l'utilisation des transports publics. L'introduction de cet article 109 bis RAI est par conséquent une suite logique à cette prise de conscience des problèmes de l'accessibilité des transports publics.

39. *RCC* 1983, 416.

*Historique de l'accessibilité des transports publics*

En 1975, le Conseil fédéral propose des dispositions spéciales à l'intention des constructions fédérales, des CFF et des PTT concernant l'accessibilité pour les personnes handicapées<sup>40</sup>.

Le 3 octobre 1979, le conseiller national H. Dirren pose une question ordinaire<sup>41</sup> concernant le transport gratuit des personnes gravement handicapées. Il dénonce le fait que le transport des personnes handicapées par les entreprises publiques soit «extrêmement difficile et [ait] même souvent lieu dans des conditions indignes de l'homme». Il propose de prendre exemple sur l'Allemagne, qui a instauré depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1979 le transport gratuit des personnes gravement handicapées.

Dans sa réponse du 3 décembre 1979, le Conseil fédéral trouve que les conditions de transport des personnes handicapées sont satisfaisantes. Il promet cependant «[...] d'examiner le problème lors de travaux visant à mettre en œuvre la conception globale des transports et lors de la révision de l'indemnité pour les prestations de services publics non rentables. L'objet sera de parvenir à une harmonisation au niveau international des facilités de transport accordées aux handicapés.»<sup>42</sup>

Le 20 juin 1980, le conseiller national A. Neukomm pose une question ordinaire<sup>43</sup> au sujet des conditions de transport des personnes handicapées par les CFF. Il explique qu'il n'est plus admissible que les personnes en chaise roulante voyagent dans des fourgons à bagages et qu'elles ne puissent aller aux toilettes, tant les compartiments sont exigus. Il demande au Conseil fédéral d'inciter les CFF, mais aussi toutes les compagnies de transports publics, à améliorer l'accessibilité des voitures.

40. RCC, Règlement des dispositions de construction pour handicapés, entré en vigueur en 1975.

41. RCC 1980, 49-50.

42. *Ibidem*, 50.

43. RCC 1980, 540.

Le 22 septembre 1980, le Conseil fédéral répond à ladite question: «Bien que de grands efforts aient été entrepris, notamment en collaboration avec les associations de handicapés, on n'a pas encore trouvé de solutions qui permettent aux personnes se déplaçant en fauteuils roulants de voyager plus agréablement, solutions qui soient en outre supportables et satisfaisantes sur le plan de la technique et de l'exploitation. [...] De plus, les voitures de chemins de fer restent près de 40 ans en service.»<sup>44</sup>

En 1982, les entreprises suisses de transport élargissent le cercle des bénéficiaires d'un abonnement demi-tarif à un prix spécial aux personnes invalides<sup>45</sup>. L'année suivante, le conseiller national R. Tochon dépose une motion<sup>46</sup> demandant la libre circulation des chiens guides pour aveugles dans les transports publics. Malheureusement, en 1984<sup>47</sup>, elle est classée sans réponse, M. R. Tochon n'ayant pas été réélu.

On observe donc un débat à propos du transport des personnes handicapées dès la fin des années 70 qui aboutit en 1984 à l'introduction de transports spécifiques aux personnes handicapées, peut-être sous l'influence de l'initiative allemande de 1979.

### *Introduction de l'article 109 bis RAI, 1.1.84*

Proposée le 29 juin 1983, l'ordonnance introduisant l'art. 109 bis RAI entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1984. Cet article intitulé «Subventions pour les frais de transport» détermine que «des subventions peuvent être accordées pour les frais de transport destinés à favoriser le contact avec leur entourage des handicapés graves qui ne peuvent utiliser les transports publics»<sup>48</sup>.

44. *Ibidem*.

45. Extension des facilités de transport depuis le 3 septembre 1982. *RCC* 1982, 384.

46. *RCC* 1983, 302.

47. *RCC* 1984, 23.

48. *RCC* 1983, 403.

Dans le commentaire de cette modification, on peut lire que «les entreprises de transports publics font preuve de plus de prévenance en ce qui concerne les facilités de transport pour invalides sur les longs trajets; en revanche, dans la circulation locale, l'évolution est plutôt négative. L'utilisation des tramways et des autobus, notamment, est pratiquement exclue pour les invalides qui se déplacent dans un fauteuil roulant. Ceux-ci ont donc besoin – s'ils ne disposent pas de leur propre véhicule – de moyens de transport spéciaux lorsqu'ils doivent franchir de longues distances.»<sup>49</sup>

La suite du texte nous apprend qu'à l'origine ce sont les associations privées d'aide aux invalides qui ont mis sur pied des services de transport spécialisé dans les grandes villes. Le problème principal d'une telle prestation est son coût élevé, qu'il n'est pas possible de facturer entièrement à la personne handicapée. Conscient que de tels services spécialisés ne peuvent être créés que dans des grandes villes, le Conseil fédéral souhaite avoir «une marge suffisante pour que l'on puisse adapter les prestations de l'AI aux possibilités qui s'offrent»<sup>50</sup>.

### *Evolution des transports entre 1984 et 1996*

A la suite de l'introduction de l'article 109 bis RAI, un certain nombre d'améliorations des moyens de transport pour les personnes handicapées se sont développées.

En février 1984, le Département fédéral de justice et police décide d'«accorder des facilités aux automobilistes qui, sans être au bénéfice d'une concession pour le transport professionnel de personnes, effectuent néanmoins régulièrement, contre indemnisation partielle, des transports d'invalides pour le compte d'une organisation d'entraide ou à titre privé»<sup>51</sup>.

49. *Ibidem*, 416.

50. *Ibidem*.

51. *RCC* 1984, 550.

En 1985, à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire de l'AI, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) publie une plaquette commémorative<sup>52</sup> dans laquelle on trouve un commentaire sur l'effet bénéfique des transports comme moyen d'intégration sociale.

Quelques années plus tard, en novembre 1987, une réunion a lieu entre les associations de personnes handicapées et les entreprises de transports publics autour du thème: «Rail 2000 – aussi pour les personnes âgées et handicapées?»<sup>53</sup> C'est aussi le point de départ d'une collaboration entre les associations de personnes handicapées et les CFF.

Le 28 septembre 1989, le conseiller national A. Keller dépose un postulat<sup>54</sup> concernant l'éventuelle dégradation des conditions de transport des personnes handicapées. Il craint que le programme de rationalisation des CFF crée un certain nombre d'inconvénients pour les voyageurs handicapés. La suppression de contrôleurs dans les trains régionaux et du personnel dans les petites gares risque de nuire gravement à l'autonomie des personnes handicapées. Il souhaite que le Conseil fédéral intervienne auprès du Conseil d'administration des CFF.

En octobre 1989, lors d'une conférence de presse, les CFF proposent un nouveau concept, établi en collaboration avec les associations de personnes handicapées. Il a pour objectif «de permettre aux handicapés d'accéder aux trains d'une manière aussi indépendante que possible, de s'intégrer aux voyageurs valides et de bénéficier d'un confort optimal»<sup>55</sup>.

Le 31 octobre 1989, un organisme de contact intitulé «Les handicapés dans les moyens de transports publics»<sup>56</sup> se met en place. Il regroupe six représentants d'associations privées d'aide aux invalides, un représentant des CFF, un représentant des PTT, un représentant de

52. *RCC* 1985, 506.

53. *RCC* 1989, 581.

54. *RCC* 1990, 198.

55. *RCC* 1989, 621.

56. *Ibidem*, 619.



l'Association suisse des transports publics, le Service de coordination et d'information pour les problèmes des handicapés de l'Office fédéral des assurances sociales. Il se fixe pour but d'améliorer les rapports entre les clients handicapés et les fournisseurs de transports publics.

En 1990, les voyageurs handicapés qui ont « besoin d'être accompagnés par un guide ou par un chien guide »<sup>57</sup> peuvent obtenir une carte de légitimation pour rentiers ou rentières AI sur la base d'un certificat médical auprès des caisses de compensation, des préfectures de district ou des services d'aide sociale. Cette carte de légitimation permet de ne plus payer le transport de leur accompagnant.

En mars 1991, la conseillère aux Etats M. Weber dépose un postulat priant le Conseil fédéral « d'adapter les lois, ordonnances et directives de façon à édicter des dispositions claires sur lesquelles pourrait se fonder le financement des équipements en faveur des infirmes dans les transports publics »<sup>58</sup>.

En 1992, dans la *RCC*, les CFF font le bilan des mesures prises depuis 1989 en soulignant leur effort pour rendre les voitures accessibles. Ils précisent « que dans les limites de leurs moyens et de leurs effectifs, ils poursuivront leurs efforts pour une meilleure intégration des personnes handicapées dans la société »<sup>59</sup>.

A travers ce cheminement de 1958 à 1992, l'accessibilité des transports s'améliore à un rythme régulier mais lent si l'on considère les possibilités technologiques de notre époque.

*L'introduction de l'article 109 bis RAI fait partie d'un tout, d'une amélioration générale des conditions de transport des personnes invalides. Il a fallu un long cheminement pour développer des moyens de transport publics ou privés. A la lecture de cette chronologie, on pourrait avoir l'impression que des progrès considérables ont été faits et que les personnes handicapées disposent aujourd'hui d'immenses possibilités d'accéder à l'autonomie.*

57. *RCC* 1990, 129.

58. *RCC* 1991, 209.

59. *RCC* 1992, 369.

*De la solidarité au démantèlement. A propos de la quatrième révision de l'AI*

*Malheureusement, il se trouve que l'offre actuelle correspond de manière insuffisante à la réalité des personnes handicapées. Le Conseil fédéral a souvent répondu de manière décevante aux interventions parlementaires, montrant une certaine impuissance à faire évoluer l'accessibilité des transports. Cependant, avec l'introduction de l'article 109 bis RAI, il est guidé par des arguments sociaux qui visent une amélioration de l'intégration sociale des personnes invalides par un meilleur accès aux lieux de loisirs.*

## **Les mesures médicales (article 12 LAI)**

Les mesures médicales de l'article 12 LAI font partie depuis 1958 des moyens de réadaptation mis en place par l'AI à côté des mesures d'ordre professionnel. Le concept de base, «la réadaptation prime la rente», fait que les mesures de réadaptation jouent un rôle fondamental dans l'AI. Ce thème est pourtant difficile à cerner. Il est rare de trouver dans les *RCC* des réflexions de l'Office fédéral des assurances sociales consacrées uniquement aux mesures médicales de l'article 12 LAI. Le plus souvent les articles portent sur des exposés de médecins décrivant les difficultés pour déterminer la capacité de gain. Ce sous-chapitre se divise en plusieurs thèmes clés, choisis pour leur intérêt dans l'évolution des mesures médicales: la question de l'étendue de l'offre, les liens entre l'assurance maladie et l'assurance invalidité, les mesures médicales considérées comme un investissement à long terme.

### *Etendue de l'offre*

Dans son message du 24 octobre 1958 concernant le projet de loi sur l'Assurance invalidité, le Conseil fédéral présente, dans le chapitre des mesures de réadaptation, les mesures médicales. Dès les premières lignes, on comprend que celui-ci s'engage à introduire des mesures médicales avec un large éventail de possibilités pour offrir aux assurés de bonnes chances de réadaptation. Il reprend la proposition de la commission d'experts qui «[...] a formulé le principe suivant: l'assuré doit

avoir le libre choix entre les médecins et les pharmaciens porteurs du diplôme fédéral ainsi qu'entre les établissements hospitaliers ou de cure. Il doit également avoir le libre choix entre les personnes exerçant une profession paramédicale [...].»<sup>60</sup> Le Conseil fédéral précise que la liberté de choix d'un établissement hospitalier ne doit pas se limiter au lieu de domicile de l'assuré, mais s'étendre à l'ensemble du territoire suisse. Ces quelques lignes montrent que le Conseil fédéral veut mettre en œuvre des mesures médicales plus efficaces, en élargissant le choix des lieux de traitement.

Quant à la délimitation de la prise en charge, l'AI remboursera uniquement les soins médicaux qui permettront « [...] de rétablir les fonctions physiques ou mentales atteintes par l'affection, de façon que l'intéressé puisse répondre aux exigences professionnelles »<sup>61</sup>. Les autres frais médicaux seront pris en charge par les caisses maladie<sup>62</sup>. C'est dans cet état d'esprit d'ouverture que les mesures médicales font leur entrée dans l'assurance invalidité le 1<sup>er</sup> janvier 1960.

Plusieurs années plus tard, en 1985, le Conseil fédéral montre de nouveau cette largesse de vue en écrivant que « [...] l'AI doit constamment améliorer ses lois et ses directives pour les adapter aux contingences créées par l'évolution permanente de la science médicale »<sup>63</sup>.

### *Lien entre l'assurance maladie et l'assurance invalidité*

La proximité de ces deux assurances est un thème récurrent dans l'évolution des mesures médicales de l'AI. Régulièrement, des questions se posent pour déterminer si leurs prestations se complètent ou se superposent. On observe également un débat autour du modèle administratif et financier de l'assurance maladie.

60. Message du 24 octobre 1958, *op. cit.*, 1198.

61. *Ibidem*, 1201.

62. A l'époque, l'assurance maladie n'était pas obligatoire.

63. Crevoisier, Cl., Charles, J.-F. (1985), *1960-1985-25 ans d'AI/25 Jahre IV*, Berne. OFAS, 6-12.

Le 24 octobre 1958, le Conseil fédéral écrit que la commission d'experts lui a suggéré de reprendre certains principes de l'assurance maladie (notamment la franchise). Le Conseil fédéral décide d'écarter cette proposition en raison de «la situation spéciale des infirmes de naissance»<sup>64</sup>. Dans ce projet de loi, il donne également un cadre aux mesures médicales de l'AI permettant de bien les séparer de celles de l'assurance maladie. Après quelques années, les médecins constatent pourtant que, dans la pratique, ils ont de la difficulté à décider si les mesures médicales sont du ressort de l'AI ou de l'assurance maladie. Dix ans plus tard, en 1968, à l'occasion de la première révision de l'AI, le Conseil fédéral donne des directives pour que la délimitation soit plus nette et facilite ainsi la prise en charge des soins médicaux.

Plusieurs années après, en 1981 et en 1982, le Conseil fédéral souligne que «l'AI complète ainsi, dans un secteur important, l'assurance maladie»<sup>65</sup> et constitue, pour une bonne part, «une sorte de prolongement de l'assurance maladie»<sup>66</sup>.

Parallèlement à la reconnaissance de cette spécificité, le Conseil fédéral suggère la suppression de l'article 12 LAI à cause de la difficulté de délimiter les prestations de chaque assurance. Voici ce qu'il dit en 1982: «Il existe plusieurs points de contact entre l'AI et l'assurance maladie. [...]. Des questions de délimitation difficiles à trancher se sont posées dès l'origine. Elles reviennent à désigner laquelle des deux assurances doit fournir des prestations. Dans notre message du 19 août 1981 concernant la révision partielle de l'assurance maladie, nous avons proposé d'abroger l'article 12 LAI [...]. L'affaire est en discussion au Parlement.»<sup>67</sup> Dans le même message, il reconnaît les spécificités de l'AI par rapport à l'assurance maladie, mais en même temps, il estime que les difficultés de délimitation provoquent des coûts financiers de recours trop importants, d'où l'idée de supprimer l'article 12 LAI.

64. Message du 24 octobre 1958, *op. cit.*, 1161.

65. RCC 1981, 221.

66. Message du 21 novembre 1984, *op. cit.*, 27.

67. *Ibidem*, 34.

