

Message

concernant la deuxième révision de l'assurance-invalidité

du 21 novembre 1984

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'approuver, un projet de loi modifiant la loi fédérale sur l'assurance-invalidité ainsi que les lois fédérales y afférant, à savoir: la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), la loi sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC) et la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP).

En outre, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires et initiatives cantonales suivantes:

- 1975 P 12.186 Assurance-invalidité des ménagères
(N 2.6.75, Ziegler-Soleure)
- 1978 P 77.418 Assurance-invalidité. Réadaptation des mineurs
(N 19.1.78, Egli-Winterthour)
- 1978 P 78.410 Assurance-invalidité. Echelonnement des rentes
(N 5.10.78, Meier Kaspar)
- 1980 P 79.586 Assurance-invalidité. Echelonnement plus fin des rentes, ateliers d'occupation des invalides et occupation des invalides (N 25.9.80, Forel)
- 1980 P 80.466 Salaire minimum garanti pour les invalides
(N 2.12.80, Carobbio)

- 1981 P 81.416 Indemnités pour apprentis handicapés
(E 1.10.81, Steiner)
- 1981 P 81.359 Fonds APG et fonds AI (N 9.10.81, Barchi)
- 1982 P 81.572 Pratique de l'AI en matière de rentes
(N 8.3.82, Reimann)
- 1982 P 81.598 Statistique des personnes handicapées
(N. 25.6.82, Bacciarini)
- 1982 P 82.311 Echelonnement plus nuancé des rentes AI
(E 14.6.82, Gadiant)
- 1982 P 82.312 Echelonnement plus nuancé des rentes AI
(N 8.10.82, Hösli)
- 1982 P 82.394 Prestations de l'AI pour invalides précoces
(N 8.10.82, Gloor)
- 1983 ad 82.201 Révision partielle LAI avant la 10e révision de
ad 83.201 l'AVS; principalement, affinement de l'échelonnement des rentes (N 5.10.83 Commission du Conseil national; E 29.9.83 Commission du Conseil des Etats)
- 1983 P 81.923 Révision de la loi sur l'assurance-invalidité
(N 5.10.83, Dirren)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 novembre 1984 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Schlumpf

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

L'AVS et l'AI ont des relations étroites, tant par la matière qu'au point de vue de l'organisation. C'est pourquoi nous avons prévu tout d'abord d'intégrer plusieurs modifications importantes de la loi sur l'AI dans la 10e révision de l'AVS. Or, les travaux préliminaires de cette révision montrent aujourd'hui que l'on ne peut pas espérer sa réalisation rapide. L'amélioration, par des mesures ponctuelles, du statut des personnes handicapées dans le domaine de l'AI s'avère toutefois nécessaire et ne peut plus être ajournée. Les initiatives des cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville, de même que les motions subséquentes émanant de leurs commissions et acceptées par les Chambres fédérales, nous confortent dans cet avis.

La révision partielle de la loi sur l'AI vise avant tout à instituer un échelonnement plus nuancé des rentes AI d'après le degré de l'invalidité, c'est-à-dire à prévoir le versement de rentes d'un quart et de trois quarts en plus des demi-rentes et des rentes entières actuellement connues. En outre, la situation des jeunes handicapés doit être améliorée par l'octroi d'indemnités journalières - et non plus seulement de rentes comme jusqu'à présent - aux assurés qui suivent une formation professionnelle initiale et aux mineurs qui n'ont pas encore exercé d'activité lucrative. Ces invalides seront ainsi traités comme les autres handicapés en stage de réadaptation.

Enfin, le projet prévoit diverses mesures visant à accélérer la procédure administrative. Pour assurer le financement, le projet prévoit une délégation de pouvoirs au Conseil fédéral, lui permettant d'augmenter d'un cinquième au plus (soit 1 o/oo du salaire respectivement pour l'employeur et le salarié) le taux de cotisation de l'assuré et de l'employeur. Le Conseil fédéral entend tout d'abord ne faire usage que d'une partie de ces pouvoirs.

M e s s a g e

1 **Partie générale**

11 **Evolution de l'AI depuis 1960**

111 **Evolution juridique**

La loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) du 19 juin 1959 (RS 831.20) est entrée en vigueur le 1er janvier 1960. Dès 1985, notre assurance-invalidité va continuer à déployer ses effets bienfaisants pour un nouveau quart de siècle. D'emblée, l'AI a été liée à l'AVS aussi bien dans le secteur des cotisations que dans celui des prestations; elle a suivi, dès la 5e révision de l'AVS, l'évolution de cette dernière. Les révisions de l'AVS ont aussi souvent servi à réaliser des réformes urgentes de l'AI; elles ont touché non seulement la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), mais également celle sur l'AI. Aussi n'est-il pas étonnant que celle-ci n'en soit aujourd'hui qu'à sa deuxième révision. La première est entrée en vigueur le 1er janvier 1968. Il faut y ajouter la modification d'un seul article de la loi (formation scolaire spéciale, art. 19 LAI), effectuée le 9 octobre 1970 et destinée uniquement à codifier la pratique administrative suivie jusqu'alors.

