

Projet de la 4e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (4e révision de l'AI)

Procédure de consultation

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) du 12 septembre 2000

I. Remarques de principe

La première partie de la 4e révision de l'AI a été refusée lors de la votation populaire de juin 1999. A l'exception de la suppression du quart de rente, toutes les modifications proposées ont été reprises et complétées par les propositions de révision prévues pour la seconde partie. La 4e révision de l'AI constitue donc désormais un paquet unique.

Les éléments principaux du projet sont les suivants:

- des contributions pour consolider financièrement l'AI (réaliser des économies en n'octroyant plus les rentes complémentaires et en supprimant la rente pour cas pénibles, remplacée par l'ouverture aux bénéficiaires d'un quart de rente du droit aux prestations complémentaires, prendre des mesures de maîtrise des coûts en planifiant les besoins pour les ateliers, les homes et les centres de jour, et financer des enquêtes statistiques et des analyses des effets induits par la loi).
- l'amélioration des prestations (allocation d'assistance et remodelage du système des indemnités journalières de l'AI)
- l'amélioration et la simplification des structures et de la procédure (en instituant un service médical régional et en prenant d'autres mesures complémentaires).

La Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) approuve la ligne directrice de la révision. Elle considère qu'il est justifié d'éliminer de l'AI les dispositions qui attribuent les rentes en fonction de l'état civil (suppression de la rente complémentaire impérativement liée à l'introduction d'une allocation d'assistance) voire de les adapter (indemnités journalières). Il est réjouissant de constater que la modification du système des indemnités journalières entraîne pour la majorité des ayants droit des allocations plus importantes. L'introduction de l'allocation d'assistance constitue une amélioration notable.

Le financement additionnel nécessaire de l'AI a été proposé dans le message qui accompagnait la 11e révision de l'AVS:

- dès 2003 le relèvement du taux de la TVA de 0,1 point en faveur de l'AI
- le transfert de 1,5 milliard de francs du Fonds de compensation des APG à l'AI.

Grâce à ce financement additionnel compris dans la 11e révision de l'AVS et dans le projet de la 4e révision de l'AI, les recettes et les dépenses de l'AI pourraient être équilibrées et l'AI pourrait sortir de son endettement d'ici l'an 2008. Il existe donc une forte interdépendance entre ces deux organismes sociaux étant donné que la situation financière de l'AI ne pourrait s'améliorer suffisamment que si le financement additionnel devenait effectif grâce à la révision de l'AVS. Faute de quoi, il est à craindre que les améliorations des prestations proposées par la 4e révision de l'AI ne «passent à la trappe».

La mesure F 44 du plan d'action de la Suisse, élaboré par le groupe de travail interdépartemental chargé du suivi de la 4e Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes qui s'est tenue à Pékin, préconise de profiter de la 4e révision de l'AI pour passer en revue l'assurance-invalidité dans le but d'y détecter toute discrimination directe ou indirecte des femmes. Une recherche menée dans le cadre du Programme national de recherche 35 (Femmes, Droit et Société) a montré qu'il existe encore de nombreux problèmes sur le plan de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Cette recherche est mentionnée plusieurs fois dans le rapport explicatif. La CFQF aurait préféré que ce thème soit traité séparément dans un chapitre du rapport. Ou alors cela signifierait-il que des explications détaillées sont superflues parce que, entre-temps, tous les problèmes d'égalité et de discrimination indirecte ont été éliminés? Malheureusement, on peut se permettre d'en douter à la lumière des remarques qui suivent à propos de certains articles.

II. Commentaires sur quelques articles

1. Définition de l'invalidité (art. 4, al. 1 LAI)

La nouvelle formulation de cet article mentionne explicitement les atteintes à la santé psychique comme cause d'une invalidité en plus des atteintes physique et mentale.

La CFQF accueille favorablement cette précision qui tient compte de la pratique dans les domaines administratif et judiciaire.

2. Mention des travaux habituels dans la loi (art. 5 LAI et suivants)

Le nouvel alinéa 3 de l'art. 5 LAI mentionne explicitement les activités faisant partie des travaux habituels qui, jusqu'ici, étaient énumérées dans le règlement. Il s'agit tout particulièrement de:

- travaux du ménage et de l'éducation des enfants
- la formation
- l'ensemble de l'activité à laquelle se consacre une communauté religieuse.

Cette énumération n'est pas exhaustive.