A l'époque, il faut le rappeler, l'assurance maladie n'est pas obligatoire, contrairement à l'AI: cette suppression aurait donc pu avoir un impact considérable. Jusqu'en 1985, il n'y a plus de traces écrites dans les *RCC* et les messages du Conseil fédéral sur la suppression de l'article 12 LAI. A l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire de l'Assurance invalidité, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) publie une plaquette commémorative. Il légitime la suppression de cette prestation de la manière suivante: «Si la détermination des prestations à prendre en charge par l'AI est relativement simple pour les enfants et les adolescents, il n'en va pas toujours de même des adultes. Souvent, les refus sont suivis de réclamations et de recours auprès des tribunaux. Les procédures judiciaires sont longues et compliquées; elles requièrent souvent l'intervention d'experts. Il n'est dès lors pas étonnant que pour mettre fin à ces conflits, on ait songé à supprimer les mesures médicales de l'AI pour les inclure dans les prestations normales de l'assurance maladie». A la fin de cet argumentaire, l'OFAS s'interroge sur cette abrogation: «Serait-ce un progrès? Certainement en matière de procédure administrative et judiciaire. Mais il faut ajouter aussi que le régime AI ne connaît ni franchise ni participation de l'assuré aux frais, ni délai d'attente. Les aspects sociaux de la question méritent aussi d'être relevés et pesés.»<sup>68</sup> Dans la *RCC* de 1985, la synthèse au sujet du contenu de la plaquette commémorative mentionne la suppression, mais ne reprend pas la dernière interrogation. On voit donc bien les questions qui se posent au sujet des mesures médicales de l'AI en regard de l'assurance maladie.

### *Mesures médicales: un investissement à long terme*

D'une manière générale, on reconnaît l'efficacité des mesures médicales dans la réadaptation. Elles en sont un fondement et on les considère comme un investissement financier. En 1981, dans la *RCC*, il est dit que «[...] toutefois, il est évident qu'une intervention médicale réus-

68. Crevoisier, Cl., Charles, J.-F., *op. cit.*, 39.

sie (ou bien un traitement d'une certaine durée) peut contribuer à éviter des paiements de rentes qui auraient atteint des montants bien supérieurs aux frais médicaux. Les mesures médicales de réadaptation ne sont donc pas recommandables seulement du point de vue humain ou social, mais elles sont rentables aussi du point de vue économique.»<sup>69</sup>

Les dépenses annuelles dues aux mesures médicales n'ont cessé de croître depuis 1958. Elles correspondent donc à un besoin des assurés. En 1993, le Conseil fédéral considère cette croissance comme un signe de l'augmentation des possibilités de traitements grâce aux progrès de la médecine et au développement des moyens auxiliaires. Il se réjouit que «beaucoup de jeunes invalides ou d'adultes, dont la réinsertion était considérée comme difficilement réalisable (handicapés psychiques, drogués, personnes gravement handicapées sur le plan physique, traumatisés crânio-cérébraux), voient s'ouvrir devant eux de nouvelles possibilités»<sup>70</sup>.

*L'AI offre un large éventail de prestations concernant les soins médicaux grâce au remboursement de 100 % des frais, mais également par la possibilité d'aller consulter des spécialistes hors canton, voire à l'étranger<sup>71</sup>. Mais la délimitation entre les mesures médicales de l'article 12 LAI et les mesures relevant de l'assurance maladie a toujours été difficile. La suppression de l'article 12 LAI a été proposée en 1982 sans aboutir. Il est difficile de dire quel argument a le plus pesé dans la balance: l'aspect non obligatoire de l'assurance maladie ou ses conditions financières (franchise, participation aux frais, etc.). Malgré les critiques au sujet du coût des recours, le Conseil fédéral a considéré pendant de nombreuses années les mesures médicales comme un moyen de réadaptation de l'AI. Les arguments qui légitiment l'existence des mesures médicales sont d'un côté sociaux, avec l'idée d'intégration sociale et professionnelle, d'un côté financiers, l'AI investissant pour que l'assuré n'ait pas besoin d'une rente à vie.*

69. RCC 1981, 221.

70. Message concernant l'augmentation du taux de cotisation de l'AI du 29 novembre 1993. FFI 1.

71. Bien entendu, les soins médicaux à l'étranger sont soumis à autorisation de l'OFAS.

## **L'allocation pour impotent**

L'allocation pour impotent est une prestation individuelle, déjà présente dans le projet du Conseil fédéral du 24 octobre 1958 concernant l'assurance invalidité. Elle est octroyée à des personnes dont l'invalidité fait qu'elles ont besoin de façon permanente de l'aide d'autrui ou d'une surveillance personnelle pour accomplir au moins deux des six actes ordinaires de la vie: (1) se vêtir, se dévêtir; (2) se lever, s'asseoir, se coucher; (3) manger; (4) faire sa toilette; (5) aller aux toilettes; (6) se déplacer. Trois thèmes sont intéressants à développer en relation avec l'évolution de l'allocation pour impotent depuis son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1960: le passage d'une prestation d'assistance à une prestation d'assurance, les adaptations dans l'attribution de l'allocation d'impotence et la détermination de l'impotence.

### *Passage d'une prestation d'assistance à une prestation d'assurance*

Le premier thème concerne le caractère à donner à l'allocation pour impotent: est-ce une prestation d'assistance ou une prestation d'assurance?

Dans son message du 24 octobre 1958<sup>72</sup>, le Conseil fédéral donne clairement sa position en classant cette allocation dans le chapitre: «Prestations de secours aux invalides»<sup>73</sup>. Il lui octroie un caractère d'assistance en tant que «béquille financière» de la rente. Il explique que «les rentes invalidité envisagées ne suffiront pas à couvrir les frais supplémentaires de garde et de soins spéciaux», d'où la nécessité de ces «allocations particulières»<sup>74</sup>.

72. Message du 24 octobre 1958, *op. cit.*, 1248.

73. *Ibidem.*

74. *Ibidem.*

Il semble donc qu'en 1958 cette prestation individuelle ait eu une place mineure dans l'AI, le concept de base de l'allocation n'ayant pas été particulièrement étudié puisque le Conseil fédéral reprend la définition de l'impotence de l'assurance militaire et de l'assurance accidents: «[...] un invalide est impotent lorsque sa capacité d'accomplir les actes les plus ordinaires de la vie est sensiblement diminuée et qu'il a par conséquent besoin des soins et de la surveillance d'une tierce personne»<sup>75</sup>.

Malgré la courte description contenue dans le message, l'allocation pour impotent a fait l'objet d'un débat au sein de la commission d'experts chargés de la mettre sur pied. Hésitant entre une prestation d'assurance et une «prestation d'aide particulière fournie par l'Assurance invalidité aux invalides dans le besoin»<sup>76</sup>, ils ont finalement tranché pour la première en priant le Conseil fédéral d'instaurer une allocation pour impotent à caractère d'assurance. Bien que la majorité des cantons et des associations se soit prononcée en faveur d'une prestation d'assurance, le Conseil fédéral en a décidé autrement et a opté pour une prestation ciblée.

Pour justifier son choix, il invoque les raisons suivantes<sup>77</sup>:

- un changement dans l'AI implique un dans l'AVS. Comme le nombre de rentiers AVS est plus important que le nombre de rentiers AI, il y aura une explosion du nombre de bénéficiaires de l'allocation pour impotent, donc un coût financier trop important;
- une prestation ciblée sans montant fixe permet de mieux répondre aux besoins financiers de chacun, c'est-à-dire aux impotents dans le besoin n'habitant pas dans une institution publique.

Le Conseil fédéral décide également que cette prestation ciblée sera distribuée par les cantons «[...] selon leur libre pouvoir d'appréciation

75. *Ibidem*, 1161.

76. *Ibidem*, 1249.

77. *Ibidem*.



et en collaboration avec les organismes privés d'assistance»<sup>78</sup>. Il favorise donc un système qui risque de générer des inégalités cantonales. Le Conseil fédéral propose dans son message des montants élevés: entre 300 et 900 francs par mois<sup>79</sup>. Ces montants, qui montrent que les rentes prévues ne couvrent de loin pas le minimum vital pour certaines personnes invalides, expliquent la crainte du Conseil fédéral: si les allocations pour impotent prenaient le caractère d'une prestation d'assurance pour tous les rentiers de l'AVS et de l'AI, le coût en serait très élevé. Le 1<sup>er</sup> janvier 1960, l'allocation pour impotent entre en vigueur en tant que prestation d'assistance.

Il faut attendre le message du Conseil fédéral du 27 février 1967<sup>80</sup> pour que l'octroi de l'allocation d'impotence ne dépende plus de la clause du besoin, mais devienne une prestation d'assurance. L'allocation pour impotent en tant que prestation d'assurance classique réservée aux «invalides domiciliés en Suisse, de plus de 18 ans et qui ont besoin en permanence de l'aide d'autrui et d'une surveillance personnelle pour accomplir les actes ordinaires de la vie»<sup>81</sup> entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1968.

### *Adaptations dans l'attribution de l'allocation d'impotence*

En 1979, selon la *RCC*, la distinction entre trois degrés d'impotence (faible, moyenne et grave) a été jugée insuffisante. Les conditions donnant droit à l'allocation pour des impotences de gravités diverses sont désormais mieux définies et délimitées par de nouvelles dispositions (art. 36 RAI) et de nouvelles instructions. «Celles qui ouvrent un droit à une allocation pour impotent de faible degré devront être moins sévères; en revanche, les exigences seront plus strictes lorsqu'il s'agira

78. *Ibidem*, 1161.

79. A titre de comparaison, en 1996 celles-ci s'élèvent entre 194 et 776 francs.

80. Message du 27 février 1967, *op. cit.*, 677.

81. Crevoisier, Cl., Charles, J.-F., *op. cit.*, 6-12.

d'une impotence moyenne ou grave.»<sup>82</sup> On sent un certain durcissement dans l'octroi de prestations plus coûteuses mais aussi une ouverture pour obtenir l'échelon le plus bas de l'allocation pour impotent.

Dans le cadre de la neuvième révision de l'AVS, le Conseil fédéral élargit le cercle des bénéficiaires. «Une allocation pour impotence légère est accordée désormais aussi aux assurés qui, malgré l'usage de moyens auxiliaires, ne peuvent, à cause d'une grave déficience sensorielle (cécité) ou d'une grave infirmité physique, entretenir des contacts sociaux que grâce à des services réguliers et astreignants fournis par des tiers (art. 42, 4<sup>e</sup> al., LAI et 35, 3<sup>e</sup> al., lettre d, RAI)»<sup>83</sup>.

Le 7 juin 1984, la conseillère nationale S. Eppenberger dépose un postulat sur les allocations d'impotents de l'AVS et de l'AI. Elle demande «une amélioration substantielle des prestations de l'AI et de l'AVS en cas d'impotence grave ou moyenne, ainsi que l'octroi de telles prestations également aux assurés qui sont affectés d'une impotence moyenne après avoir atteint l'âge où s'ouvre le droit à la rente»<sup>84</sup>.

En 1985, dans la plaquette commémorative sur les 25 ans de l'AI, l'Office fédéral des assurances sociales explique que le concept de l'allocation d'impotent a subi de profonds changements depuis 1958. Il souligne que la société est «devenue une grande dévoreuse de biens de consommation, de services et de loisirs. Le monde des invalides, jusqu'ici tenu à l'écart de certaines transformations sociales, y est maintenant directement associé»<sup>85</sup>. D'autres besoins naissent pour les personnes invalides. Le Conseil fédéral se demande dès lors «[...] si notre allocation d'impotence, dont les bienfaits sont incontestés, est encore adaptée aux besoins d'aujourd'hui. Ne conviendrait-il pas d'envisager, dans certains cas, le passage d'une fraction de la rente de vieillesse simple à un multiple de celle-ci, par exemple 120 voire 150 % pour une impotence grave?»<sup>86</sup>

82. RCC 1979, 9.

83. RCC 1978, 488-9.

84. RCC 1984, 332.

85. Crevoisier, Cl., Charles, J.-F., *op. cit.*, 44.

86. *Ibidem*.

En janvier 1985, une ordonnance apporte une modification à l'art. 35, en rajoutant l'alinéa 2, selon lequel l'assuré qui séjourne plus de 24 jours par mois (civil) dans un établissement hospitalier n'a pas droit à une allocation pour impotent, sauf s'il a un handicap sensoriel ou physique grave et qu'une tierce personne doit fournir un service régulier pour qu'il puisse entretenir des contacts sociaux. Cette modification va permettre aux personnes handicapées vivant en institution de toucher une allocation pour impotent<sup>87</sup>.

Le 21 juin 1990, la conseillère nationale F. Pitteloud dépose une motion concernant une allocation d'impotence pour personnes atteintes de para ou tétraplégie. Elle propose d'élargir le cercle des bénéficiaires, mais également de revoir le nom de cette allocation qui favorise l'autonomie des personnes invalides.

En 1991, la *RCC* précise que «les allocations pour impotent doivent compenser les dépenses supplémentaires d'une personne handicapée relatives à son handicap»<sup>88</sup>. On peut se demander si les montants de 150 francs<sup>89</sup> (faible), 375 francs (moyen) et 600 francs (grave) sont suffisants pour couvrir tous les frais supplémentaires dus au handicap.

En 1992, la Conférence des associations faitières d'aide aux handicapés (DOK) formule une requête<sup>90</sup> en vue d'une quatrième révision fondamentale de l'AI dans laquelle elle revendique un certain nombre d'améliorations de l'allocation d'impotence, avec le souhait de la transformer en indemnité d'aide, que celle-ci couvre toutes les dépenses supplémentaires dues à l'invalidité dans le domaine non professionnel (y compris le ménage) et que le montant soit augmenté. La DOK a fait parvenir ce document à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

87. Ordonnance fédérale du 12 septembre 1984 qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1985.

88. *RCC* 1991, 361.

89. Chiffres de 1988.

90. Requête en vue d'une quatrième révision fondamentale de l'AI, Conférence des associations faitières de l'aide aux handicapés. Décembre 1992.

### *Détermination de l'impotence*

Le dernier thème autour de l'allocation pour impotent concerne la subjectivité pour déterminer le degré de l'impotence. Le Tribunal fédéral des assurances (TFA) a été sollicité pour déterminer quels étaient les actes ordinaires de la vie<sup>91</sup>.

Dans la *RCC* de 1982, un article informe des modifications apportées aux règlements ou aux directives, suite aux arrêts du TFA. Un certain nombre d'exemples sont donnés, qui montrent que dans la pratique il n'est pas évident de déterminer de façon précise le degré d'impotence et que d'un handicap à l'autre les besoins sont variés.

Le TFA énonce le jugement suivant: « Il faut relever qu'un acte ordinaire de la vie peut comporter plusieurs fonctions partielles et qu'il n'est pas nécessaire que l'assuré ait besoin d'aide dans la plupart de celles-ci; il suffit bien plutôt qu'il ait besoin d'aide pour l'une des fonctions partielles d'un certain acte ordinaire. »<sup>92</sup>

Cette précision augmente les chances des personnes invalides pour obtenir une allocation d'impotence. On dénote dans la décision du TFA un esprit d'ouverture et une adaptation à la réalité des besoins des personnes handicapées.

*L'allocation d'impotence a subi de nombreuses évolutions depuis son introduction en 1958. Elle a changé de statut, passant d'une prestation ciblée cantonale à une prestation d'assurance fédérale. Le concept de « Vie autonome »<sup>93</sup>,*

91. *RCC* 1982, 278.

92. ATF 107 V 136. *RCC* 1982, 119.

93. La Vie autonome: il s'agit d'une philosophie et d'un mouvement de personnes handicapées qui œuvrent pour l'égalité des droits et des chances, le respect de soi-même et le droit de décider pour soi-même. Cette théorie est née aux Etats-Unis sous le nom de « *Independant Living* », puis a été développée au Québec sous le terme de « Vie autonome » ou autodétermination des personnes handicapées. Le but est que chaque personne handicapée soit un citoyen à part entière et puisse penser et parler pour elle-même sans que d'autres interfèrent.