La révision de l'AI entrée en force le 1er janvier 1968 a étendu sensiblement l'éventail des prestations offertes. Rappelons ici avant tout le développement des mesures d'ordre professionnel, une amélioration des prestations pour la formation scolaire spéciale et les mineurs impotents, la prise en charge des frais de mesures péda-go-thérapeutiques, la remise de moyens auxiliaires aux invalides qui ne peuvent plus être réadaptés à la vie professionnelle, enfin l'abaissement de 20 à 18 ans de la limite d'âge donnant droit aux rentes et aux allocations pour impotents ainsi qu'une augmentation de ces allocations.

Parmi les principales modifications de la loi survenues lors des révisions de l'AVS, citons: l'augmentation graduelle des

cotisations dues par les assurés et leurs employeurs, portées de 0,4 pour cent du revenu (à l'origine) à 1 pour cent; l'adoption d'un minimum majoré (133,3 % du minimum ordinaire) pour les rentes versées aux invalides de naissance et aux invalides précoces; la réduction des rentes pour enfants dans les cas de surassurance et l'introduction du recours de l'AI contre les tiers responsables et leurs assurances.

112 **Evolution financière**

Comme le montre le tableau 1 en annexe, les dépenses de l'AI ont passé de 156 millions de francs en 1961 (1960, l'année d'introduction, n'est pas représentative) à 2543 millions en 1983, donc à un montant 16 fois plus élevé. Le "saut des dépenses" est particulièrement frappant entre 1972 (758 mio. fr.) et 1975 (1631 mio. fr.); la somme a plus que doublé en trois ans seulement. C'est que pendant cette période, la 8e révision de l'AVS a déployé ses effets (1er janv. 1973, 1er janv. 1975); elle a assuré non seulement aux personnes âgées et aux survivants, mais aussi aux invalides, une rente qui couvre les besoins vitaux (dans une large mesure, certes, mais pas dans tous les cas) en lieu et place de l'ancienne rente de base. Cette amélioration inaugure toutefois une longue série d'exercices annuels déficitaires, qui n'a été interrompue qu'en 1981. Avant même la deuxième révision, la couverture financière de l'AI n'est ainsi plus assurée.

Si l'on considère les dépenses d'après leurs principaux éléments, on peut constater que l'évolution a été la suivante:

Années	Prestations individuelles en espèces		Prestations individuelles en nature		Subventions		Frais de fonctionnement et administratifs 1)	
	mio. fr.	%	mio. fr.	%	mio. fr.	%	mio. fr.	%
1965	183,6	66,6	61,3	22,2	17,3	6,3	13,4	4,9
1970	364,9	61,6	157,8	26,6	51,4	8,6	18,6	3,2
1975	1064,7	65,3	319,1	19,6	197,0	12,0	49,9	3,1
1980	1440,3	66,9	347,0	16,1	287,8	13,4	76,6	3,6
1983	1663,4	65,4	417,0	16,4	366,7	14,4	95,6	3,8

1) Y compris notamment les frais des secrétariats CAI, des commissions AI, des offices régionaux AI, des rapports médicaux ainsi que les intérêts négatifs.

Les prestations individuelles en espèces (rentes, allocations pour impotents, indemnités journalières) ont toujours constitué, pendant toute cette période, la plus grosse part des dépenses. Les décalages que l'on constate entre les prestations individuelles en nature et les contributions ayant le caractère de subventions proviennent de différentes causes. D'une part, les subventions d'exploitation sont pour une grande part des prestations complémentaires qui, dans le cadre du remboursement des coûts pour les mesures de réadaptation, doivent tenir compte de prestations différenciées. Les subventions pour l'exploitation des écoles spéciales s'élèvent à elles seules à environ 120 millions de francs par année. D'autre part, il s'avère indispensable d'accroître, par le biais de subventions de construction et d'exploitation, l'aide en faveur des ateliers d'occupation permanente et des homes d'habitation destinés aux invalides. Une combinaison des prestations en nature et des sub-

ventions s'impose. L'expérience montre en effet que la réadaptation professionnelle et sociale sont foncièrement liées et qu'une réadaptation professionnelle ne se révèle durable que lorsque l'on peut également résoudre de façon satisfaisante les problèmes de logement et de loisirs.