Dans la nouvelle formulation des alinéas 1 et 2 de l'art. 5 LAI, la législation assimile l'incapacité d'accomplir les travaux habituels à l'incapacité de gain.

3. Droit aux mesures de réadaptation (art. 8 LAI)

Dans la nouvelle formulation, la loi assimile l'accomplissement des travaux habituels (définition dans l'art. 5, al. 3 LAI) à l'exercice d'une activité lucrative. Il faut saluer cette mention explicite qui clarifie la situation.

Toutefois, pour ce qui concerne les mesures de réadaptation, elle risque de «ciment» la discrimination des personnes sans activité lucrative, qui sont en majorité des femmes. Dans le rapport de la CFQF «Des acquis - mais peu de changements? La situation des femmes en Suisse» Katerina Baumann et Margareta Lauterburg dénoncent la discrimination indirecte des femmes dans l'assurance-invalidité. Bien que la loi prévoit qu'en cas d'invalidité les assurés (hommes et femmes) ont droit aux mesures de réadaptation nécessaires de nature à rétablir leur capacité de gain; dans la pratique, les femmes profitent nettement moins de telles mesures. On attribue en outre aux femmes un travail rémunéré moins qualifié qui ne nécessite pas une reconversion professionnelle. Parfois même il est décrété que les femmes ne sont plus capables d'exercer

une activité lucrative et qu'il faut simplement essayer de les réinsérer de manière à ce qu'elles puissent accomplir leurs travaux ménagers.

Beaucoup de femmes reprennent la vie active après avoir consacré un certain temps à l'éducation de leurs enfants et à leur famille. Certaines continuent même à travailler tout en s'occupant de l'éducation des enfants et des tâches ménagères. Or si des ennuis de santé interviennent au cours de la phase dite familiale, la réinsertion «uniquement» dans les travaux habituels est une mesure efficace à court terme. La CFQF est d'avis qu'il faudrait permettre, notamment aux femmes jeunes, non seulement de s'occuper de leur ménage et de leur famille mais encore d'accéder aux mesures nécessaires pour rétablir leur capacité de gain. La réadaptation devrait donc englober à la fois la possibilité d'accomplir, dans l'immédiat, les travaux habituels et la réinsertion future dans la vie active.

La CFQF propose donc que soit apportée la correction suivante dans l'article reformulé:

Al. 1: Les assurés invalides ou menacés d'une invalidité imminente ont droit aux mesures de réadaptation nécessaires de nature à rétablir, à maintenir ou à améliorer leur capacité de gain et/ou leur capacité d'accomplir leurs travaux habituels...

Al. 2: Les assurés ont droit aux prestations prévues aux art. 13, 19 et 21 quelles que soient les possibilités de réadaptation à la vie professionnelle et/ou à l'accomplissement de leurs travaux habituels.

Le même ajout est proposé systématiquement pour les art. 10, al. 2; art. 12, al. 1; art. 21, al. 2 et art. 31, al. 1 de la LAI

4. Remaniement du système des indemnités journalières (art. 22 LAI et suivants)

La CFQF soutient ce changement de système qui, à l'instar du système de l'assurance-accidents, prévoit des prestations fixées indépendamment du sexe et de l'état civil de l'assuré. La Commission accepte et préconise les améliorations proposées.

Elle formule toutefois une réserve concernant le montant de la garantie minimale qui est de 30% du montant le plus élevé, c'est-à-dire Fr. 88.- par jour, et le montant de la prestation pour enfant qui est de Fr. 18.- par jour.

La prestation pour enfant correspond au triple de la moyenne de tous les règlements cantonaux d'allocation pour enfants et d'allocations familiales, à savoir le triple des allocations qui sont négociées actuellement pour l'ensemble de la Suisse (elles sont discutées dans le cadre de la nouvelle péréquation financière). Plusieurs études prouvent que les alloca-

tions pour enfants versées actuellement ne couvrent pas les coûts effectifs engendrés par les enfants. Selon le règlement actuel pour les indemnités journalières de l'AI, la prestation pour enfant s'élève à Fr. 20.- par jour.

La CFQF demande que la 4e révision de l'AI relève le montant de la prestation pour enfant pour atteindre au moins le montant des prestations versées jusqu'à présent.