## *Zoom sur quatre prestations*

*présenté en 1981 lors de l'Année internationale des personnes handicapées, mais également l'évolution de notre société de consommation de loisirs, ont donné à l'allocation pour impotent une attention nouvelle. Cette prestation a été utilisée comme un moyen financier et juridique pour améliorer l'autonomie des personnes handicapées. Il y a un souhait général de redéfinir les objectifs de l'allocation pour impotent afin de l'adapter aux conditions de vie des personnes handicapées. Actuellement, tout en servant à couvrir les frais pour l'aide d'une tierce personne, cette prestation participe à la couverture du minimum vital dans le budget mensuel d'une personne handicapée.*

# Les principes essentiels de l'évolution de l'Assurance invalidité

En parcourant l'histoire de l'AI, on peut repérer trois principes essentiels qui servent de base au Conseil fédéral et au Parlement pour faire évoluer l'AI:

- Le mode de distribution des prestations: ciblage selon la preuve du besoin ou un droit pour toute personne avec une invalidité définie selon l'article 4 LAI.
- L'aspect financier, qui concerne le niveau des montants octroyés pour les rentes: doivent-ils couvrir les besoins vitaux?
- L'AI helvétique en comparaison avec celles des pays étrangers.

Ce sous-chapitre reprend ces trois principes, car comme on le constatera dans le chapitre suivant, ils font partie de l'argumentaire concernant la quatrième révision.

## **Les prestations de l'Assurance invalidité: assistance ou assurance?**

Bien que calquée sur l'AVS, l'AI bute sur la nature juridique de la prestation. Doit-elle être de l'ordre de l'assurance ou celui de l'assistance? Lors de la mise en place de prestations sociales, cette réflexion de départ s'impose sur la manière de distribuer les mesures: en fonc-

tion de droits ou selon des prestations ciblées qui dépendent de la preuve du besoin.

En 1958, dans son message accompagnant le projet de loi sur l'AI, le Conseil fédéral se réjouit du contenu de l'article 34 quater qui offre « une solide base constitutionnelle, permettant de faire de l'assurance invalidité une œuvre sociale d'une portée économique considérable »<sup>94</sup>. Il montre son ouverture d'esprit et voit en ce projet la possibilité « [...] de prévoir pour les invalides, non seulement des prestations en espèces mais encore des prestations en nature. Ceci revêt une importance particulière en ce qui concerne la possibilité de réadapter les invalides à la vie économique. »<sup>95</sup>

A la lecture du message, on sent que le Conseil fédéral est encouragé par le soutien de nombreuses associations d'invalides et d'entraide, des partis politiques et des organisations de bienfaisance qui, avec lui, se réjouissent de l'introduction de l'AI. Cette assurance fait l'unanimité des différents partenaires concernés et, bien que « [...] leurs opinions divergent sur l'application de cette assurance, le principe d'une aide généreuse à nos concitoyens et concitoyennes invalides n'est, lui, nullement controversé »<sup>96</sup>. Ce projet est donc porteur d'espoir pour toute personne handicapée. Pour confirmer la légitimité de cette assurance, le Conseil fédéral précise qu'elle répond à un besoin urgent et indispensable.

Pour poursuivre dans ses intentions humanistes et sociales, le Conseil fédéral prend l'option de passer de l'assistance à l'assurance. En effet, il décide qu'il est temps d'abandonner l'« assistance privée ou publique »<sup>97</sup> qui assurait un minimum vital aux invalides. Il prévoit un système où la réadaptation prime à la rente. Il estime que « les mesures de réadaptation que nous envisageons doivent offrir à l'invalidé la possibilité d'assurer son entretien entièrement ou en partie par ses propres forces, afin de dépendre le moins possible de son prochain »<sup>98</sup>.

94. *Ibidem*, 1162.

95. *Ibidem*.

96. *Ibidem*, 1168.

97. Message du 24 octobre 1958, *op. cit.*, 1176.

98. *Ibidem*.

Pour ceux qui ne pourront pas se réadapter, le Conseil fédéral prévoit un système de rentes. Il annonce que les rentes représenteront financièrement la prestation la plus importante. Au vu de cette décision, le Conseil fédéral souhaite, dans son message du 24 octobre 1958<sup>99</sup> que cette nouvelle assurance obligatoire couvre toute la population et il propose pour cela « [...] de créer une communauté aussi étendue que possible des risques. [...] Que les contributions des pouvoirs publics profitent à l'ensemble de la population et non seulement à certaines classes. [Qu'] en principe, le droit aux prestations de l'assurance invalidité sera inconditionnel. La situation de revenu et de fortune de l'assuré ne sera donc pas prise en considération, hormis dans quelques rares cas. »<sup>100</sup>

Le système de l'AI est calqué sur l'AVS : son financement est régi par le même principe de solidarité fondé sur des cotisations salariales. Il est donc intéressant de constater que le Conseil fédéral décide de changer la philosophie d'aide aux personnes handicapées dès la conception de la nouvelle loi sur l'AI. Il veut des droits pour les personnes invalides et rejette le système d'assistance.

Mais il faut attendre 1981 pour lire un discours du Conseil fédéral contenant autant de notions sociales et humanistes que dans le message du 24 octobre 1958. L'ONU recommande aux pays de mettre en place des moyens assurant la pleine participation des personnes invalides à tous les domaines de la vie et de favoriser l'égalité de droit entre personnes handicapées et personnes valides. A l'occasion de son discours introduisant l'Année des personnes handicapées en Suisse, le conseiller fédéral H. Hürlimann montre « une volonté ferme de créer et d'assurer en faveur des infirmes, dans l'immédiat et pour l'avenir, le droit à la sécurité et un bien-être dans notre société »<sup>101</sup>. Il considère que cette année constitue une chance de discuter entre toutes les instances helvétiques de la place des personnes handicapées dans la so-

99. *Ibidem*, 1161.

100. *Ibidem*.

101. *RCC* 1981, 1.



ciété. Il suggère que ces réflexions se fassent en collaboration avec les personnes handicapées, en les considérant comme des partenaires potentiels, déclarant que «l'être humain doit être placé au centre, non pas à titre de sujet économique, mais en tant que membre précieux de la communauté»<sup>102</sup>. Plus loin dans son discours, il réaffirme le choix d'une assurance sociale contre un système d'assistance. Il reconnaît également l'AI comme «une assurance populaire assurant une large couverture, réputée dans le monde entier»<sup>103</sup>. Il pousse plus loin sa réflexion, en précisant que «l'Assurance invalidité, avec ses activités destinées à intégrer la personne handicapée et à garantir sa sécurité sociale, n'est pas une institution de bienfaisance; elle constitue pour les intéressés un droit légitime déployant tous ses effets, une institution fondée sur la réciprocité, et non pas une mesure d'assistance unilatérale»<sup>104</sup>.

M. H. Hürlimann confirme le choix fait lors de la création de l'AI: c'est une assurance sociale et il n'est pas question que les personnes handicapées retournent à la charité. «Le handicapé refuse la tutelle et l'assistance inutiles; mais avant tout, il ne veut pas être gouverné. Le handicapé conscient de lui-même ne veut pas non plus être plaint, ni être pris en pitié ou vivre de la charité d'autrui. Ce qu'il attend, ce sont les mêmes droits et les mêmes chances accordées aux gens bien portants.»<sup>105</sup>

En 1984, à l'occasion de son message sur la deuxième révision de l'AI, le Conseil fédéral réaffirme sa volonté d'une assurance sociale en écrivant:

«Personne n'aspire à vivre une vie d'invalidité – contrairement à la perspective d'une retraite normale pour raison d'âge. Aujourd'hui encore, malgré tout ce qui est fait au niveau de l'information, les individus en bonne santé repoussent l'idée de devenir invalides. L'invalidité est regardée comme un coup du sort, pour lequel la communauté,

102. Discours du conseiller fédéral H. Hürlimann. *RCC*, 1981, 137.

103. *Ibidem*, 1.

104. *Ibidem*.

105. *Ibidem*, 137.

c'est-à-dire l'Etat ou les assurances, a le devoir, aux yeux de nombreux handicapés, d'accorder une certaine compensation. Il est pour la plupart des gens plus facile de songer et de penser à des mesures de prévoyance en vue de la vieillesse que de se préparer à une invalidité éventuelle, dont on aimerait ne pas être frappé. En outre, on dispose de toute une vie active pour préparer son troisième âge, alors que l'invalidité peut aussi atteindre des personnes encore jeunes ou d'âge moyen. C'est justement à cause de cela que l'on peut considérer l'AI comme une branche particulièrement bénéfique de notre sécurité sociale. Il nous paraît inconcevable, aujourd'hui, que le peuple suisse ait pu, il y a quelques décennies seulement, abandonner les invalides à leur triste sort et ne leur offrir qu'une assistance publique insuffisante, voire dégradante, ou les secours bénévoles d'œuvres privées.»<sup>106</sup>

Entre 1958 et 1996, le Conseil fédéral s'est donné les moyens d'introduire des prestations d'assurance. Son discours est clair, il ne veut plus de charité pour les personnes invalides, mais un système de droits afin que les personnes handicapées soient des citoyens à part entière.

## **Le minimum vital**

Ce principe touche à la dimension financière des prestations de l'AI. Toutes les prises de position du Conseil fédéral s'accordent à dire que les personnes handicapées doivent recevoir le minimum vital. Quant aux moyens d'obtenir ce minimum financier, ils varient selon les époques avec, en arrière-fond, la crainte qu'une prestation trop élevée puisse dissuader les personnes invalides de se réadapter.

En 1958, bien que le Conseil fédéral propose de mettre en place un système généreux, il prévoit des rentes qui «[...] à elles seules, ne suffiront pas dans tous les cas à l'entretien de l'assuré et de sa famille. Elles constitueront toutefois une base appréciable; avec d'autres revenus, comme les aides cantonales et communales aux invalides, les prestations des caisses de pension et de prévoyance, ainsi que le gain éven-

106. Message du 21 novembre 1982, *op. cit.*, 27-28.

tuel, même réduit, de l'assuré, elles fourniront des ressources suffisantes.»<sup>107</sup> Il justifie son choix d'une rente insuffisante en estimant que si le montant est trop haut, il sera un frein psychologique à la réadaptation. Conscient de la situation économique plus grave des personnes handicapées, il met en place des prestations supplémentaires comme des rentes en faveur de leurs proches ou l'allocation pour impotent.

En 1964, le Conseil fédéral lance un projet<sup>108</sup> de loi concernant des prestations complémentaires pour les rentiers de l'AVS et de l'AI. Se rendant compte de la précarité financière de bon nombre des rentiers, il veut mettre en place un système basé sur le principe de l'assistance pour ceux qui n'atteignent pas un revenu couvrant le minimum vital. La Loi fédérale sur les prestations complémentaires entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1966. Il incombe dès lors aux cantons de mettre en place les mesures d'application nécessaires au versement des prestations complémentaires. La Confédération participe au financement des prestations complémentaires en subventionnant entre 33 1/3 % et 66 2/3 % les cantons selon l'état de leurs finances.

Ces nouvelles prestations illustrent l'état de fragilité financière des personnes handicapées depuis l'entrée en vigueur de l'AI. Le Conseil fédéral craint tellement qu'un montant trop élevé soit contraire à la volonté de réadaptation qu'il est obligé de mettre en place un système parallèle pour assurer un minimum vital aux rentiers AI dans le besoin.

Quelques années plus tard, en 1972, suite à une initiative populaire du Parti socialiste préoccupé par la situation économique des rentiers de l'AVS et de l'AI, un article est introduit dans la Constitution, aux termes duquel «les rentes doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée»<sup>109</sup>.

107. Message du 24 octobre 1958, *op. cit.*, 1218.

108. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur les prestations complémentaires à l'Assurance vieillesse, survivants et invalidité, du 21 septembre 1964. *FF* 1964 II 705-706.

109. Article 34 quater, alinéa 2 de la Constitution fédérale.

En 1983, deux interventions parlementaires dénoncent l'insuffisance des rentes pour couvrir le minimum vital des rentiers. Le 6 juin, le conseiller national P. Günter interpelle le Parlement au sujet du minimum vital dans l'AI et, le 21 juin, le conseiller national M. Zehnder dépose une motion concernant la couverture des besoins vitaux par l'AVS/AI.

En 1984, dans son message concernant la deuxième révision de l'AI, le Conseil fédéral estime que les assurances sociales ne sont pas là pour trouver une solution aux difficultés de toute personne invalide. Elles sont «appelées à offrir des prestations auxquelles les intéressés peuvent juridiquement prétendre et comptant un grand nombre d'assurés qu'elles doivent tous traiter de manière égale, elles sont tenues de fixer certaines limites. Aussi est-il inévitable que certains cas passent à travers les mailles de ce premier filet et doivent être recueillis par un second. Celui-ci est constitué par les prestations complémentaires et, d'autre part, par l'aide collective aux invalides, que financent en bonne partie des fonds appartenant à l'AI.»<sup>110</sup>

Dans ce contexte, il propose une amélioration des prestations complémentaires et non des prestations de l'AI. Cette tendance à développer le système des prestations complémentaires se confirme dans le *Rapport concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité*, publié en 1995 par le Département fédéral de l'intérieur.

En 1991, à l'occasion du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération, le Conseil fédéral décide d'octroyer une allocation supplémentaire (700 francs pour une personne seule, 1400 francs pour un couple) à tous les citoyens «[...] qui n'ont que peu profité de la prospérité économique, et parmi ceux-ci des concitoyennes ou des concitoyens qui n'ont cessé, leur vie durant, d'être confrontés à de graves difficultés financières. La faiblesse économique se manifeste davantage encore avec l'âge, ou lors de la survenance de l'invalidité.»<sup>111</sup> Ce supplément financier est distribué à

110. Message du 21 novembre 1984, *op. cit.*, 28.

111. Message à l'appui d'un arrêté fédéral relatif à l'octroi d'une allocation du 700<sup>e</sup> aux bénéficiaires de prestations complémentaires de l'AVS et à l'AI du 30 janvier 1991. *FF* 1991 I 883.

tous les bénéficiaires de prestations complémentaires. Ce message montre que le Conseil fédéral est conscient de la précarité financière dans laquelle se trouvent nombre de rentiers de l'AVS et de l'AI.

En 1993, l'initiative populaire du Parti socialiste suisse (PSS) et de l'Union syndicale suisse (USS) «pour l'extension de l'AVS et de l'AI» vise en premier lieu l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI, et préconise, à cet effet, d'accorder une importance beaucoup plus grande au premier pilier (AVS/AI) au détriment du deuxième (prévoyance professionnelle). Le Conseil fédéral reconnaît qu'un grand nombre de rentiers doivent toucher des prestations complémentaires pour couvrir leurs besoins vitaux et que le mandat constitutionnel concernant les rentes n'est pas rempli, mais il recommande de rejeter cette initiative<sup>112</sup>. La couverture du minimum vital constitue non seulement un thème économique, mais provoque également un débat de fond sur le droit à un minimum vital par le biais des rentes. Cette initiative est rejetée en votation populaire le 25 juin 1995.

## **La comparaison avec les pays étrangers**

La comparaison de la situation helvétique avec les pays étrangers a incité le monde politique à mettre sur pied une AI. En effet, dans son message du 24 octobre 1958, le Conseil fédéral explique que «nos négociateurs ont toujours ressenti désagréablement l'absence d'une assurance invalidité fédérale lors des pourparlers engagés avec d'autres Etats en vue de la conclusion de conventions de réciprocité. C'est une raison de plus de combler la grande lacune existant dans la législation sociale de notre pays.»<sup>113</sup>

Dès 1960, le Conseil fédéral met en œuvre des moyens pour accéder au niveau des assurances invalidité des différents pays européens. On

112. Message concernant l'initiative populaire fédérale «pour l'extension de l'AVS et de l'AI» du 5 mai 1993. *FF* 1993 II 535.