113 **Environnement social de l'AI**

En mars 1983, environ 131'000 invalides touchaient une rente AI. Ne sont pas compris dans ce nombre les invalides qui ont atteint l'âge AVS, ni les femmes invalides dont le mari touche une rente pour couple de l'AI ou de l'AVS. Parmi ces 131'000 invalides, 20'000 environ habitaient à l'étranger. Plus de 70 pour cent de ces rentes ont leur cause dans une maladie, 19 pour cent environ sont dues à une infirmité congénitale, et seulement 9 pour cent environ ont été accordées par suite d'un accident. Ainsi, l'AI constitue, pour une bonne part, une sorte de prolongement de l'assurance-maladie.

Le nombre indiqué ci-dessus ne comprend naturellement pas non plus les jeunes invalides qui, vu leur âge, ne peuvent pas encore demander une rente, ni les nombreux adultes dont l'invalidité n'atteint pas un degré suffisant pour ouvrir le droit à une rente ou qui, malgré leur handicap, ont de nouveau pu être réintégrés dans la vie professionnelle.

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 des affaires à examiner et la variété des cas.

Personne n'aspire à vivre une vie d'invalides - 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, c'est-à-dire l'Etat ou les assurances, a le devoir, aux yeux de nombreux handicapés, d'ac-

corder 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'oeuvres privées.

D'autre part, il faut être conscient du fait que les assurances sociales ne peuvent pas résoudre tous les problèmes de nos concitoyens handicapés. 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 se 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. Les invalides doivent recourir à cette aide complémentaire dans une plus large mesure que les personnes âgées, par exemple. Ainsi, en 1982, la proportion des bénéficiaires de PC parmi les titulaires d'une rente de vieillesse était d'environ 13 pour cent, tandis qu'elle atteignait environ 19 pour cent pour les rentiers de l'AI. Une amélioration des PC, telle que l'envisage le Conseil fédéral, prend donc une importance particulière pour les invalides.

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.

12 Demandes et tentatives de révision

121 Interventions parlementaires et initiatives cantonales

Dans le domaine de l'AI, les interventions suivantes ont été transmises au Conseil fédéral au cours des dernières années:

12.186 Postulat Ziegler-Soleure, accepté par le Conseil national le 2 juin 1975, concernant l'assurance-invalidité des ménagères;

77.418 Postulat Eggli-Winterthour, accepté par le Conseil national le 19 janvier 1978, concernant la réadaptation des jeunes gens;

78.410 Postulat Meier Kaspar, accepté par le Conseil national le 5 octobre 1978, concernant l'échelonnement des rentes AI;

78.546 Postulat Muheim, accepté par le Conseil national le 24 septembre 1979, concernant les allocations pour impotents de l'AVS/AI;

79.580 Postulat Carobbio, accepté par le Conseil national le 25 septembre 1980, concernant le traitement des infirmités congénitales;

79.586 Postulat Forel, accepté par le Conseil national le 25 septembre 1980, concernant l'assurance-invalidité;

- 80.466 Postulat Carobbio, accepté par le Conseil national le 2 décembre 1980, concernant un salaire minimum pour les invalides;
- 81.416 Postulat Steiner, accepté par le Conseil des Etats le 1er octobre 1981, concernant les indemnités pour apprentis handicapés;
- 81.359 Postulat Barchi, accepté par le Conseil national le 9 octobre 1981, concernant le fonds des APG et celui de l'AI;
- 81.424 Postulat Crevoisier, accepté par le Conseil national le 9 octobre 1981, concernant l'application de l'article 4 LAI aux cas de toxicomanie;
- 81.450 Postulat Meier Kaspar, accepté par le Conseil national le 18 décembre 1981, concernant les difficultés des invalides gravement atteints dans la circulation routière;
- 81.572 Postulat Reimann, accepté par le Conseil national le 8 mars 1982, concernant la pratique de l'AI en matière de rentes;
- 81.901 Postulat Günter, accepté par le Conseil national le 8 mars 1982, concernant un rapport sur la situation matérielle des rentiers AI;
- 82.311 Postulat Gadiant, accepté par le Conseil des Etats le 14 juin 1982, concernant un échelonnement plus nuancé des rentes AI;
- 81.598 Postulat Bacciarini, accepté par le Conseil national le 25 juin 1982, concernant une statistique des handicapés;
- 81.908 Postulat Meier Josi, accepté par le Conseil national le 25 juin 1982, concernant une modification du n° 404 de la liste de l'OIC;