5. Evaluation de l'invalidité pour les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative ou n'exerçant qu'une activité lucrative partielle (art. 28, al. 2bis; art. 2ter et al. 3 LAI)

L'évaluation de l'invalidité de personnes exerçant une activité lucrative se fait en fonction du revenu. Cette méthode dite de la comparaison des revenus est déjà réglementée par la loi. Les dispositions qui servent à déterminer l'invalidité des assuré-e-s qui n'exercent pas d'activité lucrative ou qui exercent une activité à temps partiel sont aujourd'hui dans le règlement et devront désormais être inscrites dans la loi.

Aucune objection n'est formulée par rapport à la suppression du traitement inégal. En revanche, la CFQF conteste formellement la méthode comparative pour évaluer la capacité de travailler (cette méthode consiste à évaluer le degré d'invalidité d'une personne en fonction de sa capacité à effectuer les travaux habituels) **et la méthode dite mixte.**

La CFQF considère comme une discrimination indirecte des personnes qui exercent des travaux habituels (en majorité des femmes) que cette évaluation de l'invalidité ne soit effectuée qu'en fonction de la situation au moment de la détérioration de la santé. On peut supposer qu'en recourant à la méthode de comparaison de la capacité de travailler on arrive à un degré d'invalidité inférieur à celui qu'on obtiendrait en utilisant la méthode de comparaison des revenus. C'est pourquoi il serait plus judicieux pour évaluer l'invalidité des personnes qui exerçaient des travaux habituels au moment où elles ont été frappées par l'invalidité de faire en plus une comparaison entre leurs revenus *avant* qu'elles n'exercent ces activités non lucratives et les revenus escomptés *après* l'exercice de ces activités non lucratives. Le degré d'invalidité serait alors déterminé en fonction de la valeur la plus élevée des trois valeurs ainsi obtenues.

En ce qui concerne la méthode dite mixte, à savoir celle utilisée pour des personnes qui exercent une activité lucrative partielle et qui consacrent le reste de leur temps à des travaux habituels, le degré d'invalidité est déterminé en fonction de

la valeur la plus élevée des trois valeurs suivantes:

- la comparaison de la capacité de travailler dans le domaine des activités non lucratives
- la comparaison des revenus pour les personnes exerçant une activité lucrative partielle
- la comparaison des revenus pour une activité partielle déterminés en fonction des revenus pour une activité à plein temps.

En se référant aux commentaires donnés à propos de l'art. 8 de LAI, la CFQF demande un remaniement de l'art. 28, al. 2bis et al. 2ter de LAI à la lumière des considérations énoncées ci-dessus.

6. Suppression de la rente complémentaire (art. 34 LAI)

La CFQF est depuis longtemps en faveur d'un règlement indépendant de l'état civil pour les systèmes de rentes et d'assurance sociales en général; en conséquence elle donne son accord de principe pour la suppression de la rente complémentaire. Toutefois, cet accord dépend d'une condition sine qua non, à savoir que l'allocation d'assistance prévue soit effectivement introduite.

En ce qui concerne les droits acquis, ils sont garantis en vertu de la disposition transitoire c.

7. Allocation d'assistance (art. 42 bis, art. 42 quater LAI)

L'allocation d'assistance remplace des prestations existant jusqu'ici, à savoir l'allocation pour impotent, les contributions aux frais de soins spéciaux pour mineurs impotents et les contributions aux frais de soins à domicile. La définition du droit à l'allocation d'assistance est très semblable à celle du droit à l'allocation pour impotent.

Cette disposition sera étendue à des adultes souffrant de troubles psychiques ou d'un léger handicap mental et qui ne séjournent pas dans un hôpital ou un home: ils percevront désormais une allocation d'assistance s'ils ont besoin d'un accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie (le montant de cette allocation correspond à celui de la catégorie inférieure). Cette allocation doit permettre à ces adultes de mener une vie autonome.

La CFQF accueille avec joie et soutient cette modification, notamment l'augmentation prévue du montant de l'allocation d'assistance par rapport à celui de l'allocation pour impotent versée actuellement.

Compte tenu des coûts réels des soins et de la prise en charge, il serait même indiqué d'allouer des montants encore plus élevés.

Le rapport explicatif mentionne que les contributions de l'AI versées en vertu d'une disposition du règlement pour des transports récréatifs seront désormais supprimées. En effet, il est estimé que vu l'augmentation des montants des allocations d'assistance, les personnes handicapées pourront, à l'avenir, financer eux-mêmes les services de transport auxquels ils font appel.

Le rapport ne chiffre pas l'économie es- pérée de cette mesure; il doit probablement s'agir d'une somme dérisoire. Notons ici que l'une des missions importantes d'un service social est de favoriser et d'encourager les contacts entre les personnes handicapées et leur entourage, et à ce propos, les loisirs ne peuvent être considérés comme un luxe.