113. Message du 24 octobre 1958, *op. cit.*, 1168.

observe à travers les différentes révisions (première à troisième) une volonté d'amélioration des prestations de l'AI.

En 1984, le Conseil fédéral fait le point de la situation. Il estime qu'«actuellement les prestations des pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes) ont atteint un niveau élevé et soutiennent la comparaison avec celles existant à l'étranger. Le Conseil fédéral a l'intention non seulement de maintenir ce niveau ainsi que la qualité des prestations, mais encore de les adapter aux nouvelles exigences économiques et sociales.»<sup>114</sup> «En créant une législation étendue sur l'AI et sur l'aide aux invalides, la Suisse s'est engagée, il y a un quart de siècle, dans une voie entièrement nouvelle, même si l'on fait la comparaison avec l'étranger. Aujourd'hui, nous pouvons – en jetant un regard au dehors – constater avec satisfaction que ce choix était le meilleur. La solution adoptée correspond au mieux, dans sa structure fondamentale, à la situation telle qu'elle se présente en Suisse, même si quelques détails suscitent parfois des critiques. La loi en vigueur se borne, notamment en ce qui concerne les prestations en nature et les subventions, à poser des principes; elle permet ainsi, à l'échelon des règlements et des ordonnances, d'adapter peu à peu les prestations offertes aux modifications survenues dans la situation économique et sociale. Le Conseil fédéral a d'ailleurs fait usage de cette possibilité aussi souvent que la nécessité s'en faisait sentir.»<sup>115</sup>

*La motivation de faire aussi bien que l'étranger a prévalu jusqu'au début des années 90. En 1996, le discours a changé, le Conseil fédéral estime avoir acquis un niveau suffisant en comparaison avec les pays étrangers. Le débat porte plus sur l'eurocompatibilité des prestations AI que sur la comparaison de la qualité ou de la quantité de prestations octroyées.*

114. Message du 21 novembre 1984, *op. cit.*, 21.

115. *Ibidem*, 28-29.

## Conclusion

L'histoire montre que le Conseil fédéral a fait preuve entre 1958 et 1995 d'une volonté de maintenir les acquis et d'améliorer le système. M. H. Hürlimann, dans un discours prononcé en 1980, souligne l'importance de maintenir en période économiquement difficile des droits acquis à une époque favorable. Le chef du Département de l'intérieur estime que «[...] tant que la volonté de maintenir les acquisitions sociales subsistera, on trouvera les moyens d'en assurer le financement. Cependant, les bonnes intentions et les bons programmes ne suffisent pas lorsque les fondements économiques de notre sécurité sociale perdent leur solidité». Il affirme également que «[...] seul un réseau serré d'institutions sociales permettra à l'économie de s'adapter et de modifier ses structures sans que cela entraîne de graves crises ou conflits sociaux et politiques. L'équilibre et le développement constant – buts de toute l'action économique – sont menacés là où règne exclusivement le calcul égoïste».<sup>116</sup>

On sent donc un Conseil fédéral fermement décidé à défendre une AI qui réponde aux besoins des bénéficiaires potentiels, mais également une solidarité envers les citoyens moins bien lotis. En 1984, les grandes lignes de politique gouvernementale pour 1983 à 1987 sont présentes dans la *RCC*. Le Conseil fédéral promet que les prestations sociales acquises ne seront pas remises en question, malgré des temps

116. *Ibidem.*

économiquement difficiles. De plus, il se veut rassurant en ajoutant qu'«en Suisse, tout le monde doit avoir la certitude qu'en cas de maladie, d'accident, d'invalidité, de chômage fortuit ou de vieillesse, il ne tombera pas dans le besoin.»<sup>117</sup>

Les points essentiels qu'il faut garder à l'esprit pour mieux comprendre la quatrième révision concernent :

- le lien solide qui lie l'AVS et l'AI, malgré des bénéficiaires ayant des besoins différents étant donné leur différence d'âge;
- le rapport de l'AI avec d'autres assurances sociales: le débat entre la coordination et la délimitation pour répondre aux spécificités des personnes invalides.

Les principes qui sont sujets à discussion lors de la mise en place de nouvelles prestations de l'AI sont :

- le choix entre des prestations d'assurance et des prestations d'assistance. Depuis la création de l'AI, les discussions ont oscillé entre ces deux pôles, mais avec toujours une volonté de mettre en place des droits plutôt que des prestations ciblées selon la preuve du besoin;
- la couverture du minimum vital, résolu dans un premier temps par les rentes et l'allocation pour impotence (prestation de secours), puis par le système des prestations complémentaires;
- la comparaison et le rôle des pays étrangers qui jouent un rôle dans l'histoire de l'AI.

Le point de vue humaniste du Conseil fédéral apparaît dès le premier message en 1958. Le Conseil fédéral conçoit l'AI comme une possibilité de considérer autrement les personnes invalides en leur donnant des droits. Les améliorations apportées à l'AI entre 1958 et 1996 sont l'expression de l'effort consenti pour répondre à la situation des personnes

117. Les grandes lignes gouvernementales entre 1983 et 1987. *RCC* 1984, 155-6.



handicapées. Finalement, les trois révisions tiennent compte des revendications des personnes invalides et répondent ainsi mieux à leurs besoins.

Bien que les arguments économiques soient présents dans les messages, il y en a toujours d'autres empreints de convictions sociales qui les contrebalancent. Le Conseil fédéral montre sa volonté de construire une AI en tenant compte des aspects économiques et sociaux. Face au contexte économique difficile dans les années 80, le Conseil fédéral refuse de toucher aux acquis, en estimant que des solutions doivent être trouvées ailleurs. Le suivi des quatre prestations montre également ces améliorations; pourtant deux points nuancent le jugement de l'élan accompagnant la mise en place de droits:

– Les prestations complémentaires, qui, bien qu'étant considérées comme un droit, sont en fait une prestation de type de l'assistance (elles sont soumises à des conditions de ressources). La décision de recourir à des prestations ciblées pour assurer le minimum vital aux personnes invalides fait que le Conseil fédéral garde un système fonctionnant sur le principe de l'assistance.

– L'objectif du premier pilier (les rentes) qui est de couvrir les besoins vitaux n'a jamais été réalisé malgré sa base constitutionnelle.

On observe donc qu'entre 1958 et 1996, le Conseil fédéral prend ses décisions en fonction de paramètres économiques et sociaux. La réflexion qu'il mène est suffisamment large pour contenir ces deux aspects. L'évolution de l'AI depuis sa création est régulière, parfois son cheminement est long, mais on remarque que le Conseil fédéral recherche le progrès.

Une dernière remarque avant de clore ce chapitre concerne 1981, Année internationale des personnes handicapées. Cette date a été marquée par une véritable prise de conscience des besoins et des réalités des personnes invalides dans toute la Suisse et a stimulé la réflexion au sujet de leurs conditions de vie.



# Chapitre II

## La quatrième révision de l'Assurance invalidité



## Contexte général de la révision

Le chapitre précédent retrace l'évolution de l'AI entre 1958 et 1996, globalement et à travers quatre prestations, ainsi que trois principes de l'AI. Le présent chapitre expose le développement de la quatrième révision de l'AI selon la même logique. Il débute par une introduction sur le contexte général, puis reprend les quatre prestations. La procédure de consultation de novembre 1996 et le message relatif à la première partie de la quatrième révision de l'AI du 25 juin 1997 servent de base pour construire cette partie.

La quatrième révision est le résultat d'une motion déposée par la Commission de sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-CE). Elle demandait au Conseil fédéral «d'examiner en détail la situation de l'Assurance invalidité, qui se dégrade rapidement, en tenant compte de tous les facteurs sociaux et économiques, et de soumettre dans les plus brefs délais aux Chambres fédérales des propositions de mesures»<sup>118</sup>. La commission précise en cinq points l'orientation de ces changements. En résumé, il faut simplifier le système administratif, améliorer la coordination entre les assurances, diminuer les différences intercantionales dans l'application de la loi, consolider financièrement les comptes en économisant et favoriser l'intégration professionnelle. Voici en quelques mots les recommandations de la

118. Motion de la Commission de sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-CE) du 28 septembre 1994.

commission qui sont considérées comme le point de départ de la quatrième révision de l'AI.

### **Texte de la procédure de consultation, novembre 1996**

Le Conseil fédéral a choisi de procéder à une consultation élargie, différente de la procédure habituelle, en demandant les avis de la Commission fédérale AVS/AI, des partis politiques, des cantons, des organisations faîtières de l'économie et des associations de personnes handicapées.

La durée de la procédure de consultation a été raccourcie à deux mois et demi, au lieu des trois habituels. Elle débute le 5 décembre 1996 pour se terminer le 20 février 1997. Le délai imparti pour prendre position s'en trouve d'autant plus diminué qu'il englobe les fêtes de fin d'année.

Une lettre signée par la conseillère fédérale et cheffe du Département fédéral de l'intérieur R. Dreifuss accompagne le document *Quatrième révision de la LAI, caractéristiques et points essentiels* soumis à la consultation. D'emblée, elle précise que le souci majeur du Conseil fédéral porte sur l'assainissement et la consolidation financière de l'AI. C'est pourquoi la révision propose plusieurs mesures pour combler le déficit de l'AI, comme par exemple le transfert des allocations pour perte de gain (APG) ou des mesures d'économie sur des prestations individuelles. Elle précise que l'objectif est de coordonner la quatrième révision de l'AI avec la sixième révision des APG et la création de l'assurance maternité.

La division de la révision en deux parties doit permettre de prendre dans un premier temps des mesures rapides «de réduction et de maîtrise des coûts ainsi qu'une augmentation tout aussi immédiate des recettes»<sup>119</sup>. Dans un deuxième temps, tout en poursuivant la consolida-

119. Département fédéral de l'intérieur (11.1996), *Quatrième révision de la LAI. Caractéristiques et points essentiels* (texte de la procédure de consultation), 10-11.

tion financière, il s'agira de réfléchir au catalogue de prestations, à la répartition des tâches entre l'AI, la Confédération et les cantons, ainsi qu'aux mesures de procédure et de coordination.

La structure de la table des matières montre que cette révision porte d'abord sur les aspects économiques (sur quinze sous-chapitres, dix peuvent être considérés comme des mesures d'assainissement et de consolidation financière).

Pour avoir une vue plus générale des vingt et une modifications (première et deuxième parties), nous les avons classées en deux catégories, selon que la mesure proposée est destinée à assainir la situation financière de l'AI ou apporte une amélioration directe à l'assuré.

La première partie de la révision contient neuf propositions. Huit mesures sont destinées à l'assainissement et à la maîtrise des coûts, soit deux suppressions de prestations individuelles, une suppression de prestation collective, deux mesures pour changer des procédures de recours et trois mesures pour mettre en place un financement supplémentaire ou des outils d'évaluation.

Une seule mesure est destinée à améliorer la situation des personnes invalides, et propose un élargissement de la définition de l'invalidité.

La deuxième partie de la révision s'articule autour de douze propositions, dont sept concernent l'assainissement et la maîtrise des coûts, soit une suppression de prestation individuelle, deux diminutions de prestations individuelles, une suppression de prestation collective, un transfert financier aux cantons, une mesure pour simplifier le système et améliorer la coordination entre assurances et une mesure pour mettre en place des outils supplémentaires d'évaluation qui permettront de faire des économies.

Cinq mesures sont proposées en faveur d'une amélioration de la situation des personnes invalides, soit trois mesures qui augmentent le montant de prestations et deux mesures pour encourager l'intégration professionnelle.

En résumé, sur vingt et une propositions, plus des deux tiers portent sur l'aspect économique de l'AI. L'orientation de la quatrième révision montre ainsi clairement les objectifs gouvernementaux en la matière.

Elle démarre dans une atmosphère d'urgence. Il n'y a pas de place pour une réflexion en profondeur sur l'impact que peuvent avoir des suppressions de prestations que le Conseil fédéral considère comme « dignes d'être retenues »<sup>120</sup>.

### **Message du Conseil fédéral du 25 juin 1997 concernant la première partie de la révision**

Le contenu est quasiment identique au texte de la procédure de consultation, mis à part qu'il donne les résultats de celle-ci. Le Conseil fédéral en a fait une synthèse en ne tenant compte que de 69 prises de position sur les 143 réponses reçues. Il justifie ce procédé par un souci de simplification, mais il ne précise pas en fonction de quels critères il les a choisies. La liste des organismes consultés n'est pas publiée, ce qui ne nous permet pas de savoir si un équilibre est respecté entre milieux politiques, économiques et sociaux. De plus, les résultats sont difficilement évaluables, car les termes utilisés sont imprécis, comme par exemple « la plupart », « certains participants », « une grande partie », « la grande majorité des participants »<sup>121</sup>.

Il est donc difficile de se faire une idée très objective du résultat de cette procédure. Par rapport au texte de la procédure de consultation, le Conseil fédéral inscrit vingt-neuf propositions entre la première partie et la deuxième partie qui sont quasiment identiques.

Le message correspond aux grandes lignes gouvernementales 1995-1999: «Consolider les bases financières de l'AVS/AI et éliminer les structures et les procédures de nature à entraîner une spirale des coûts dans le secteur de la santé et de la sécurité sociale.»<sup>122</sup> En résumé, la quatrième révision de l'AI a pour principal objectif de consolider et

120. Lettre de M<sup>me</sup> R. Dreifuss, accompagnant le texte de la procédure de consultation.

121. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la première partie de la révision de l'Assurance invalidité du 25 juin 1997. *FF* 1997 159-161.

122. *Ibidem*, 142.



d'assainir financièrement l'AI, sans charger les employeurs et les assurés sur un plan financier. Pour analyser la teneur de cette révision, il est intéressant de reprendre les points repérés dans l'évolution de l'AI entre 1958 et 1996 (lien entre l'AVS et l'AI, adaptation des prestations et rapport de l'AI avec d'autres assurances sociales) et les trois principes développés auparavant (l'AI, assistance ou assurance, le minimum vital et la comparaison avec les pays étrangers).

### *Liens entre l'AVS et l'AI*

Le Conseil fédéral ne fait pas mention de ce lien, si ce n'est pour justifier la suppression d'une prestation individuelle (rente complémentaire) ou pour calquer un catalogue de prestations de l'AVS sur l'AI (moyens auxiliaires). Ces deux mesures représentent une détérioration pour les assurés de l'AI, dont la situation financière est reconnue comme plus précaire que celle des rentiers de l'AVS. L'AVS a donc un effet négatif sur cette quatrième révision de l'AI en légitimant une diminution de prestations.

### *Adaptation des prestations*

Dans le message du 25 juin 1997, la première partie de la révision contient deux adaptations en faveur des assurés. D'une part, l'introduction de la notion de handicap psychique dans la définition de l'invalidité. Cette adaptation correspond mieux à la pratique des tribunaux et de l'administration qui différencient le handicap psychique des handicaps mental et physique. D'autre part, l'AI ne peut plus réduire les prestations en cas de faute grave; la Suisse est en conformité avec les traités internationaux auxquels elle a adhéré. Concernant les réductions, la première partie amène la suppression de deux prestations individuelles (quart de rente, rente complémentaire). C'est la première fois dans l'histoire de l'AI que l'on supprime des droits qui touchent directement l'assuré.

La deuxième partie propose des améliorations financières pour les personnes handicapées de naissance ou précocement et des mesures pour favoriser l'intégration professionnelle. Il y a également le remplacement du terme «impotent», considéré comme dépassé (allocation pour impotence à indemnité pour assistance). Le reste des propositions contient différentes restrictions: la suppression des mesures médicales (article 12 LAI), la réduction du catalogue des moyens auxiliaires, l'apparition d'une participation aux coûts pour les mesures médicales selon l'article 13 LAI, comme dans l'assurance maladie. On remarque que la quatrième révision de l'AI est la première révision qui s'attaque à l'assuré lui-même en le privant de certains droits.