- 82.312 Postulat Hösli, accepté par le Conseil national le 8 octobre 1982, concernant un échelonnement plus nuancé des rentes AI;
- 82.394 Postulat Gloor, accepté par le Conseil national le 8 octobre 1982, concernant les invalides précoces;
- 82.513 Postulat Neukomm, accepté par le Conseil national le 17 décembre 1982, concernant le contrôle de la qualité et des prix des moyens auxiliaires;
- 83.383 Postulat Roy, accepté par le Conseil national le 24 juin 1983, concernant les frais de formation des handicapés physiques;
- 81.923 Postulat Dirren, accepté par le Conseil national le 5 octobre 1983, concernant la révision de la loi sur l'assurance-invalidité;
- 82.201 Motions des commissions du Conseil des Etats et du
- 83.201 Conseil national, acceptées par le Conseil des Etats le 29 septembre 1983 et par le Conseil national le 5 octobre 1983, concernant la révision de l'assurance-invalidité et l'échelonnement des rentes AI (suite aux initiatives des cantons de Bâle-Campagne et Bâle-Ville).

Donnant suite aux motions des commissions des deux chambres et à l'initiative des cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville, nous avons distrait la révision partielle de l'AI de la 10e révision de l'AVS. Dans la mesure où elles ne doivent pas encore faire l'objet d'un examen plus approfondi, les demandes matérielles contenues dans les nombreuses interventions parlementaires ont été considérées lors de cette révision et peuvent être classées (voir la proposition).

122 **Autres demandes**

Les voeux exprimés en 1981, "l'année des handicapés", ont été précisés depuis lors et ont fait l'objet de requêtes spécifi-

ques. L'une des principales revendications vise un échelonnement plus nuancé des rentes (voir ch. 21).

Quelques demandes furent satisfaites au niveau des ordonnances et dans les instructions administratives. Des améliorations ont ainsi été apportées, dès le 1er janvier 1983, dans le domaine des moyens auxiliaires. Elles concernent avant tout la réadaptation sociale des handicapés. A la même date, la procédure AI a été réaménagée pour être rendue plus ouverte et se trouver ainsi mieux mise "à la portée" des assurés.

123 Propositions de la Commission fédérale de l'AVS/AI

Les employeurs, les salariés, les institutions d'assurance, les cantons, les assurés, les associations féminines, les invalides et l'aide aux invalides sont représentés au sein de cette commission. Il incombe à celle-ci, selon l'article 65 LAI, de donner son préavis au Conseil fédéral sur l'exécution et le développement ultérieur de l'AI; ce préavis remplace la procédure de consultation qui prend beaucoup de temps et occasionne un grand travail à tous les intéressés.

Pour préparer la 10e révision de l'AVS, la Commission fédérale de l'AVS/AI, qui compte 49 membres, a, en plus de sa sous-commission permanente de l'AI, institué une sous-commission spéciale qui, en plusieurs séances, a examiné les problèmes en la matière. Les propositions élaborées en collaboration étroite avec l'Office fédéral des assurances sociales furent débattues par la Commission plénière en novembre 1982 et en décembre 1983. En mars 1984, elles furent soumises à notre approbation de principe. Conformément au vœu des Chambres fédérales, nous avons décidé d'extraire les problèmes touchant l'AI du programme de la 10e révision de l'AVS et de proposer une réforme partielle de l'AI. Les modifications de la loi ici présentées correspondent aux conclusions de la Commission fédérale.

13 **Rapports avec d'autres assurances sociales**

131 **Généralités**

Les assurances sociales de notre pays sont caractérisées par le fait que leurs branches se sont formées à diverses époques, dans des circonstances différentes et avec des antécédents également tout différents. Il n'y a dès lors, dans des secteurs importants, peu ou pas de points communs entre les diverses branches. Cette "diversité sauvage" offre des avantages par le fait qu'elle repose sur des structures bien établies, mais présente aussi des inconvénients. On critique tout spécialement le fait qu'un sinistre assuré peut faire naître des droits envers plusieurs assurances sociales, d'où l'existence de règles de coordination qui ne sont pas toujours très claires. En outre, on constate ça et là des différences dans le droit aux prestations et dans le montant de celles-ci selon la cause du dommage (p.ex. maladie ou accident).

132 **Rapports avec l'AVS**

L'AI est étroitement liée à l'AVS, tant en ce qui concerne le droit matériel que l'organisation. Pour le calcul des rentes, par exemple, la LAI se borne, pour l'essentiel, à déclarer applicable le droit qui régit l'AVS. On assure ainsi, notamment, le passage automatique et sans problèmes de la rente AI à la rente AVS lorsque l'assuré a atteint 62 ou 65 ans. 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 pour impotents et de moyens auxiliaires, de même que d'autres problèmes de coordination ont pu être résolus sans difficultés grâce aux liens étroits qui unissent les deux assurances.