En conséquence, la CFQF demande le maintien des contributions aux frais de transport.

8. Versement d'avances sur les allocations (art. 46, al. 2 LAI)

Pour pallier des situations financières critiques qui naissent lorsque les procédures s'éternisent, des avances pourront être versées aux personnes concernées à partir du moment où l'office AI se sera prononcé sur la demande de prestations.

La CFQF soutient cette mesure.

Toutefois, les graves problèmes financiers que connaissent les personnes handicapées sont souvent provoqués par la lenteur des investigations. Ce fait est aussi confirmé dans le rapport explicatif.

La CFQF demande donc que les avances puissent être versées avant que l'office de l'AI ne prenne sa décision, notamment dans certains cas de besoin manifeste.

9. Contrôle annuel de la gestion des offices AI par l'OFAS (art. 64, al. 2 LAI)

Des contrôles de gestion effectués à intervalles rapprochés et réguliers permettent à l'OFAS, qui est l'organe de surveillance, de détecter les manquements et les situations ambiguës à un stade précoce et d'y remédier. Ces révisions servent aussi à uniformiser l'application du droit qui varie aujourd'hui, en partie, selon les cantons. L'OFAS examine en particulier si, dans les différents offices AI, lors du traitement des demandes de prestations, les conditions d'octroi sont examinées conformément aux dispositions en vigueur, si les décisions sont prises en se fondant sur les dispositions légales et si les règles de procédure sont respectées. L'OFAS veille aussi à ce que les décisions des offices AI ne dépassent pas les limites qui leur sont octroyées. Etant donné qu'à l'avenir, les révisions auront lieu annuellement, cette mesure contraindra l'OFAS à recruter un personnel plus nombreux.

La CFQF soutient cette mesure. On espère que le personnel chargé des révisions examinera les décisions des offices AI en veillant à appliquer les principes de non-discrimination.

10. Le financement des enquêtes statistiques, de l'évaluation des effets induits par la loi et des travaux d'information à l'échelle nationale (art. 68 LAI)

Désormais, l'AI disposera de fonds pour faire établir des statistiques et évaluer les effets induits par la loi. Le rapport explicatif cite les exemples suivants:

- des études en vue de créer des instruments de pilotage dans l'AI
- des études supplémentaires pour expliquer l'augmentation du nombre de bénéficiaires de rentes octroyées par l'AI.

La CFQF approuve le fait que l'AI établisse ses propres études statistiques et évalue l'effet de la loi. Elle demande que des études soient effectuées immédiatement sur

- la répartition des mesures de réadaptation professionnelle de l'AI entre les hommes et les femmes
- la formation professionnelle initiale des jeunes femmes handicapées dans le cadre de l'AI.

La réalisation de ces deux études fait l'objet de deux mesures inscrites dans le plan d'action de la Suisse élaboré par le groupe de travail interdépartemental chargé du suivi de la 4e Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes qui a eu lieu à Pékin (mesures F 42 et F 43).

Désormais, la Confédération est mandatée pour veiller à diffuser des informations, à l'échelle nationale, sur les prestations de l'assurance. Ces informations sont surtout destinées à sensibiliser les employeurs. Grâce à des informations ciblées, on espère faciliter la réadaptation professionnelle des personnes handicapées. Cette information s'adresse également aux médecins. Il s'agit ici de leur fournir des connaissances qui leur font défaut sur la manière de constater et d'évaluer l'invalidité.

La CFQF soutient, par principe, ce genre d'informations. Elle émet toutefois de grandes réserves concernant les informations destinées aux médecins: elle craint en effet que le but de ces informations soit la réduction du nombre des personnes titulaires d'une rente. L'information doit être globale et inclure les possibilités de réinsertion, les exigences requises par les postes de travail, etc.

La CFQF considère par ailleurs qu'il est primordial que les assurés bénéficient d'une meilleure information, davantage ciblée sur leurs exigences éventuelles. Cette tâche d'information incombe de droit aux offices cantonaux de l'AI.