### *Rapport de l'AI avec d'autres assurances sociales*

La motion de la Commission fédérale AVS/AI demande au Conseil fédéral d'améliorer la coordination entre assurances. Le message prend cette orientation en proposant, d'un côté, des mesures visant une meilleure délimitation de l'AI par rapport aux autres assurances, en particulier l'assurance chômage et l'assurance maladie et, de l'autre côté, des moyens pour améliorer la coordination entre elles.

### *Les prestations de l'Assurance invalidité: assistance ou assurance?*

On voit un glissement des prestations du régime de l'assurance vers celui de l'assistance. Deux droits individuels (le quart de rente et la rente complémentaire) sont supprimés et remplacés par les prestations complémentaires, dont les conditions d'octroi dépendent de la situation financière de l'assuré et non de son incapacité de gain. L'exposé de M<sup>me</sup> R. Dreifuss devant le Conseil des Etats, le 17 décembre 1997, ne laisse planer aucun doute. «Nous aurons besoin de combiner ce que certains appellent de façon dépréciative le «système arrosoir» – moi j'aime jardiner et j'aime avoir un arrosoir, [...], avec le système additionnel qu'on pourrait appeler peut-être, pour rester dans le jardinage,

le «système du tuteur», c'est-à-dire à telle plante individuelle, telle réponse particulière.»<sup>123</sup>

Avec cette image, la conseillère fédérale propose que le développement de l'AI dans les prochaines années se dirige principalement vers des mesures ciblées. Dans son discours, elle exprime le souhait de développer le système des prestations complémentaires comme instrument pour combler les lacunes des assurances sociales. En fait, le Conseil fédéral donne l'impression de laisser tomber le système des rentes comme instrument assurant l'assise financière des personnes à l'AI pour se concentrer sur les prestations complémentaires dont le fonctionnement repose sur d'autres principes. Un des inconvénients majeurs des prestations complémentaires concerne le remplissage annuel du formulaire pour établir l'insuffisance de revenu, alors que la rente AI est octroyée à vie. Pour les personnes invalides, le passage à des mesures ciblées, plus astreignantes administrativement, constitue une difficulté supplémentaire pour accéder à des moyens financiers suffisants pour vivre.

Le message ne contient pas de développement sur des valeurs sociales et humanistes. Tous les arguments avancés vont dans le sens des mesures d'assainissement et de consolidation financière. Il n'y a pas de développement sur les aspects sociaux de l'intégration. Les besoins des personnes handicapées ne font pas partie des préoccupations principales du Conseil fédéral. On est loin des propos de M. H. Hürlimann en 1981.

### *Le minimum vital*

La quatrième révision ne se préoccupe pas de la condition financière des assurés, mais plutôt de celle de l'AI. En 1998, les rentes ne couvrent toujours pas les besoins vitaux des assurés. Une nouvelle fois, le

123. Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale 97.052, Conseil des Etats, session d'hiver 1997, 11<sup>e</sup> séance, mercredi 17 septembre 1997, Assurance invalidité, quatrième révision (première partie). Intervention de M<sup>me</sup> R. Dreifuss.

Conseil fédéral ne tient pas compte du texte de la Constitution fédérale selon lequel les rentes doivent couvrir les besoins de manière appropriée, il préfère s'appuyer sur les prestations complémentaires.

### *La comparaison avec les pays étrangers*

En fin de message, le Conseil fédéral justifie la quatrième révision par sa compatibilité avec le droit européen. Il estime que même avec la suppression de la rente complémentaire, la Suisse possède une sécurité sociale parmi les meilleures. Il utilise également la comparaison avec l'Europe comme argument pour la suppression du quart de rente. Alors qu'en 1958 les pays étrangers servaient d'exemple à suivre, on pourrait dire de manière ironique que l'élève a si bien dépassé son maître qu'il supprime les prestations pour permettre à celui-ci de le rattraper. Ce sous-chapitre permet d'observer le changement d'orientation pris dans l'AI. Les priorités ont changé. Il ne s'agit plus de mettre en place une assurance «généreuse», mais d'instaurer un meilleur système financier.

### *Situation au 15 janvier 1999*

Le contenu de la première partie de la révision est accepté le 23 juin 1998 par le Conseil des Etats et le Conseil national. Mi-juillet, un référendum est lancé par l'Association suisse des paraplégiques (ASP) et l'Association suisse des invalides (ASI). Le 6 septembre 1998, *Le Matin* annonce que les 50 000 signatures du référendum ont été récoltées. Le 14 octobre 1998, 78 100 signatures sont déposées à Berne. En janvier 1999, 77 580 signatures sont validées par la Chancellerie fédérale. Le peuple suisse devra donc voter sur la quatrième révision (première partie).

# Zoom sur quatre prestations remises en cause dans la quatrième révision

## Le quart de rente

*Texte de la procédure de consultation, novembre 1996*

Bien que le Parlement ait refusé à deux reprises la suppression du quart de rente, le Conseil fédéral propose de nouveau cette mesure dans son projet. Il la justifie en disant que les quarts de rente n'ont jamais eu le succès escompté vu le nombre restreint de bénéficiaires (6000 personnes<sup>124</sup>). Cette suppression fait partie des mesures d'économies en vue d'assainir financièrement l'AI. Cela permettrait une économie annuelle pour l'AI de 10 millions, de 6 pour la Confédération et de 3 pour les cantons pour les six prochaines années. Le Conseil fédéral ne craint pas une augmentation massive du nombre de demi-rentes, estimant que les directives d'application sont claires.

La proposition est que les assurés ayant acquis un droit avant l'entrée en vigueur continuent de toucher ces deux prestations, mais qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999, il faille une incapacité de gain d'au moins 50% pour obtenir une rente AI. Ce taux correspond à celui en vigueur entre 1958 et 1988; il y a donc un sérieux retour en arrière. Quant à la rente pour cas pénibles<sup>125</sup>, rattachée au quart de rente, elle serait trans-

124. Message du 25 juin 1997, *op. cit.*, 164.

125. Dans les cas pénibles, définis dans le règlement, les assurés ont droit à une demi-rente avec un degré d'invalidité d'au moins 40%.

férée dans les prestations complémentaires avec tous les inconvénients que cela implique.

*Message du Conseil fédéral du 25 juin 1997  
concernant la première partie de la révision*

Le premier projet de message daté d'avril 1997 n'incluait pas la suppression du quart de rente lors de sa présentation à la Commission fédérale de l'AVS/AI. C'est à la suite des délibérations de cet organe que le Conseil fédéral a remis cette mesure. Les raisons précises ne sont pas évoquées. On peut penser que le nombre de mesures d'économies n'était pas suffisant.

Le résultat de la procédure de consultation montre cependant que la suppression du quart de rente est refusée par la majorité des organes qui ont pris position. Les arguments en faveur du maintien du quart de rente considèrent celui-ci comme un moyen d'intégration professionnelle qui ne provoque pas de coûts exagérés. Sans tenir compte de ces considérations, le Conseil fédéral maintient la suppression avec les mêmes arguments que dans la procédure de consultation. Pourtant, le Conseil fédéral n'a pas élaboré une réflexion globale au sujet de l'intégration professionnelle et, avec l'offre de places de travail actuellement restreinte, les personnes handicapées sont souvent les premières à se retrouver au chômage.

Le quart de rente et la rente pour cas pénibles, deux droits durement acquis en 1988, se retrouvent dans le chapitre « mesures d'économies de la quatrième révision de l'AI ». Le Conseil fédéral confirme qu'un remplacement partiel est prévu par des prestations complémentaires.

*Débats du Parlement*

Vu la divergence entre les réponses de la procédure de consultation et la décision du Conseil fédéral, le quart de rente est la seule modification de la révision ayant suscité un véritable débat au sein du Parle-

ment. En décembre 1997, le Conseil des Etats a accepté la première partie de la révision. Le 18 juin 1998, le Conseil national refuse la suppression du quart de rente par 84 voix contre 76. Le 23 juin 1998, le Conseil des Etats doit en débattre de nouveau. Il confirme la suppression par 25 voix contre 13. Le 24 juin 1998, le Conseil national suit le Conseil des Etats par 76 voix contre 72.

Le Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale contient la retranscription des débats du Parlement. On y trouve les arguments avancés au sujet du quart de rente.

### *Aspects financiers du quart de rente*

Les différents orateurs qui se sont prononcés pour le maintien du quart de rente disent que la suppression du quart de rente est une mesure alibi. Ils affirment que ce n'est pas en supprimant une prestation que l'on va résoudre les problèmes de l'AI. Certains craignent que le nombre de demi-rentes augmente, d'autres que l'intégration professionnelle soit moins efficace, donc que les personnes concernées dépendent encore plus de l'AI.

Les différents orateurs qui se sont prononcés pour la suppression du quart de rente disent au contraire que la suppression du quart de rente actuel permettra de mieux cibler les prestations et ainsi éliminer les «cas bagatelles, qui, en somme, ne méritent pas l'octroi d'une rente»<sup>126</sup>. Pour eux, cette suppression correspond à une mesure d'assainissement.

### *Aspects sociaux du quart de rente*

Les différents orateurs qui se sont prononcés pour le maintien du quart de rente disent que le transfert du quart de rente dans les prestations complémentaires est un passage d'un régime d'assurance sociale à un régime d'assistance. En effet, le principe de l'assurance est un élé-

126. Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale 97.052, Conseil des Etats, session d'hiver 1997, 11<sup>e</sup> séance, mercredi 17 septembre 1997, Assurance invalidité, quatrième révision (première partie). Intervention de M. Anton Cottier.

ment fondamental de l'équité sociale et de la liberté ainsi que de l'intégrité de tous les assurés; le quart de rente stimule la motivation des personnes invalides à s'intégrer sur le marché du travail.

*Aspect « exportation » du quart de rente (eurocompatibilité)*

Les différents orateurs qui se sont prononcés pour le maintien du quart de rente disent que le problème doit se résoudre dans un contexte plus général que celui de l'AI. Ils remarquent que d'autres pays comme la Suède ont un quart de rente.

Les différents orateurs qui se sont prononcés pour la suppression du quart de rente prétendent qu'il est impossible de contrôler s'il y a des abus à l'étranger. Pour eux, la suppression n'est qu'une anticipation des modifications que la Suisse sera amenée à mettre en place pour devenir eurocompatible.

Comme on le voit, les arguments employés sont à la fois d'ordre économique et social, alors que le projet du Conseil fédéral contient en majeure partie des arguments économiques. S'exprimant à travers M<sup>me</sup> R. Dreifuss, dans une intervention au Conseil des Etats, le Conseil fédéral déclare que le contexte actuel de discussion se situe à un niveau économique. Elle décrit le quart de rente comme un échec intégral, bien que 3900<sup>127</sup> personnes invalides soient intégrées professionnellement. Le ton de son discours montre que les aspects sociaux ont fait place à de pures mesures d'économies. «Je ne pense pas que nous devions nous cramponner à une mesure qui n'a pas fait ses preuves et, dans le besoin d'assainissement, de contrôle et de boulons resserrés dans lequel nous nous trouvons actuellement, nous pouvons prendre cette décision.»<sup>128</sup> Le discours est clair, le quart de rente est sacrifié sur l'autel de la quatrième révision de l'AI au nom de l'assainissement, objectif «suprême»<sup>129</sup> fixé par le Conseil fédéral, sans avoir jamais fait l'objet d'une véritable évaluation qualitative et quantitative.

127. *Ibidem*. Intervention de M<sup>me</sup> R. Dreifuss.

128. *Ibidem*.

129. Département fédéral de l'intérieur (11.1996), *op. cit.*, 8.



## **Les subventions aux frais de transport (article 109 bis RAI)**

*Texte de la procédure de consultation, novembre 1996*

Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) propose, dans les mesures d'économie de la première partie de la révision, de supprimer l'art. 109 bis RAI. Cela permettrait à l'AI d'économiser 3 millions de francs, 2 à la Confédération et 2 aux cantons. Le DFI estime que ce genre de prestations est du ressort des cantons, en affirmant que les effets de cette subvention ont lieu dans un espace défini, où l'on connaît mieux les bénéficiaires. Il estime également que la collaboration avec les différents partenaires en serait améliorée. Le DFI tire ses arguments des « critères de la nouvelle péréquation financière, rapport du DFF et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, p. 19 »<sup>130</sup>.

*Message du Conseil fédéral du 25 juin 1997  
concernant la première partie de la révision*

Selon les résultats de la procédure de consultation, la plupart des participants ont accepté cette suppression. Malgré cela, le Conseil fédéral a décidé de retirer<sup>131</sup> cette mesure d'assainissement pour la déplacer dans le dossier de la péréquation financière entre Confédération et cantons, en soulignant que le futur subventionnement par les cantons devrait être garanti.

Cette mesure d'économie va vraisemblablement s'effectuer lors de la nouvelle répartition des tâches Confédération-cantons et risque de passer inaperçue, noyée dans le dossier complexe de la péréquation. Un des risques du transfert du financement aux cantons serait l'inégalité de traitement des ayants droit.

130. *Ibidem*, 12.

131. Message relatif à la quatrième révision de la Loi sur l'assurance invalidité, première partie (quatrième révision de l'AI, première partie) *FF* 1997, IV, 174.

## **Les mesures médicales (article 12 LAI)**

*Texte de la procédure de consultation, novembre 1996*

La suppression de l'article 12 LAI appartient à la seconde partie de la révision. Dans la lettre accompagnant la procédure de consultation, elle est présentée comme une mesure d'économie d'urgence facile à prendre, car elle « n'exige aucun examen supplémentaire ». En 1994, les dépenses pour les mesures médicales selon l'article 12 LAI s'élevaient à 40 millions de francs. Les principaux soins médicaux payés aux assurés pour améliorer leur capacité de gain sont les suivants : opérations de la cataracte, installation d'implants cochléaires, interventions orthopédiques, traitements suite à des paralysies essentiellement chez des assurés jeunes.

Le Conseil fédéral pense que depuis l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1996 de l'assurance maladie obligatoire, l'article 12 LAI n'a plus de raison d'exister. Il estime qu'il faut supprimer « le privilège »<sup>132</sup> des mesures médicales de l'AI. Mais peut-on parler de privilège, alors que tous les cotisants ont droit à de telles prestations en cas d'invalidité ? De toute manière, le recours à ce terme est choquant.

Il est vrai que l'AI dispose d'un éventail plus large de mesures que l'assurance maladie : le remboursement, à certaines conditions, de traitements à l'étranger, le remboursement des frais de déplacement en Suisse, nécessaires à l'examen du bien-fondé de la demande et éventuellement une contribution exceptionnelle aux frais de voyage à l'étranger. De plus, l'AI n'a pas de franchise, pas de participation de 10 % aux frais médicaux et pas non plus de primes d'assurance élevées comme dans l'assurance maladie. Toutes ces spécificités sont là pour assurer une réadaptation optimale.

132. Département fédéral de l'intérieur (11.1996), *op. cit.*, 30.

Pourtant, dans ce même texte de la procédure de consultation, le Conseil fédéral considère que l'assurance maladie, par son fonctionnement (primes élevées, franchise, 10% de participation aux frais médicaux, catalogue de prestations plus restreint que celui de l'AI), fragilise la situation financière, mais également les possibilités de réadaptation physique des assurés de l'AI. D'autre part, dans la deuxième partie, deux autres mesures visent à une amélioration de l'intégration professionnelle.

On peut se demander pourquoi le Conseil fédéral met de côté ces deux arguments et surtout s'il est logique de supprimer l'article 12 LAI qui assure des moyens optimaux de réadaptation. Le Conseil fédéral décide tout de même de les supprimer en s'appuyant sur deux arguments d'économie. D'une part, la disparition des mesures médicales diminue les dépenses; d'autre part, il n'y aura plus de frais de tribunaux et d'administration étant donné que les problèmes de délimitation entre l'assurance maladie et l'AI n'existeront plus.

