

→ **AS ASSET SERVICES SA**

# Le travail adéquat pour la réinsertion des invalides AI de plus en plus rare

Les «Neinsager» de gauche vont faire couler la cinquième révision de l'AI et accroîtront ainsi le nombre d'invalides à l'assurance.

**PIERRE-YVES DUBOIS\***

Toutes les assurances sociales connaissent le même refrain, mais pour l'AI, c'est particulièrement pertinent: les coûts explosent, les révisions se suivent et se ressemblent. De plus, la gauche, défendant dogmatiquement les acquis sociaux des années de vaches grasses, dit non à toute

ment, les causes de la révision provoqueront l'explosion des coûts de l'AI. Pour les diminuer, on veut, entre autres, réduire de 10% le nombre de nouvelles rentes (voir tab. 1).

## Le mot d'ordre: travailler (1)

Actuellement, l'AI peine à mettre en pratique son principe de base

différents dispositifs et la situation des personnes affectées. Sur la base de leurs résultats, il faut se rendre à l'évidence que la réinsertion risque d'échouer.

## La matière grise remplace la main-d'œuvre (1)

Durant les années 90, le marché du travail a subi de profondes mutations: le transfert d'emplois du secondaire au tertiaire s'est poursuivi, la part de ce dernier secteur ayant passé de 63% à 70% entre 1990 et 2000. Simultanément, les qualifications requises se sont accrues: en 1991, la part des personnes actives occupant un poste de direction ou ayant une formation universitaire était de 15% contre 22% en 2001. Par contre, la part des employés de bureau, elle, a reculé de 17% à 14% et celle des auxiliaires de 8% à 6% (voir tab. 3).

De 1991 à 2001, le produit national brut a progressé de 11% environ alors que le nombre de personnes actives n'a augmenté que de 2%. En conséquence, la productivité par heure de travail accomplie s'est accrue d'environ 12% pendant la période étudiée. Autrement dit, nous produisons un huitième de plus par unité de temps en 2001 par rapport à 1991 (voir tab. 4).

Constat: La hausse des qualifications requises sur le marché du travail est en défaveur des personnes peu ou pas qualifiées. En conséquence, ces dernières sont plus souvent au chômage et en particulier au chômage répété. Les employés peu ou pas qualifiés se trouvent donc hors de la vie active pour de longues périodes. Ils arrivent ainsi en fin de droit et terminent à l'assurance invalidité ou à l'aide sociale, ceci plus souvent que la moyenne des personnes qualifiées.

Toutefois, le passage du chômage à l'invalidité n'est pas direct, car les personnes dont la capacité de gain est réduite par une atteinte à la santé tentent longtemps de s'en sortir par elles-mêmes. Ce n'est que lorsqu'elles n'ont plus d'autre issue qu'elles déposent une demande à l'AI. Il semble donc que la désinsertion professionnelle ne soit pas due, dans la plupart des cas, à la perte de l'emploi mais à une longue absence pour cause de maladie. En fait, les difficultés conjoncturelles se traduisent tant par une hausse des licenciements que par un accroissement du stress. Ces deux facteurs peuvent provoquer des absences pour cause de maladie chez les personnes dont le rendement est réduit, puis le dépôt d'une demande à l'AI. Tout porte à croire que le marché du travail continuera à évoluer, la productivité du travail à s'améliorer et les exigences auxquelles doivent satisfaire les actifs à s'accroître. Si, en raison de cette évolution, les personnes sont toujours plus nombreuses à ne plus satisfaire à ces exigences, l'assurance chômage, l'assurance invalidité et l'aide sociale continueront à l'avenir à être davantage sollicitées.

## Qui paie commande (2)

Pendant la période de réadaptation, le suivi des assurés par l'office AI sera dorénavant plus sou-

tenu qu'il ne l'a été jusqu'alors, et leur obligation de coopérer activement sera renforcée. Autrement dit, les mesures de réadaptation iront de pair avec une obligation de coopérer. Si les assurés ne collaborent pas activement aux mesures de réinsertion, ils perdront leur droit aux indemnités journalières. En effet, en refusant de s'investir, en se soustrayant ou en s'opposant à la réadaptation, ils empêchent une réinsertion professionnelle réussie. Un tel comportement peut entraîner la diminution, voire la suppression des prestations de l'AI.