III. Les exigences importantes pour les femmes et qui ne sont pas prises en compte dans la révision

Elargissement de la palette des prestations dans le domaine de la formation professionnelle continue dans le cadre des mesures de réadaptation professionnelle

La CFQF déplore que cet aspect ne soit pas pris en compte dans la révision. En effet, la formation professionnelle continue gagne de plus en plus d'importance dans le monde d'aujourd'hui. Pour les femmes, une deuxième formation, ou une formation professionnelle continue constitue souvent leur premier choix réel de métier. Il est beaucoup plus difficile pour les femmes de formuler leurs attentes au moment de choisir un métier car elles ont de la peine à évaluer leurs propres possibilités et leurs capacités. Elles ont souvent tendance à les sous-estimer. C'est pourquoi il est important de soutenir leurs efforts de formation personnelle.

Dans le rapport explicatif, il est envisagé de mener des enquêtes de grande envergure pour recenser les besoins de formation professionnelle continue des personnes handicapées.

La CFQF demande que cette enquête soit effectuée rapidement.

Examiner des systèmes d'incitation fiscale ou relevant du marché de l'emploi pour les employeurs qui occupent du personnel handicapé

Il a été décidé de renoncer à inclure dans la révision de l'AI des mesures allant au-delà de l'information des milieux concernés. On nous promet que les systèmes d'incitation fiscale seront examinés à nouveau dans le cadre des travaux en vue de la création d'une nouvelle législation sur l'égalité des personnes handicapées.

La CFQF constate que selon le projet de loi fédérale de juin 2000 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur les handicapés) seule la Confédération, en sa qualité d'employeur, doit être obligée d'adopter une politique d'embauche favorable aux handicapés.

Pourtant, on insiste en permanence sur la nécessité d'intégrer les personnes handicapées dans le monde du travail ou de maintenir l'intégration de celles qui étaient déjà actives dans la vie professionnelle. La CFQF déplore, malgré cela, l'absence d'une volonté politique pour transcrire cette nécessité dans une ordonnance catégorique qui n'engage pas

seulement la Confédération mais aussi les cantons, les communes et les employeurs privés.

IV. L'harmonisation d'autres dispositions législatives

Loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire, art. 13, al. 2bis

Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur les handicapés), on exige une modification de l'art. 13, al. 2bis de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage.

Contrairement à la loi fédérale sur l'AVS, la loi fédérale sur l'assurance-chômage ne comporte pas de règlement pour comptabiliser dans la période de cotisation les bonifications pour tâches d'assistance, elle ne connaît qu'une bonification pour tâches éducatives. Or, il est indéniable que les tâches d'assistance non rétribuées peuvent être assimilées à des prestations économiques. En conséquence, il faudrait veiller à ce que les personnes qui ne peuvent pas s'engager dans une activité lucrative parce qu'elles sont contraintes d'accomplir des tâches d'assistance ne soient pas désavantagées par rapport aux autres travailleurs. En comblant cette lacune la réglementation éloignerait le danger de l'effet dissuasif, à savoir que certaines personnes seraient amenées à renoncer à prendre en charge des proches handicapés.

Pour combler cette lacune deux possibilités sont envisageables:

- a) la modification de l'art. 13, al. 2bis LACI, modification aux termes de laquelle le temps consacré à des tâches d'assistance est expressément assimilé à celui consacré à des tâches éducatives.
- b) une meilleure interprétation de l'art. 14, al. 2 LACI et de la notion «d'autres raisons semblables».

Dans sa prise de position, la CFQF préconise la proposition a), à savoir la modification de l'art. 13, al. 2bis LACI, aux termes de laquelle le temps consacré à des tâches d'assistance est expressément assimilé à celui consacré à des tâches éducatives. Cette position se fonde notamment sur des raisons de sécurité juridique et de transparence. La CFQF estime qu'il est inconvenant d'effectuer un détour par l'art. 14, al. 2 LACI en modifiant l'interprétation de la notion «d'autres raisons».

La CFQF attire cependant l'attention sur le fait que l'art. 13, al. 2bis LACI ne prévoit la bonification du temps consacré à des tâches éducatives et, nouvellement, à des tâches d'assistance que si, après cette période éducative ou d'assistance, la personne concernée est obligée, pour des raisons financières, d'exercer une activité

lucrative. Cette disposition constitue une discrimination sexuelle indirecte. En conséquence, la CFQF demande que, dans ce domaine, une autre solution non discriminatoire soit trouvée. Le plus simple serait de biffer la mention des raisons financières dans l'art. 13, al. 2bis LACI.

La CFQF demande que cette modification de la LACI soit incluse dans la loi qui entrera en vigueur la première (4e révision de la loi sur les handicapés).

Traduction: Martine Chaponnière