Les milieux proches des organisations d'invalides ont suggéré toutefois, à plusieurs reprises, une séparation complète entre l'AVS et l'AI. Il est évident qu'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 compati-

ble avec le texte de l'article 34quater de la constitution, qui considère l'AVS et l'AI comme une unité et parle même "d'une assurance fédérale". La liaison entre l'AI et l'AVS n'empêche nullement de tenir compte des besoins spécifiques des invalides. Il y a toutefois lieu de décider chaque fois si une prestation donnée découle d'une créance abstraite du bénéficiaire, dans les limites du système de l'assurance, ou doit être offerte sous la forme d'un avantage complémentaire lié à une condition de besoin (voir ch. 113).

133 Rapports avec l'assurance-maladie

Il existe plusieurs points de contact entre l'AI et l'assurance-maladie. Dans le secteur des mesures médicales de réadaptation, des questions de délimitation difficiles à trancher se sont posées dès l'origine. Elles reviennent à désigner laquelle des deux assurances doit fournir les prestations. Dans notre message du 19 août 1981 concernant la révision partielle de l'assurance-maladie (FF 1981 II 1069) nous avons proposé d'abroger l'article 12 LAI et de laisser à la charge de l'AI, en principe, uniquement le traitement médical des infirmités congénitales au sens de l'article 13 LAI. L'affaire est en discussion au Parlement.

Comme déjà dit (voir ch. 113), plus de 70 pour cent des rentes AI ont une maladie pour origine. Dans ces cas-là, le droit à la rente prend naissance dès qu'une incapacité de travail de la moitié au moins a duré 360 jours et que les conditions d'invalidité prévues par l'AI sont remplies. Cette règle repose sur l'idée que, pendant les 360 premiers jours, l'indemnité journalière de l'assurance-maladie garantit la sécurité économique de l'assuré. Toutefois l'assurance offrant une telle indemnité n'est actuellement pas obligatoire. Elle permettrait de "faire le pont" pendant cette période d'attente. Nous avons dès lors proposé, dans le message du 19 août 1981, l'introduction d'une telle assurance pour tous les salariés.

134 Rapports avec l'assurance-accidents

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'assurance-acci-

dents (LAA; RS 832.20), le 1er janvier 1984, a éliminé, pour les salariés, toutes les lacunes et tous les empiètements dans les rapports entre cette assurance et l'AI. La loi et l'ordonnance délimitent clairement la compétence des deux assurances en ce qui concerne les mesures médicales et professionnelles, les moyens auxiliaires, le versement d'indemnités journalières et l'octroi d'allocations pour impotents. Les rentes AI sont complétées par des "rentes complémentaires" de l'assurance-ac-cidents.

135 Rapports avec l'assurance-chômage

La mise en vigueur de la nouvelle loi sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0) au 1er janvier 1984, a créé - dans ce domaine aussi - les bases légales qui doivent garantir une collaboration étroite avec l'AI. Il s'agit ici avant tout d'éviter le va-et-vient des assurés entre les deux assurances. L'orientation professionnelle des invalides au sens de la LAI et les mesures prises pour procurer à ceux-ci des occupations adéquates incombent, comme par le passé, aux offices régionaux AI, qui disposent à cet effet d'un personnel spécialisé. Cependant, ces offices ont besoin, pour exercer une telle activité, de l'appui des offices du travail cantonaux et communaux.

136 Rapports avec la prévoyance professionnelle

La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; entrée en vigueur le 1er janv. 1985) garantit à tous les salariés qui touchent un salaire annuel de plus de 16'560 francs, et dès le premier jour de leurs rapports de service, l'assurance minimale prescrite pour les cas d'invalidité. Le droit à la rente de la prévoyance professionnelle prend naissance parallèlement à celui de la rente AI. Les rentes d'invalidité du deuxième pilier doivent, jusqu'à l'âge AVS, être adaptées à l'évolution des prix. En admettant un invalide dans une institution de prévoyance, il n'est pas permis de faire une réserve motivée par la santé de celui-ci.

14 **Relation avec la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons**

La réforme de l'AI intervient entre deux projets d'une nouvelle répartition des tâches. Alors que "le premier paquet" de la nouvelle répartition ne touche pas directement l'AI, celle-ci devrait être mise en discussion dans le "deuxième paquet". A côté de questions fondamentales relatives à l'organisation de l'AI et du financement par les pouvoirs publics, les débats porteront principalement sur des restrictions dans le domaine des subventions. On s'est dès lors demandé s'il ne serait pas plus judicieux d'inclure ces règles nouvelles dans la deuxième révision de l'AI. Les modifications présentées à l'occasion du deuxième paquet au sujet de l'organisation de l'AI ne demeureront certainement pas incontestées. Leur inclusion dans la deuxième révision retarderait l'entrée en vigueur de cette dernière. Eu égard à l'urgence d'introduire un échelonnement plus fin des rentes, objet principal du projet, le Conseil fédéral ne pourrait pas répondre d'un tel ajournement.