Il faut donc éviter qu'une amélioration de la capacité de gain n'entraîne une perte de revenu (2).

La 5<sup>e</sup> révision veut aussi corriger le tir par rapport au revenu de l'invalidité. Le système actuel punit en effet l'investissement personnel des bénéficiaires de rentes AI lorsque ceux-ci s'efforcent d'utiliser au mieux leur capacité de gain résiduelle dans le but de diminuer leur degré d'invalidité. Cet engagement, tout à fait salubre, entraîne actuellement une réduction, voire la suppression de la rente. De plus, la part de rente supprimée est plus élevée que l'augmentation du revenu: le revenu total est plus bas qu'auparavant, malgré l'activité lucrative supplémentaire. Voilà pourquoi, dans la pratique, il est fréquent que les bénéficiaires des rentes renoncent à utiliser toute leur capacité de gain.

La 5<sup>e</sup> révision de l'AI supprimera cette incitation négative. Une amélioration du revenu provenant d'une activité lucrative ne nuira plus au revenu total. Lorsqu'une augmentation du revenu provenant d'une activité lucrative modifiera le degré d'invalidité, la rente AI continuera d'être adaptée comme à l'heure actuelle. Toutefois, si le revenu total diminue à cause de cette adaptation, la perte sera compensée par une indemnité. Cette prestation de compensation sera allouée également lorsque la diminution du degré d'invalidité conduira à la suppression de la rente. Elle ne pourra cependant pas être supérieure à la part de rente perdue.

## Limitation des possibilités de recours (3)

Dans le cadre de la réduction des coûts, la 5<sup>e</sup> révision AI limitera les possibilités de recours. Avec l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) le 1<sup>er</sup> janvier 2003, les procédures d'opposition ont été généralisées à l'ensemble des assurances sociales. Les offices AI, entre autres, ont été directement touchés par cette mesure puisque la procédure d'opposition remplaçait la procédure de préavis appliquée jusque-là.

En 2003, quelque 12.000 oppositions ont été formées contre des décisions des offices AI, alors que durant la même période, les caisses de compensation n'ont reçu que 300 oppositions contre des décisions en matière d'AVS. Près d'un tiers des cas en suspens au Tribunal fédéral des assurances (TFA) de 2001 à 2003 concer-

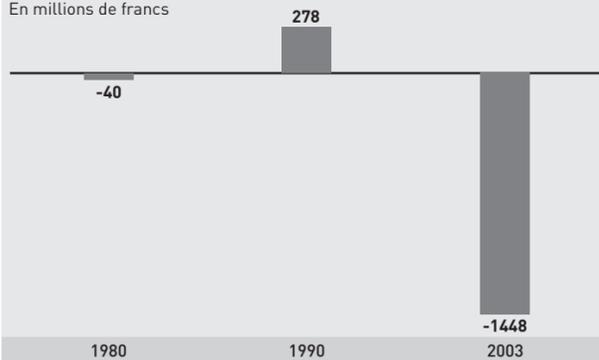
naient l'AI. Les tribunaux cantonaux des assurances font face à un problème identique. Une analyse des recours en matière de rentes AI tranchés en 2003 par les tribunaux cantonaux des assurances montre que, dans près de 40% des cas, le recours a été totalement ou partiellement admis ou qu'au moins un complément d'enquête a été ordonné. En

ce qui concerne les voies de droit des assurances sociales et, d'autre part, le pouvoir d'examen du TFA.

Contrairement à ce qui prévaut dans le reste du droit administratif, le TFA jouit d'un plein pouvoir d'examen, ce qui est atypique pour un tribunal de dernière instance. Depuis l'entrée en vigueur de la LPG, les tribunaux canto-

## LA RÉDUCTION DU NOMBRE DE NOUVELLES RENTES AI EST DÉRISOIRE PAR RAPPORT À L'EXPLOSION DU DÉFICIT AI

DÉFICIT / GAIN AI  
En millions de francs



En 13 ans, (1990 - 2003) le déficit AI est passé à 1,7 milliard de CHF.