*Message du Conseil fédéral du 25 juin 1997  
concernant la première partie de la révision*

Le Conseil fédéral maintient dans la deuxième partie de la révision un transfert des mesures médicales (article 12 LAI) dans le système de l'assurance maladie. Cette opération permettra de poursuivre la consolidation de l'AI.

## **L'allocation pour impotent**

*Texte de la procédure de consultation, novembre 1996*

Le DFI propose l'introduction d'une allocation pour assistance dans le cadre de la quatrième partie de la révision<sup>133</sup>. Cette innovation fait partie des revendications des organisations privées d'aide aux per-

133. *Ibidem*, 36 ss.

sonnes handicapées. Les raisons invoquées sont les suivantes: le système actuel ne correspond plus aux besoins des usagers d'un point de vue financier mais également dans sa conception; enfin le terme «impotent» est choquant. La proposition du Conseil fédéral est de transformer l'allocation pour impotent en allocation pour assistance. Il suggère de changer le concept de cette prestation, par exemple en la ciblant à ceux qui en ont besoin, c'est-à-dire les personnes dans «[...] l'impossibilité d'atteindre un certain seuil de revenu», ou en rendant cette prestation mixte. Au cas où le concept resterait tel quel, il faudrait augmenter le nombre de prestations, simplifier le système, changer les conditions d'octroi, éventuellement en fonction de l'activité lucrative.

Le DFI souligne que cette allocation pour impotent devra simultanément être revue dans l'AVS. Il précise qu'«il convient de rechercher des solutions qui entraîneront un élargissement modéré des prestations. Il faut viser à une simplification du système actuel sans pour autant défavoriser les bénéficiaires actuels.»

*Message du Conseil fédéral du 25 juin 1997  
concernant la première partie de la révision*

Les termes utilisés par le Conseil fédéral montrent que toutes les améliorations promises pour l'allocation pour assistance dans le texte de procédure de consultation sont loin de se réaliser. Le Conseil fédéral parle d'un «élargissement modeste» où l'«on veillera en particulier à ce que les assurés ne soient pas moins bien lotis que dans le système actuel»<sup>134</sup>. Les suites s'annoncent sous des auspices très pessimistes. Lors du débat au Conseil national, le 18 juin 1998, M<sup>me</sup> R. Dreifuss annonce que le principal projet de nouvelles prestations dans la deuxième partie de la révision est l'allocation pour assistance. Elle souligne «qu'on ne peut pas attendre des familles qu'elles perdent des milliers et des milliers de francs pour assurer elles-mêmes les soins des personnes

134. Message relatif à la quatrième révision, *op. cit.*, 145 ss.

invalides»<sup>135</sup>. Elle donne un élan encourageant à la mise en place de l'allocation pour assistance ou indemnité d'assistance<sup>136</sup>. Il est cependant difficile d'y croire dans le contexte d'assainissement présidant aux modifications de la quatrième révision de l'AI.

135. Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale 97.052. Conseil national, session d'été 1998, 9<sup>e</sup> séance, jeudi 18 juin 1998, Assurance invalidité, quatrième révision (1<sup>re</sup> partie). Intervention de M<sup>me</sup> R. Dreifuss. Version provisoire du 13 juillet 1998.

136. Indemnité d'assistance est le terme utilisé par le Conseil fédéral dans son message du 25 juin 1997. Il est synonyme d'allocation pour assistance employé dans le texte de la procédure de consultation.

# Conclusion

Ce chapitre consacré à la quatrième révision a permis de montrer que l'objectif principal fixé par le Conseil fédéral est l'assainissement financier et la maîtrise des coûts de l'AI. Pour résorber les déficits cumulés, qui se montent à près de 3 milliards de francs, divers moyens sont mis en place. Premièrement, il y a des mesures d'économies qui touchent directement l'assuré, comme la suppression de prestations individuelles (quart de rente, rente complémentaire, mesures médicales). Deuxièmement, il y a des mesures pour augmenter les recettes de l'AI, comme le transfert des allocations pour perte de gain, l'augmentation du taux de la TVA. Troisièmement, des mesures pour simplifier et améliorer le fonctionnement, comme la planification des besoins pour les ateliers, homes et centres de jour, doivent permettre de diminuer les coûts.

Dans le texte de la procédure de consultation, le Département fédéral de l'intérieur explique qu'il faut scinder la quatrième révision en deux parties pour que des mesures financières urgentes puissent être rapidement mises en place. Il souligne que, dans la deuxième partie, il y aura non seulement des mesures de consolidation financière, mais également un élargissement des prestations. La lecture du message du Conseil fédéral du 25 juin 1998 montre cependant que la deuxième partie contient majoritairement des mesures de consolidation. Visiblement, la volonté d'assainissement qui devait surtout prédominer dans la première partie de la révision semble s'étendre à la deuxième partie

## *Conclusion*

de la révision. Cette impression se confirme le 17 décembre 1997, lors d'une intervention de M<sup>me</sup> R. Dreifuss devant le Conseil des Etats: «Pour être déjà très engagée dans la préparation de cette deuxième partie, je dois dire que, là aussi, il y aura des décisions douloureuses à prendre. Il y aura des décisions qui seront peut-être un pas en arrière et qui ne rapporteront pas grand-chose, mais que nous devons sans doute vous proposer quand même.»<sup>137</sup>

En comparant avec les autres révisions de l'AI, on sent à l'évidence que la volonté de maintenir des droits pour les personnes invalides s'est affaiblie. Dans les déclarations du Conseil fédéral, on ne voit pas de réflexion globale au sujet de l'AI sur les prestations actuelles. Le Conseil fédéral se jette à «corps perdu» dans les économies. Tous les arguments évoqués dans la quatrième révision sont principalement d'ordre financier, alors que dans le chapitre précédent, on a pu observer un équilibre entre les arguments sociaux et économiques.

137. Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale 97.052. Conseil national, session d'été 1998, 9<sup>e</sup> séance, jeudi 18 juin 1998, *op. cit.*





## Chapitre III

Pour une Assurance invalidité  
digne de ce nom



# L'Assurance invalidité suisse en comparaison internationale

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, la première partie de la quatrième révision de l'AI procède très largement du démantèlement. C'est d'autant plus regrettable que l'AI, de son origine jusqu'au milieu des années 80, s'est développée dans un sens contraire, devenant une véritable assurance pour les personnes invalides. La question qui se pose dès lors est celle de savoir si l'évolution que connaît actuellement la Suisse est similaire à celle d'autres pays européens<sup>138</sup>. L'Allemagne, l'Autriche, l'Italie et la France seront pris comme exemples, car ces pays sont souvent cités dans les messages du Conseil fédéral ou des articles des *RCC*.

Mais auparavant, nous allons nous pencher sur un rapport publié par l'ONU et intitulé *Les Droits de l'Homme et l'invalidité*, qui permet d'appréhender le thème de l'invalidité sous un angle plus large.

138. Nous allons nous baser sur des documents disponibles à la bibliothèque du Bureau international du travail (BIT) et sur un document (MISSOC) donnant la situation au 1<sup>er</sup> juillet 1996 qui, complété, avec des informations plus récentes issues d'articles divers donne une vision intéressante de l'AI en comparaison internationale. MISSOC, Système d'information communautaire sur la protection sociale, La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne, situation au 1<sup>er</sup> juillet 1996 et évolution, Emploi & affaires sociales, Commission européenne, Direction générale «Emploi, relations industrielles et affaires sociales». Unité V/E.2, manuscrit terminé en 1997.

# Droits de l'Homme et invalidité

Ce rapport de l'ONU permet de sortir du contexte helvétique de l'AI en abordant ce sujet au niveau mondial. Les points qui permettent de replacer la situation de l'invalidité en Suisse dans son contexte sont le nombre de personnes invalides dans le monde et les causes de leur invalidité et le nombre de textes internationaux réglant le traitement des personnes invalides.

## Nombre de personnes invalides et causes d'invalidité

Dans l'introduction du rapport de l'ONU, M. L. Despouy écrit qu'environ 600 millions<sup>139</sup> de personnes souffrent d'une forme quelconque d'invalidité à travers le monde. Cela représente un peu moins de 10 % de la population mondiale.

L'invalidité est donc un problème qui n'a pas de frontière. Des centaines de millions de personnes, de par le monde, ont des problèmes similaires. En Suisse pourtant, lorsque l'on parle de personnes handicapées (estimées à 670 000), on les considère presque toujours comme une minorité inexistante: même M<sup>me</sup> R. Dreifuss joue sur cette notion

139. Despouy, L. (1991), *Les Droits de l'Homme et l'Invalidité, Rapport final de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités*, 43<sup>e</sup> session, Point 12 de l'ordre du jour provisoire. Nations Unies, Conseil Economique et Social, 1.

**Causes de l'invalidité établies  
par l'Organisation mondiale de la santé (OMS)**

Maladies somatiques non contagieuses	100 millions
Traumatismes/blessures	78 millions
Malnutrition	100 millions
Troubles psychiatriques fonctionnels	40 millions
Alcoolisme chronique et toxicomanie	100 millions
Maladies congénitales	100 millions
Maladies contagieuses	56 millions
<b>Total</b>	<b>574 millions</b>

de minorité en justifiant par exemple la suppression du quart de rente par le nombre restreint de bénéficiaires (6000 personnes).

## **Droits des personnes invalides au niveau mondial**

Il existe un grand nombre de textes internationaux et européens contenant des recommandations sur la manière de considérer l'invalidité, mais aussi sur les moyens pour améliorer les conditions de vie des personnes invalides. M. L. Despouy explique dans ce rapport que « conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et de la Charte internationale des Droits de l'Homme, les personnes qui souffrent d'une forme quelconque d'invalidité ont non seulement le droit d'exercer ensemble des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels consacrés dans ces instruments et dans d'autres, mais le droit de les exercer dans des conditions d'égalité avec les autres leur est également reconnu »<sup>140</sup>.

Dans la quatrième révision de l'AI, ce genre de considérations n'a hélas pas été repris, comme nous l'avons vu: au lieu de se diriger vers

140. *Ibidem*, 7.

un régime d'assurance, garantissant l'équité sociale et des droits, le Conseil fédéral s'oriente vers des mesures de l'ordre de l'assistance.

En annexe, la liste non exhaustive des chartes internationales est retranscrite. L'existence de ces textes montre que l'invalidité a engendré de nombreuses recommandations écrites, signe que des personnes se préoccupent de la situation des invalides et prennent le temps d'y réfléchir, mais aussi de convaincre les Etats de faire évoluer la situation. Cela démontre qu'une réflexion est menée sur la base d'objectifs qui ne sont – de loin! – pas qu'économiques. Bien entendu, ces recommandations idéales et philosophiques sont loin d'être appliquées avec rigueur dans tous les pays: la Suisse en est un bon exemple avec la quatrième révision de l'AI. Pourtant, certains de ces textes devraient être une base de départ pour réfléchir à l'AI de manière sociale et humaniste.

# Aperçu de l'assurance invalidité dans quatre pays limitrophes

Pour comparer l'AI de la Suisse avec celles de l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie, nous avons retenu cinq points qui permettent de cerner l'AI de ces quatre voisins. D'abord, nous verrons à quand remonte l'instauration de l'assurance invalidité dans chacun de ces pays. Ensuite, de manière à mettre en lumière les différences avec l'AI suisse, nous verrons quelles sont les définitions de l'invalidité dans chaque pays, quels sont les taux minimaux d'incapacité et, mis à part la rente, quelles sont les autres allocations permettant aux personnes invalides d'accéder à l'autonomie. Enfin, nous verrons si, comme en Suisse, la primauté de la réadaptation sur la rente est appliquée.

## Dates de l'instauration de l'assurance invalidité

Suisse	Loi du 19 juin 1959
France	Loi du 5 avril 1930
Italie	Décret-loi du 21 avril 1919, N° 603
Allemagne	Loi du 22 juin 1889
Autriche	Loi du 16 décembre 1906 (employés) Loi du 26 mars 1930 (ouvriers)

La Suisse, en introduisant l'AI le 1<sup>er</sup> janvier 1960, a quelques dizaines d'années de retard sur les pays voisins. Bien que l'introduction de l'article 34 quater dans la Constitution fédérale date du 6 décembre 1925,

il a fallu trente-cinq ans jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi sur l'assurance invalidité. Il est pourtant remarquable de constater que les années de retard ont joué en faveur d'une instauration aussi rapide que complète de l'AI en Suisse, afin d'égaliser la situation des pays voisins.

## **Les définitions de l'invalidité**

Les quatre pays utilisent le terme de «travailleur» et de «diminution de la capacité de gain» dans leur définition de l'invalidité. Les causes légitimant l'incapacité de gain sont, pour la France, la maladie et l'infirmité, pour l'Italie, l'infirmité physique et mentale, pour l'Allemagne, une atteinte à l'état physique ou mental, pour l'Autriche, une infirmité et une maladie. La Suisse, quant à elle, définit de manière plus détaillée l'invalidité en précisant trois causes: l'infirmité congénitale, la maladie ou l'accident.

## **Les taux minimaux d'incapacité**

Un des arguments du Conseil fédéral et de certains politiciens pour la suppression du quart de rente est que la Suisse serait le seul pays européen à donner un quart de rente pour un taux d'incapacité d'au moins 40%. Effectivement, les quatre pays étudiés ici ont un taux minimal d'incapacité qui se situe entre 50% et 66<sup>2/3</sup>%. Cependant, d'autres pays européens possèdent un taux d'invalidité plus bas que celui de la Suisse: il s'agit de la Suède et des Pays-Bas avec 25% et de l'Espagne avec 33%.

## **Les autres allocations permettant aux personnes invalides d'accéder à l'autonomie**

Les quatre pays voisins octroient ou vont mettre en place une allocation supplémentaire pour permettre aux personnes invalides de rece-



voir de l'aide d'une tierce personne pour accomplir les actes de la vie quotidienne. On observe que ce mouvement a aussi atteint la Suisse, avec différentes réflexions pour l'amélioration de l'allocation pour impotence et l'instauration du bonus d'assistance depuis la dixième révision de l'AVS.

## **La primauté de la réadaptation sur la rente**

Les quatre pays voisins ont également mis en œuvre des mesures préventives pour éviter une diminution de la capacité de gain. L'Autriche et l'Allemagne appliquent des mesures de prévention professionnelle et médicale. La France a instauré des centres spécialisés pour une rééducation professionnelle. L'Italie utilise des moyens médicaux pour prévenir une dégradation de la capacité de gain. Le système suisse se rapproche le plus de l'Autriche et de l'Allemagne, avec des mesures professionnelles et médicales.

De manière générale, on voit donc que les assurances invalidité des quatre pays limitrophes ont un dispositif similaire à celui de la Suisse. Dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et au début du XIX<sup>e</sup> siècle, les Etats européens, dont les quatre pays choisis, ont développé des régimes d'assurances sociales pour remplacer un système d'assistance et de charité<sup>141</sup> : il a fallu attendre 1958 pour que la Suisse fasse de même. Notre pays a rattrapé son retard en quarante ans en instaurant une assurance invalidité quasi équivalente à celles des pays qui nous entourent, une assurance, malgré des imperfections, digne de ce nom.