15 **Relation avec le programme de législation "droits égaux pour l'homme et pour la femme"**

Nous vous présenterons, dans le courant de l'année prochaine, un programme de législation montrant comment nous entendons réaliser le mandat donné au législateur par l'article 4, 2e alinéa, de la constitution. Le traitement égal des deux sexes dans les assurances sociales y occupera une place centrale. La préparation de la 10e révision de l'AVS a montré non seulement que l'AVS et l'AI sont étroitement imbriquées l'une dans l'autre, mais qu'il convient en outre d'harmoniser au mieux et soigneusement les différents droits à des prestations lors de la mise en oeuvre de l'égalité entre les sexes. Nous ne pouvons par conséquent pas encore vous proposer d'aménager le droit aux rentes de couples selon les articles 33 LAI et 22 LAVS d'une manière qui ne fasse aucune différence entre les sexes, quand bien même ces deux articles sont inclus dans la présente révision de l'AI.

2 Principaux éléments de la deuxième révision

21 Echelonnement plus nuancé des rentes d'après le degré de l'invalidité

211 Problèmes posés par le système actuel

Dans le système actuel, une rente entière est octroyée lorsque le degré de l'invalidité est d'au moins 66 2/3 pour cent; il y a octroi d'une demi-rente, si ce degré est d'au moins 50 pour cent (33 1/3% dans les cas pénibles). L'assuré dont l'invalidité est inférieure à la moitié (ou à un tiers) n'a pas droit à une rente AI (art. 28, 1er al., LAI).

Cette réglementation est considérée comme peu satisfaisante. 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. En outre, cette réglementation trop sommaire peut inciter à manipuler le revenu de manière à empêcher une réduction sensible de la rente.

212 Avantages d'un échelonnement plus nuancé

Nous fondant sur la proposition élaborée par la Commission fédérale de l'AVS/AI, nous proposons de remplacer la réglementation en vigueur par un échelonnement à quatre degrés:

Degré de l'invalidité en pour cent	Droit à la rente en fractions d'une rente entière
35 pour cent au moins	un quart
50 pour cent au moins	une demie
65 pour cent au moins	trois quarts
80 pour cent au moins	rente entière

En introduisant les rentes d'un quart, il faudrait renoncer au concept du "cas pénible"; en outre il n'y aura pas de paiement de rente à l'étranger si le degré de l'invalidité est inférieur à 50 pour cent.

Le principal avantage de la nouvelle solution réside certainement dans le fait que le revenu total de l'assuré (revenu provenant de la capacité résiduelle de travail, rente) ne subit pas, en cas de modification du droit à la rente, une variation aussi forte que dans le système actuel. Ce point est d'autant plus important que l'évaluation de l'invalidité, lors de l'examen des éléments qu'elle comporte, implique une marge d'appréciation plus ou moins grande.

De même, l'ambition de parvenir à une réadaptation professionnelle aussi bonne que possible serait mieux encouragée par l'échelonnement plus fin des rentes; cela est intéressant pour l'assurance comme pour l'assuré, du point de vue purement financier comme du point de vue humain.

En outre, il est naturellement avantageux pour l'assuré qu'un droit à la rente puisse, indépendamment de la situation économique de celui-ci, naître à partir d'une invalidité de 35 pour cent. En même temps, 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.

Enfin, l'abaissement à 35 pour cent du degré minimum de l'invalidité pourrait encourager les employeurs à garder à leur service ou à engager des salariés dont l'invalidité n'est pas particulièrement grave, s'ils peuvent inclure une rente dans le calcul du salaire (p.ex. en fixant un salaire réduit du montant de la rente).

213 Difficultés d'un échelonnement plus nuancé

Dans l'AI, la notion de l'invalidité est d'ordre économique; en d'autres termes et s'agissant de personnes exerçant une activité lucrative, le degré de l'invalidité est déterminé, autant

que possible, par la comparaison des revenus. Le revenu du travail que l'assuré pourrait obtenir, au moment de l'examen de ses droits, s'il n'était pas invalide, est comparé au revenu qu'il peut obtenir - malgré l'atteinte à sa santé - en exerçant l'activité qu'on peut raisonnablement attendre de lui, compte tenu d'une situation équilibrée du marché du travail (art. 28, 2e al., LAI). Cette règle est valable pour l'assurance-accidents obligatoire et pour l'assurance militaire. Cependant, contrairement à ce qui se passe notamment dans l'assurance-accidents, l'AI assure aussi de nombreuses personnes qui n'ont pas un revenu du travail (p.ex. les ménagères) ou dont le revenu du travail ne peut être que difficilement établi (p.ex. les indépendants). Dans ce cas, l'évolution de la capacité résiduelle de travail prend une importance accrue. Cependant, les médecins et les autres spécialistes ne se sentent en général pas en mesure de déterminer cette capacité en fixant des valeurs ayant un échelonnement serré. Ce fait, ainsi que les problèmes administratifs évoqués ci-après, sont des arguments qui s'opposent à un échelonnement trop nuancé des rentes.