Sources: OFAS / AS Asset Services SA, Auvèrner-NE

baisse des prestations. En augmentant la fiscalité, elle entraîne le système entier dans le gouffre, puisqu'en renchérissant ainsi le travail, elle produira encore plus de chômage et de nouveaux cas d'AI.

## Révision pour six objectifs

La part des invalides AI (assurance invalidité) au sein de la population active ne cesse de croître, en particulier les personnes de moins de 50 ans souffrant de problèmes psychiques. Malgré les mesures prévues par la 4<sup>e</sup> révision de l'AI, l'octroi de nouvelles rentes AI fléchit et les dépenses augmentent. Le Conseil fédéral a donc proposé une 5<sup>e</sup> révision de l'AI avec l'objectif d'adapter cette assurance étatique à la nouvelle situation sociale et d'assurer son financement. Pour y parvenir, la 5<sup>e</sup> révision propose six objectifs:

- plus d'activité lucrative des invalides (1)
  - incitation des invalides à une activité lucrative (1)
  - l'intégration par le travail doit être maximale (1)
  - plus de responsabilité et d'engagement des invalides (2)
  - uniformisation de la pratique AI (3)
  - assurer le financement de l'AI (3)
- En bref: travailler (1), coopérer (2) et réduire les coûts (3) seront les mots clés de la 5<sup>e</sup> révision AI, raison pour laquelle nous les développons dans cet article. Finalement,

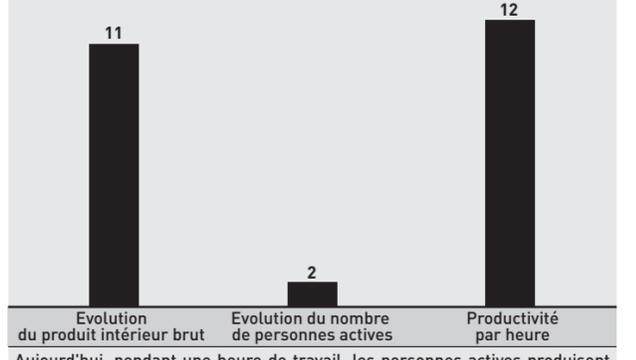
selon lequel la réadaptation prime la rente. Pour combler cette lacune, la révision de l'AI propose d'introduire une nouvelle catégorie de mesures favorisant la réadaptation, soit des mesures de réinsertion. Le but premier de ces mesures est de favoriser activement la réinsertion rapide et durable des bénéficiaires AI. En effet, l'expérience montre que de longues périodes hors du monde du travail rendent la réinsertion difficile et, de ce fait, conduisent plus vite à l'octroi de la rente.

C'est pourquoi les nouvelles mesures doivent également permettre de stabiliser, voire d'améliorer l'état de santé des personnes concernées, et ainsi optimiser les conditions d'une réadaptation professionnelle. Pour atteindre ce but, l'AI veut offrir à ses assurés toute une palette de services (voir tab. 2). L'introduction de ces nouvelles mesures de réadaptation au côté des anciennes constitue un grand défi, aussi bien pour l'AI que pour la société et la politique en général. En l'occurrence, la question fondamentale qui s'impose est quelque peu désagréable: Y a-t-il compatibilité entre le savoir-faire des invalides AI et les exigences du travail? (1)

Dans le cadre du programme national de recherche «Problèmes de l'Etat social», plusieurs projets ont porté sur l'évolution du marché du travail dans les années 90, les mesures de réinsertion des

## ÉVOLUTION DU MARCHÉ DU TRAVAIL DANS LES ANNÉES 90 (1991 - 2001)

EN POUR-CENT



Aujourd'hui, pendant une heure de travail, les personnes actives produisent 13% de plus qu'en 1991.