Hélas, comme en Suisse, on constate aujourd'hui que les quatre pays limitrophes remettent en question leur système de protection sociale. Tous instaurent des réformes, la France pour assainir financièrement sa sécurité sociale et pour la rendre plus juste, l'Italie pour donner à l'Etat

141. Montalembert, M., «L'Europe sociale». In: *La protection sociale en France*, notice 23, Paris: La Documentation française, 1996, 161-166.

le pouvoir de décider d'augmenter les cotisations et de réduire les prestations en cas de déficit, l'Allemagne pour améliorer la délimitation entre l'AI et les autres assurances afin d'économiser, et l'Autriche pour réduire le déficit. Autour de la Suisse, on observe le même mouvement de restructuration pour diminuer les dépenses. Les quatre pays fixent des objectifs de réformes pour assainir et maîtriser les coûts. De ce point de vue, la situation suisse n'a donc rien d'extraordinaire. Elle est cependant regrettable du point de vue des droits et de la dignité des personnes handicapées.

# Conclusion

Nous avons vu les améliorations régulières qui ont permis d'instaurer des prestations d'assurances, et la situation dans d'autres pays. On peut affirmer que la quatrième révision attaque le cœur de l'Assurance invalidité. On assiste au premier démantèlement social<sup>142</sup> de l'histoire de l'AI.

## Des économies « sur le dos » des personnes invalides

Pour assainir les finances, le Conseil fédéral choisit de cibler encore plus les ayants droit en utilisant le critère de condition de ressources. Un tel système génère inévitablement des coûts administratifs supplémentaires pour contrôler et sélectionner les « bons » bénéficiaires. De plus, on observe qu'une politique sociale ciblée a pour effet de compliquer l'accès aux prestations. Or, actuellement, l'on sait qu'un bon nombre de bénéficiaires potentiels des prestations complémentaires ne les touchent pas, par manque d'information et à cause de la complexité des démarches annuelles à accomplir. Avec l'instauration de la preuve du besoin, le Conseil fédéral espère-t-il faire (encore) des économies « sur le dos » des personnes handicapées?

142. On parle de démantèlement social pour évoquer des stratégies politiques globales visant à réduire significativement le champ d'action et les ressources de l'Etat social. Fragnière, J.-P., Girod, R., (1998), *Dictionnaire suisse de politique sociale*. Lausanne: Réalités sociales.

## **Des prestations plus difficiles à obtenir et une remise en question du principe de base de l'AI**

On a souvent l'impression qu'il est facile d'«obtenir l'AI», parce qu'on identifie celle-ci à l'AVS. On craint les «abus». Pourtant, à l'opposé de l'AVS qui distribue des prestations sur le principe de l'arrosoir, l'AI a déjà un fonctionnement ciblé. En effet, les conditions d'octroi de l'AI sont complexes et précises, alors que celles de l'AVS sont très simples et au nombre de deux: l'âge et le nombre d'années de cotisation. Par un ciblage plus fin, on espère résoudre ces problèmes d'«abus». Dans les débats politiques, ce thème revient régulièrement. Le dernier exemple date du 13 décembre 1996, c'est une interpellation au Conseil national intitulée «Assurance invalidité (AI). Lutte contre les abus». La quatrième révision de l'AI est aussi un moyen de satisfaire ceux qui craignent ces «abus», au détriment des personnes handicapées.

Le principe de base de l'AI, comme on l'a vu, est la primauté de la réadaptation sur la rente. Différentes prestations participent à l'intégration professionnelle des personnes invalides. La suppression du quart de rente, des mesures médicales et des moyens auxiliaires va à l'encontre de ce but. Et la scission en deux parties de la quatrième révision ne favorise pas une approche globale de la réadaptation professionnelle: on peut craindre dès lors que les suppressions de la première partie ne soient pas remplacées dans la deuxième. Cette séparation met sérieusement en danger le principe de base qui garantit aux personnes invalides une insertion professionnelle et sociale.

## **Une remise en question des principes constitutionnels de l'article 34 quater**

Un autre aspect de la quatrième révision est la remise en question du premier pilier qui, selon la Constitution fédérale, doit servir à couvrir les besoins vitaux et fait partie intégrante du concept des trois pi-

liers<sup>143</sup>. La suppression de deux types de rente et leur substitution par des prestations complémentaires affaiblit considérablement celui-ci.

De plus, on observe que ce changement va à l'encontre de la Constitution qui dit que les rentes de l'assurance doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée. On peut observer un glissement en faveur des prestations complémentaires, qui sont de l'ordre de l'assistance, depuis quelques années déjà. En 1995, le Département fédéral de l'intérieur écrit que «l'objectif de la couverture du minimum vital est à notre portée, si l'on tient compte non seulement des rentes de l'AVS et de l'AI, mais aussi des prestations complémentaires. Pour cette raison, *l'amélioration des prestations dans le premier pilier n'est pas une priorité pour nous.*»<sup>144</sup> Plus loin, il déclare encore que «comme l'accomplissement du mandat constitutionnel entraînerait des difficultés importantes et aurait des effets inopportuns, nous estimons qu'il convient de *renoncer* dans un proche *avenir à conformer le système des trois piliers au mandat constitutionnel*»<sup>145</sup>.

La quatrième révision s'inscrit dans cette lignée. Le Conseil fédéral confirme ce choix en favorisant les prestations complémentaires comme moyen de garantir un minimum vital. On assiste donc à un réel démantèlement du premier pilier. Cette manière de procéder est un désavantage majeur pour toutes les personnes n'ayant pas eu d'acti-

143. «La conception des trois piliers a été mentionnée pour la première fois en 1964, dans le message relatif à la sixième révision de l'AVS qui décrit les rôles des différents piliers: le premier pilier doit garantir les besoins vitaux, le deuxième pilier doit permettre de maintenir le niveau de vie habituel, alors que le troisième pilier comprend la prévoyance privée. A cette époque, ce système était déjà largement réalisé en Suisse, si l'on se réfère à l'évolution historique, même s'il subsistait des lacunes et une absence de coordination entre chaque pilier. Les rentes ne couvrant pas le minimum vital, les prestations complémentaires de l'AVS et à l'AI furent introduites à cet effet en 1965, dans le contexte de la sixième révision de l'AVS.» Département fédéral de l'intérieur (1995), Rapport concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. 95.746, 4-5.

144. *Ibidem*, 34.

145. *Ibidem*, 37.

tivité lucrative avant la survenance de l'invalidité. En effet, celles-ci ne disposent ni du deuxième pilier, lié à l'activité professionnelle, ni, le plus souvent, du troisième pilier, lié à l'épargne personnelle. Elles sont dans une situation financière fragile. Leur revenu de base provient uniquement du premier pilier et d'éventuelles prestations complémentaires: par peur de l'abus ou pour des raisons d'assainissement, le Conseil fédéral préfère pourtant maintenir toute une partie des personnes handicapées au-dessous du minimum vital pourtant garanti par la Constitution.

En définitive, le Conseil fédéral s'éloigne à grands pas de la ligne gouvernementale des années 1958 à 1993, qui a permis la construction de l'AI. Comme l'écrit H.-P. Tschudi, «l'un des succès enregistré par le développement de l'assurance sociale fut de reléguer l'assistance sociale à l'arrière-plan»<sup>146</sup>. Avec la quatrième révision, on assiste à un retour vers un système sélectif.

### **Pour une assurance invalidité digne de ce nom**

Les 670 000 personnes handicapées en Suisse se trouvent aujourd'hui dans une situation de précarité non seulement par rapport à l'emploi, mais également, de manière inattendue, avec leur assurance de base. Cette minorité, considérée comme politiquement non intéressante d'un point de vue électoral, ne trouve guère d'appui parmi les partis politiques. Il y a donc peu de militants politiquement influents pour défendre la cause des personnes handicapées. Restent les personnes handicapées elles-mêmes et les associations de l'aide privée aux invalides pour s'inquiéter des changements à venir. De manière à pouvoir mobiliser la population et les instances économique et politique à leur cause, elles doivent développer un lien plus étroit avec le monde politique et syndical.

146. Tschudi, H.-P. (1987), *La Constitution sociale de la Suisse (L'Etat social)*. Berne: Documents de l'USS, 79.

## *Conclusion*

Avec la remise en question des principes de base de l'assurance, la quatrième révision dénature l'essence même de l'AI. Elle participe à l'érosion de l'Etat social, dont on rogne chaque jour un petit morceau (autour d'une «table ronde», par des arrêtés fédéraux urgents ou des révisions ayant pour objectif l'assainissement des finances fédérales).

Un débat d'envergure nationale autour des questions de l'invalidité et des personnes handicapées fait défaut. Quels sont leurs besoins? Comment les intégrer au mieux à la société? Comment leur garantir un traitement conforme aux Droits de l'Homme? Ce sont là les vraies questions, celles que la société helvétique doit se poser si elle veut conserver une assurance invalidité digne de ce nom.

# Bibliographie

## Historique

- CREVOISIER, CL., CHARLES, J.-F. (1985), *1960-1985: 25 ans d'AI/25 Jahre IV*. Berne: Office fédéral des assurances sociales.
- GILLIAND, P. (1988), *Politique sociale en Suisse*. Lausanne: Réalités sociales.
- GREBER, P.-Y. (1984), *Les principes fondamentaux du droit international et du droit suisse de la sécurité sociale*. Lausanne: Réalités sociales.
- GREBER, P.-Y. (1982), *Droit suisse de la Sécurité sociale*. Lausanne: Réalités sociales.
- TSCHUDI, H.-P. (1987), *La Constitution sociale de la Suisse (L'Etat social)*. Berne: Documents de l'USS.

## Feuille fédérale

- MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'Assurance invalidité ainsi qu'à un projet de loi modifiant celle sur l'Assurance vieillesse et survivants, du 24 octobre 1958. *FF* 1958 II, 1161.
- MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi modifiant celle sur l'Assurance vieillesse et survivants, ainsi qu'à l'initiative populaire pour l'augmentation des rentes de l'AVS et de l'AI en vue d'assurer un minimum vital suffisant (sixième révision AVS), du 16 septembre 1963. *FF* 1963 II, 497.



## *Bibliographie*

- MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur les prestations complémentaires à l'Assurance vieillesse, survivants et invalidité, du 21 septembre 1964. *FF* 1964 II, 705.
- MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi modifiant la loi sur l'Assurance invalidité, du 27 février 1967. *FF* 1967 I, 677.
- MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi fédérale modifiant la loi sur l'Assurance vieillesse et survivants et au sujet de l'initiative populaire en faveur d'une nouvelle amélioration de l'Assurance vieillesse et survivants et de l'Assurance invalidité (7<sup>e</sup> révision AVS), du 4 mars 1968. *FF* 1968 I, 627.
- MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet portant révision de la Constitution dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité et rapport sur l'initiative populaire pour une véritable retraite populaire, du 10 novembre 1971. *FF* 1971 II, 1609.
- MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, du 19 décembre 1975. *FF* 1976 I, 117.
- MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale concernant la deuxième révision de l'Assurance invalidité du 21 novembre 1984. *FF* 1984 I, 21.
- MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale concernant la deuxième révision sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC) du 21 novembre 1984. *FF* 1984 I, 104.
- MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale relatif au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons du 25 mai 1988. *FF* II, 1293.
- INITIATIVE POPULAIRE FÉDÉRALE pour l'extension de l'AVS et de l'AI, examen préliminaire du 31 juillet 1990. *FF* 1990 II, 1637.
- MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un arrêté fédéral relatif à l'octroi d'une allocation du 700<sup>e</sup> aux bénéficiaires de prestations complémentaires de l'AVS et à l'AI du 30 janvier 1991. *FF* 1991 I, 881.

ARRÊTÉ FÉDÉRAL concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI, ainsi que leur financement du 19 juin 1992. *FF* 1992 III, 949.

MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire fédérale pour l'extension de l'AVS et de l'AI du 5 mai 1993. *FF* 1993 II, 533.

MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale concernant l'augmentation du taux de cotisation de l'AI du 29 novembre 1993. *FF* I, 1.

ARRÊTÉ FÉDÉRAL concernant l'initiative pour l'extension de l'AVS et l'AI du 7 octobre 1994. *FF* 1994 III, 1780.

MODIFICATIONS D'AUTRES LOIS FÉDÉRALES. *FF* 1994 III, 1809.

MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale concernant la troisième révision de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (troisième rév. PC) du 20 novembre 1996. *FF* 1996 I, 1137.

MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL à l'Assemblée fédérale relatif à la quatrième révision de la loi fédérale sur l'Assurance invalidité, première partie du 25 juin 1997. *FF* 1997 IV, 142.

ARRÊTÉ FÉDÉRAL concernant le transfert à l'Assurance invalidité de capitaux du Fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain du 21 octobre 1997. *FF* 1997 IV, 747.

## **Publications de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS)**

OFFICE FÉDÉRAL DES ASSURANCES SOCIALES (1981), L'Assurance invalidité de 1960 à 1980. *RCC*.

- (1988), Les rentes AI dès 1988. Berne, *RCC*, 60.
- (1989), Premières expériences après l'introduction du quart de rente. *RCC*, 295-296.
- (1989), Question ordinaire Leuenberger-Soleure du 7 juin 1989 sur l'échelonnement plus affiné des rentes avec réponse du Conseil fédéral. *RCC*, 388 et 511.
- (1990), 30 ans de l'AI: rétrospective du point de vue d'un spécialiste de la réadaptation. *RCC*, 317-329.

## Bibliographie

- (1990), Les possibilités d'aide de l'AI en faveur des handicapés psychiques. *RCC*, 479-481.
- (1991), 25 ans de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (1966-1990). *RCC*, 159-162.
- (1992), Evolution du nombre de bénéficiaires de rentes AI entre 1986 et 1991. *RCC*, 10-17.
- (3/1994), L'Assurance invalidité dans le contexte économique actuel. *Sécurité sociale*, 108-113.
- (6/1996), Les objectifs de la troisième révision de l'Assurance invalidité sont-ils atteints? *Sécurité sociale*, 287/305-315.
- (1/1997), Consultation concernant les caractéristiques d'une quatrième révision de l'Assurance invalidité. *Sécurité sociale*, 19-21.
- (2/1997), La tâche du médecin-conseil dans l'Assurance maladie sociale. *Sécurité sociale*, 92-97.
- (3/1997), Les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI en 1996: 7% de bénéficiaires et 12% de dépenses en moins. *Sécurité sociale*, 145-146.
- (1997), Approbation du message relatif à la quatrième révision de l'AI. *Sécurité sociale*. 4/1997, 188-192.
- (4/1997), Troisième révision des PC achevée. *Sécurité sociale*. 205-206.
- (7/1997), Abuse-t-on de l'assurance invalidité? *Sécurité sociale*, 193-198.
- (7/1997), Un indicateur de dépendances aux soins: l'allocation pour impotents. *Sécurité sociale*, 256-258.

## Contexte actuel

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR (1995). Rapport concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. 95.746.

ROSSINI, S., (décembre 1997), Réforme de la péréquation financière: le spectre des inégalités sociales. *Repères* N° 18, 22-25.

## Quatrième révision

### *Publications fédérales*

BULLETIN OFFICIEL DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE des sessions d'hiver et d'été, séances du 17 décembre 1997 Conseil des Etats, du 18 juin 1998 Conseil national, du 23 juin 1998 Conseil des Etats, du 23 juin 1998 Conseil national.

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR (11.1996), quatrième révision de la LAI. Caractéristiques et points essentiels (texte pour la procédure de consultation). Berne.

### *Réponses à la procédure de consultation*

Association des invalides (20.1.97). Olten.

Conférence des organisations faitières de l'aide aux handicapés (DOK), (28.2.97). Zurich.

Conseil d'Etat du canton de Vaud (12.2.1997). Lausanne.

Parti socialiste suisse (20.2.97). Berne.

Parti suisse du travail (18.2.97). Genève.

Solidarité-handicap mental (Janvier 1998). Lausanne.

Union démocratique du centre (21.2.98). Berne.

### *Articles de journaux*

ASSOCIATION SUISSE DES INFIRMES MOTEURS CÉRÉBRAUX (ASIMC) (2.1997), quatrième révision de l'AI. *Cerebral*, 10.