L'abaissement à 35 pour cent du degré minimum de l'invalidité lié à l'abandon des règles relatives aux cas pénibles entraînera 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.

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 secrétaires, mais aussi aux caisses de compensation, aux autorités judiciaires et à l'Office fédéral des assurances sociales.

En outre, on notera que l'échelonnement des rentes actuel ne comporte qu'un seul "passage interne", soit le passage de la demi-rente à la rente entière lorsque le degré de l'invalidité est de $66 \frac{2}{3}$ pour cent. Le nouveau système proposé connaît

trois passages de ce genre (à 50, à 65 et à 80%). Dans ces conditions, le nombre des mutations, à examiner par les organes de l'AI et donnant lieu à une décision, augmentera sensiblement. Dans l'affectation du personnel, il faudra tenir compte de ces facteurs.

Il faut enfin retenir les conséquences financières de cet échelonnement plus nuancé. Sur ce point, nous pouvons renvoyer à ce qui est dit au chiffre 33.

214 Pas d'exportation des quarts de rentes **(art. 28, nouvel alinéa 1bis, LAI)**

Selon le droit en vigueur, les ressortissants étrangers ont en principe un droit aux rentes AI aussi longtemps qu'ils conservent leur domicile civil en Suisse (art. 6, 2e al., LAI). Cette disposition a été assouplie dans les conventions internationales en ce sens que les assurés domiciliés à l'étranger peuvent, eux aussi, continuer de toucher la rente ou en revendiquer une, mais seulement si le degré de leur invalidité est d'au moins 50 pour cent. En revanche, si l'étranger présente une invalidité qui se situe entre 33 1/3 et 50 pour cent, la "rente pour cas pénible" (demi-rente accordée dans des situations financières difficiles) ne peut lui être versée que s'il a son domicile civil en Suisse et aussi longtemps qu'il le conserve.

Cette restriction s'explique avant tout par des raisons d'ordre administratif (difficultés de l'examen et de la vérification des conditions du droit, lorsque l'assuré est à l'étranger), mais aussi par le fait que la Confédération et les cantons versent une contribution - tirée de leurs ressources générales - s'élevant à 50 pour cent des dépenses de l'AI.

Dans la nouvelle réglementation, on relèvera que les bénéficiaires de rentes de l'AI suisse domiciliés à l'étranger peuvent, eux aussi et en tout temps, faire valoir une modification du degré de leur invalidité. De même, les organes de l'AI doivent vérifier périodiquement si les rentes versées à l'étranger sont encore justifiées. Ce contrôle est d'autant plus difficile que le degré de l'invalidité est plus faible. Nous proposons dès

lors que l'on ne verse, d'une manière générale, aucune rente à l'étranger, si ce degré est inférieur à 50 pour cent. Il n'en résulte pas, pour les assurés, une aggravation de leur situation juridique du moment que, pour les Suisses résidant à l'étranger, la rente "pour cas pénible" est remplacée par une prestation en espèces selon l'article 76 LAI. Afin d'empêcher des abus, le texte de la nouvelle loi exige que l'assuré ait en Suisse non seulement son domicile - qui est déterminé par le droit civil - mais aussi "sa résidence habituelle".

215 Début du droit à la rente
(art. 29 LAI)

Le délai d'attente à observer en règle générale a été fixé à 360 jours, pour éviter des lacunes de prestations, en particulier par rapport aux indemnités journalières de l'assurance-maladie (voir ch. 133; voir aussi message du Conseil fédéral du 24 oct. 1958 concernant la LAI; FF 1958 II 1223 et 1224).

Etant donné qu'actuellement, la durée minimale du versement d'une indemnité journalière selon la LAM est fixée à 720 jours (art. 12bis, 3e al., LAM) et que l'assurance-accidents obligatoire verse elle aussi une telle indemnité jusqu'à ce que l'assuré soit de nouveau entièrement apte au travail ou touche une autre prestation au lieu de cette indemnité (rente, indemnité journalière AI; art. 16 LAA), il est indiqué de fixer le délai d'attente à une année. Du point de vue administratif, cela constitue une simplification, puisque le calcul de la date de l'ouverture du droit exprimée en jours, effectué jusqu'ici, devient superflu. Il ne sera pas non plus nécessaire d'examiner dans chaque cas si le laps de temps se termine à la fin d'un mois civil ou au début du mois suivant. La fin du délai sera également plus facile à déterminer dans les cas où il s'agit de savoir si l'assuré remplit, à cette date, les conditions d'assurance ouvrant le droit à la rente.