Sources: PNR 45 / AS Asset Services SA, Auvèrner-NE

revanche, dans 60% des cas, les tribunaux cantonaux des assurances ont rejeté les recours déposés contre les décisions des offices AI, n'y ont pas donné suite ou ne sont pas entrés en matière. En ce qui concerne les cas qui ont été déferés au TFA, le tableau est comparable: dans 34% d'entre

naux des assurances profitent également de cette prérogative. La procédure de recours sera en règle générale limitée à l'échelon cantonal en ayant pour objectif le changement de la procédure d'opposition et l'obligation pour les recourants de participer aux frais.

## ÉVOLUTION DU MARCHÉ DU TRAVAIL DANS LES ANNÉES 90

	1991	2001
→ ÉVOLUTION DU SECTEUR TERTIAIRE	63%	70%
→ ÉVOLUTION DES QUALIFICATIONS REQUISES		
→ AVEC FORMATION UNIVERSITAIRE	15%	22%
→ EMPLOYÉ DE BUREAU	17%	14%
→ AUXILIAIRES	8%	6%

Le marché du travail a de moins en moins besoin d'invalides AI. La réinsertion s'avèrera très difficile.

Sources: PNR 45 / AS Asset Services SA, Auvèrner-NE

eux, le jugement du tribunal cantonal des assurances a été entièrement ou partiellement annulé ou un complément d'enquête a été ordonné. Dans les autres cas, le jugement de l'instance précédente a été confirmé (voir tab. 5). Dans le domaine de l'AI, on constate une tendance des personnes concernées à ne plus accepter les décisions des offices AI et à tenter un recours auprès des instances compétentes. Deux facteurs favorisent cette tendance: d'une part la gratuité qui prévaut en prin-

En limitant ainsi le pouvoir d'examen du TFA, la personne qui envisage de recourir dans le domaine des assurances sociales devra peser mûrement le pour et le contre d'une telle décision. En effet, les frais de procédure pourraient dorénavant être mis à la charge de tout recourant agissant de manière téméraire ou à la légère.

→ \*AS Asset Services SA, Neuchâtel-Auvèrner [www.assetservices.ch]

## LE PRINCIPE DE BASE DE L'AI: RÉINSERTION AVANT RENTE

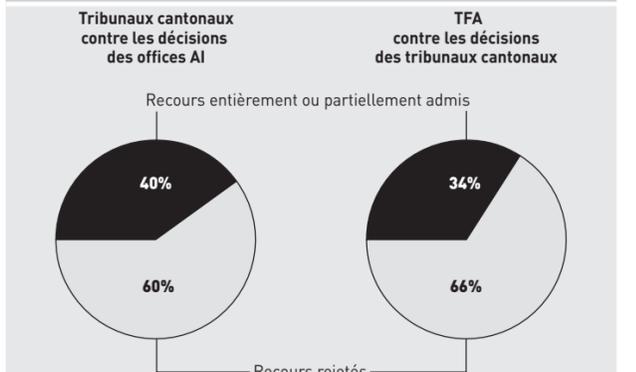
La 5<sup>e</sup> révision de l'AI prévoit plusieurs approches pour la réinsertion au travail

- RÉHABILITATION SOCIOPROFESSIONNELLE
- ENTRAÎNEMENT AU TRAVAIL
- COURS DE LANGUE
- INTENSIFICATION DES EFFORTS DE PLACEMENT
- POSSIBILITÉS DE MISE AU COURANT ET DE FAMILIARISATION AVEC LE TRAVAIL
- AMÉLIORATION DES QUALIFICATIONS DES ASSURÉS PEU OU PAS QUALIFIÉS
- PROGRAMMES D'OCCUPATION

La réadaptation est en effet l'outil le plus performant pour baisser les rentes.

Sources: OFAS / AS Asset Services SA, Auvèrner-NE

## LA LIMITATION DES RECOURS AI (2003)



La gratuité de la procédure incite à trop de recours, les 2/3 étant rejetés.

Sources: OFAS / AS Asset Services SA, Auvèrner-NE