AGENCE TÉLÉGRAPHIQUE SUISSE (5.3.1997), Le projet de quatrième révision de l'AI âprement discuté. *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 9.

BARRELET, D. (3.12.97), Ruth Dreifuss propose une hausse des cotisations AI. *24 Heures*, 9.

## Bibliographie

- BÉCHERRAZ, G.-M. (5-6.1.1997), La récession pèse sur la santé: la preuve par l'Assurance invalidité. *24 Heures*, 17.
- CONFÉRENCE DES SYNDICATS CHRÉTIENS (27.2.1997), quatrième révision de l'AI – une fois de plus, il manque une vue d'ensemble. *Actif Romandie*, 1.
- DESPLAND, B. (4.1997), Une révision acceptable? *Repères*, 28-29.
- FÉDÉRATION SUISSE POUR L'INTÉGRATION DES HANDICAPÉS (FSIH), (3. 1997), Législation: quatrième révision de la LAI. *Informations FSIH* N° 1/97, 1-2.
- GAUCHE HEBDO (13.3.1997), Quatrième révision LAI. *Gauche Hebdo*.
- SCHAAD, B. (3.12.1996), Le plan de Ruth Dreifuss pour sauver l'Assurance invalidité du naufrage. *Le Nouveau Quotidien*.
- UNION PATRONALE SUISSE (10.12.1996), Communiqué de presse – Propositions insuffisantes sur l'AI, mais programme de réformes excessif. *Société pour le développement de l'économie suisse (SDES)*, N° 5.
- WUETRICH, B. (3.12.1997), Pour assainir l'Assurance invalidité, une hausse des cotisations est inévitable. *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*.

### *Documents divers*

- CONFÉRENCE DES ORGANISATIONS FAÏTIÈRES DE L'AIDE PRIVÉE AUX HANDICAPÉS (DOK), (1992), «*La quatrième*», *requête des handicapés en vue d'une quatrième révision fondamentale de l'Assurance invalidité*. ASKIO. Berne.
- FRAGNIÈRE, J.-P., GIROD, R. (1998), *Dictionnaire suisse de politique sociale*. Lausanne: Réalités sociales.

### **L'assurance invalidité dans d'autres pays**

- DESPOUY, L. (1991), *Les Droits de l'Homme et l'invalidité, Rapport, quarante-troisième session, Point 12 de l'ordre du jour provisoire*. Nations Unies, Conseil économique et social.

- MISSOC, Système d'information communautaire sur la protection sociale, *La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne*, situation au 1<sup>er</sup> juillet 1996 et évolution. Emploi & affaires sociales, Commission européenne et Direction générale «Emploi, relations industrielles et affaires sociales», Unité V/E.2, Manuscrit publié en 1997. Collection Protection sociale & action sociale.
- GUBBELS, A. (oct. 1995), Dossier sur l'intégration des personnes handicapées. *L'Observatoire*, revue d'action sociale & médico-sociale, bimestriel N° 5.
- MONTALEMBERT DE, M. (1997), *L'Europe sociale*. In: *La protection sociale en France*. Paris: La Documentation française.

## Textes de législation

- Constitution fédérale, art. 34 quater.
- Loi fédérale sur l'Assurance invalidité du 19 juin 1959 (LAI).
- Règlement sur l'Assurance invalidité du 17 janvier 1961 (RAI).
- Ordonnance du 29 novembre 1976 concernant la remise de moyens auxiliaires par l'Assurance invalidité (OMAI).
- Ordonnance du 9 décembre 1985 concernant les infirmités congénitales (OIC).
- Ordonnance 96 du 13 septembre 1995 sur les adaptations à l'évolution des prix et des salaires dans le régime de l'AVS et de l'AI (O 96).
- Ordonnance 97 du 16 septembre 1996 sur les adaptations à l'évolution des prix et des salaires dans le régime de l'AVS et de l'AI (O 97).

## Statistiques

- OFFICE FÉDÉRAL DES ASSURANCES SOCIALES (1993), *Statistique de l'invalidité*. Berne: OFAS 93.884.
- (1996), *Statistique de l'invalidité*. Berne: OFAS 96.470.
  - (mars 1993/1994), *Rentes de l'AVS et de l'AI*. Berne.
  - (janvier 1995/1996), *Rentes de l'AVS et de l'AI*. Berne.

# Annexes

## A. Conventions internationales et européennes

### *Organisation des Nations Unies (ONU)*

Charte des Nations Unies (art. 55 et 56)

Déclaration universelle des Droits de l'Homme (art. 2, 3, 6, 7, 25)  
10.12.1948

Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (préambule,  
art. 1, 2, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 15)

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 2, 5, 9, 17, 25)

Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime  
d'apartheid (art. II)

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels in-  
humains ou dégradants (art. 2) (1984)

Convention relative aux droits de l'enfant (art. 19, 23)

Déclaration des droits du déficient mental, résolution 2856 de l'As-  
semblée générale des Nations Unies (1971)

### *Organisation internationale du travail (OIT)*

Convention 102, Convention sur la norme minimale de sécurité so-  
ciale (1952)

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (art. 16, 28)

Recommandation N° 99 de l'OIT concernant la réadaptation professionnelle des invalides (1955)

Convention N° 159 et Recommandation N° 168 sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées de la Conférence internationale du Travail (1983)

### *Pactes européens*

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950)

Charte sociale européenne (art. 15) (1961)

Code européen de sécurité sociale (1964)

Recommandation sur l'emploi des handicapés dans la Communauté (1986)

Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989)

## **B. Mesures proposées dans la quatrième révision de l'Assurance invalidité<sup>147</sup>**

### *Première partie (entrée en vigueur 1999):*

1. Suppression de la rente complémentaire, donc suppression de l'art. 34 LAI.
2. Suppression du quart de rente et transfert de la rente pour cas pénales dans le régime des prestations complémentaires, donc suppression art. 28 LAI, al. 1, 1 bis et 1 ter.
3. Planification des besoins pour les ateliers, les homes et les centres de jour.

147. Message relatif à la quatrième révision, *op. cit.*



4. Base légale pour le financement d'enquêtes statistiques et d'analyses des effets induits par la loi.
5. Base légale pour le financement de travaux de relations publiques à l'échelon national.
6. Précision de la notion d'invalidité à l'article 4 LAI.
7. Modification des conditions de retrait ou de réduction des prestations en espèces.
8. Introduction au niveau de la loi d'un tribunal arbitral pour les litiges en matière de tarifs.
9. Introduction d'une procédure d'opposition.
10. Voie de droit dans le domaine des prestations collectives.
11. Supplément à la dixième révision de l'AVS; extension du droit aux moyens auxiliaires de l'AVS aux bénéficiaires de prestations complémentaires.
12. Transfert à l'AI de ressources du fonds de compensation du régime des APG dès le 1<sup>er</sup> janvier 1998.
13. Transfert du régime des APG à l'AI d'un pour mille du salaire dès le 1<sup>er</sup> janvier 1998.

*Deuxième partie:*

14. Transférer les mesures médicales nécessaires à la réadaptation ou à l'amélioration de la capacité de gain dans le régime des prestations de l'assurance maladie, donc supprimer l'article 12 LAI
15. Examiner l'étendue de la prise en charge des prestations assurées par l'AI pour le traitement médical des infirmités congénitales (art. 13 LAI). *Etudier d'éventuelles limitations* (par exemple adaptation à l'étendue des prestations assumées par l'assurance de base des soins médicaux, *possibilité d'introduire une sorte de participation aux coûts*).
16. Définir dans la loi la répartition des tâches entre l'AI, la Confédération et les cantons dans les domaines suivants: formation scolaire spéciale, ateliers, homes, organisations de l'aide privée aux invalides et à la vieillesse. Il faudra tenir compte d'éventuels arrêtés fé-

- déroulés concernant la «Nouvelle péréquation financière». L'objectif visé sera de distinguer clairement entre les tâches d'exécution, de surveillance et de contrôle, de renforcer encore la responsabilité des cantons, de simplifier et d'augmenter la transparence dans le versement des contributions.
17. Clarifier le statut juridique de l'AI. On visera une structure simple et efficace, des simplifications dans la procédure et l'utilisation de synergies avec d'autres branches des assurances sociales.
  18. Elargir l'éventail des prestations dans le perfectionnement professionnel relevant des mesures d'ordre professionnel (art. 15 ss. LAI).
  19. Déterminer s'il convient d'examiner dans le cadre de la quatrième révision LAI des systèmes d'incitation – fiscale ou relevant du marché de l'emploi – pour les employeurs qui comptent des personnes handicapées dans leur effectif.
  20. Harmoniser entre l'AI et l'AVS l'offre et la structure des prestations dans le domaine des moyens auxiliaires.
  21. Introduire une indemnité pour assistance en tant que catégorie unique de prestation au lieu de l'allocation pour impotent en vigueur, des subsides de soins à l'intention des assurés de moins de 18 ans et des indemnités pour soins à domicile. *L'élargissement visé sera modeste. On veillera en particulier à ce que les assurés ne soient pas moins bien lotis que dans le système actuel.*
  22. Relever les rentes AI pour les personnes invalides de naissance ou qui le sont devenues très tôt, de sorte que cette catégorie d'invalides bénéficie d'une amélioration de sa situation financière.
  23. Réexaminer le système d'indemnités journalières de l'AI.
  24. Prendre des mesures concrètes dans le domaine du controlling et de la tarification des prestations d'assurances. Consolider la légitimité et l'exécution des subsides versés aux organisations faitières privées aux invalides (art. 74 LAI).

# Les Cahiers de l'EESP

Claudio BOLZMAN et Jean-Pierre TABIN (dir.)

## **Populations immigrées: Quelle insertion? Quel travail social?**

A5, broché, 1999, 224 pages, 30 francs, ISBN 2-88284-025-2

Coédition avec les Editions IES, Genève

Ce livre présente deux recherches réalisées par les Ecoles de travail social de Lausanne et Genève dans le cadre du Programme national de recherche N° 39 du Fonds national suisse de la recherche scientifique, «Migrations et relations interculturelles».

Outre les résultats de ces deux études, qui présentent des approches originales dans l'analyse des relations entre migrations, modes d'insertion et travail social, cet ouvrage propose également les réflexions de travailleuses et travailleurs sociaux qui accumulent depuis de nombreuses années, dans le cadre de leur pratique professionnelle et parfois de leur engagement militant, des expériences, des savoirs et des instruments adaptés à ces problématiques.

Michelle FRACHEBOUD

**Jouer en garderie**

**Aspects de la socialisation du jeune enfant à travers le jeu de fiction**

A5, broché, 1998, 136 pages, 24 francs, ISBN 2-88284-024-3

Fondé sur des observations menées en garderie, cet ouvrage propose, en termes simples mais éloquentes, une analyse des multiples modalités d'interactions sociales dont tentent de faire preuve des enfants qui jouent ensemble. Il ne suffit pas de mettre des enfants ensemble, de formuler le terme de socialisation, pour que celle-ci émerge et se donne à voir, comme par magie. Il s'agit au contraire d'un processus fascinant mais hésitant, qui mérite attention de la part des professionnels de la petite enfance.

Hélène REY WICKY et Isabelle RINALDI

**Intérêt supérieur de l'enfant et divorce.**

**Perspective multidimensionnelle sur la place et les droits  
de l'enfant dans le processus de divorce**

16 x 24 cm, 1998, 180 pages, 29 francs, ISBN 2-88284-023-1

Ne pas impliquer l'enfant dans les disputes parentales et ne pas lui demander de choisir entre son père ou sa mère ne justifient pas pour autant que l'enfant n'ait rien à dire en ce qui concerne la redéfinition des modalités du lien de filiation après le divorce. Il est envisageable de tenir compte des besoins, des désirs et des intérêts des deux parties de la relation, c'est-à-dire non seulement de chaque parent qui reste le responsable et le garant de cette relation, mais également de l'enfant, qui a un avis à exprimer sur son avenir et sur son futur relationnel avec chacun d'eux.

Olivier AMIGUET et Claude JULIER

**L'intervention systémique dans le travail social**

15 x 22 cm, 1996, 350 pages, 38 francs, ISBN 2-88224-038-4  
Coédition avec les Editions IES, Genève

On sait que le travail social, l'intervention psychosociale auprès des personnes, des groupes, des familles et l'étude des problèmes sociaux peuvent être grandement enrichis et diversifiés grâce à l'approche systémique comprise à la fois comme mode de pensée, stimulation éthique et construction méthodologique. Cet ouvrage est à la fois un guide pour la réflexion et un manuel pour l'action. En quelques mois, un vif succès.

Jean-Claude BERGER

**Maîtres socio-professionnels et migrations**  
**« Pour passer de l'antre à l'entre »**

A5, broché, 1996, 192 pages, 28 francs, ISBN 2-88284-021-3

Le maître socio-professionnel (MSP) se trouve placé dans un univers constitué de deux cultures: sociale et professionnelle. Or, nous constatons que cet univers est peu connu. Y vivre c'est être confronté à des situations qui produisent des tensions.

Pierre THÉTAZ et Andréa REGAZZONI (éds)

**L'intégration professionnelle des personnes handicapées**

A5, broché, 1995, 144 pages, 24 francs

En 1997, affronter les défis posés par l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées n'est pas une sinécure. Nous voyons émerger une nouvelle forme de handicap que certains nom-

ment «handicap social», conséquence de ce cancer qu'est le chômage et plus généralement la prolifération de ces emplois précaires qui permettent à peine de vivre et de survivre. Quel espoir peut animer ceux qui sont engagés dans le vaste projet assurer une place pour tous? C'est l'objet de cet ouvrage.

Claire DUCRET et Nicolas KÜHNE

**Malvoyants en institution**

16 x 24 cm, broché, 1993, 142 pages, 26 francs

Cette étude analyse les conditions d'accueil des malvoyants dans une institution, particulièrement dans les établissements médico-sociaux et les foyers. Avec de nombreuses indications pratiques.

Editions EESP, case postale 70,  
CH-1000 Lausanne 24  
Tél. 021 651 62 00 – Fax 021 651 62 88

Tous ces ouvrages sont disponibles chez votre libraire.  
Ils sont diffusés par Albert le Grand SA,  
Route de Beaumont 20, 1700 Fribourg,  
Tél. 026/425 85 95 – Fax 026/425 85 90



Imprimé à Lausanne en avril 1999



## DE LA SOLIDARITÉ AU DÉMANTÈLEMENT

Dans la quasi-totalité des pays industrialisés, les régimes de prévoyance sociale font l'objet de réformes, de remises en cause et de débats politiques et publics.

La Suisse n'échappe pas à cette situation : la quatrième révision de l'assurance invalidité (AI) en est la preuve.

L'AI est une assurance « ciblée » qui, dès son introduction en 1958, a visé en priorité la réadaptation. Cet ouvrage permet de suivre l'évolution de cette assurance et d'examiner comment le législateur a trouvé, au fil des décennies, des solutions équilibrées entre le financement et le développement d'un système qui a fait ses preuves. Ce faisant, il a créé les conditions permettant à des centaines de milliers de personnes, jeunes et âgées, frappées dans leur intégrité physique ou intellectuelle, d'avoir une vie digne de ce nom dans notre société, et non hors de celle-ci.

Mais aujourd'hui la quatrième révision touche le cœur de l'institution. En proposant différentes mesures qui provoquent un glissement de l'assurance (un droit collectif) vers l'assistance (qui ne crée pas un droit), elle affecte l'intégration même des personnes handicapées.

C'est ce que montre cet ouvrage, qui sera utile aux travailleurs sociaux et à toutes les personnes intéressées par les problèmes liés à l'invalidité.

### L'auteure

**Dominique Wunderle-Landgraf** est éducatrice spécialisée. Active dans des associations de défense des personnes handicapées, elle a suivi avec succès sa formation à l'EESP. Ce cahier est un développement de son mémoire.