Pour le reste, la nouvelle teneur de l'article 29 LAI ne contient que des modifications rédactionnelles sans effets matériels. Etant donné qu'elle réglemente seulement le début du

droit à la rente, on a renoncé à répéter ici la définition du droit figurant à l'article 28.

216 Droit des couples à la rente **(art. 33, 1er et 2e al., LAI)**

La réglementation en vigueur prescrit que le conjoint (homme ou femme) qui est âgé ou totalement invalide obtient une rente de couple entière même si l'autre conjoint présente une invalidité inférieure à 66 $\frac{2}{3}$ pour cent. En revanche, la question de savoir s'il faut accorder une rente de couple de l'AI ou une rente AVS de même montant dépend de l'âge du mari.

L'introduction d'un échelonnement plus fin des rentes ne doit pas modifier le système actuel. On ne comprendrait guère qu'un homme marié, invalide à 100 pour cent, recevant pour son épouse qui n'est ni invalide, ni âgée, une rente complémentaire de 30 pour cent de la rente simple, n'ait pas droit à la rente entière pour couple (150%) au cas où cette femme deviendrait invalide par exemple à 45 pour cent. Nos propositions tiennent compte de ces considérations.

Le tableau 2 en annexe indique les conditions du droit des couples à une rente dans les diverses combinaisons possibles.

217 Réglementation transitoire

Il est prévu d'empêcher, par une disposition transitoire, que les assurés qui touchent déjà une certaine rente (p.ex. une rente entière avec une invalidité de 70%) ne voient cette prestation diminuer par suite de l'introduction des nouvelles règles. Pour eux, le passage de l'ancien au nouveau système se fera graduellement, c'est-à-dire que leur rente, lors des adaptations périodiques futures à l'évolution des salaires et des prix, ne sera pas augmentée, jusqu'à ce qu'elle corresponde au nouveau droit. Toutes les rentes se trouvant dans le secteur critique entre 66 $\frac{2}{3}$ pour cent et 80 pour cent devront cependant être vérifiées, afin de déterminer si le degré de l'invalidité fixé précédemment concorde encore avec la situation actuelle. Il en va de même des rentes accordées pour une invali-

dité de moins de 35 pour cent (mais de 33 1/3% au minimum). Si aucune modification n'est constatée, ces dernières devront être supprimées au plus tard 3 ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

218 Répercussions sur les prestations complémentaires

Aujourd'hui, lorsque des bénéficiaires de demi-rentes AI demandent une PC, le calcul de celle-ci est effectué en privilégiant le revenu du travail. Cela signifie que l'on déduit de ce revenu un montant non imputable allant de 500 à 1500 francs selon l'état civil et le droit cantonal; le reste n'est pris en compte que pour les deux tiers. Si l'invalidé partiel n'exerce plus d'activité lucrative, bien qu'une telle activité soit raisonnablement exigible, on prend en compte un revenu hypothétique correspondant à celui qu'il pourrait réaliser en mettant à profit la capacité de gain qui lui reste. Toutefois, si l'invalidé partiel est en mesure de prouver qu'il ne peut trouver du travail à cause de son âge avancé, de sa santé, de la situation du marché du travail, etc., on renonce à prendre en compte ce revenu hypothétique. L'assuré parvient ainsi indirectement, par l'intermédiaire des PC, à obtenir une rente entière.

Le nouvel échelonnement des rentes impose, dans le domaine des PC, une solution différenciée, que la Commission fédérale de l'AVS/AI décrit de la manière suivante:

- Rente entière et rente de trois quarts

Si l'invalidé exerce encore une activité lucrative, le revenu qu'il en tire est pris en compte "d'une manière privilégiée". S'il n'exerce pas d'activité lucrative, on renonce à la prise en compte d'un revenu hypothétique, étant donné qu'en cas d'invalidité de plus de 65 pour cent, la mise à profit de la capacité de gain résiduelle est aléatoire; dans ces cas, on retiendra le revenu effectif de l'intéressé.

- Demi-rente

La pratique actuelle, valable pour les bénéficiaires de demi-rentes AI, doit être maintenue (voir ci-dessus).

- Rente d'un quart

Une invalidité de 35 à 50 pour cent permet encore l'exercice d'une activité lucrative appréciable; la prestation complémentaire ne saurait s'y substituer.

En effet, si le revenu du "quart-invalidé" n'était pas pris en compte, il y aurait disproportion entre la prestation d'assurance et la prestation complémentaire. Une rente d'un quart s'élevant à 173 francs par mois pourrait donner lieu à l'octroi des prestations complémentaires (PC) suivantes:

- une PC mensuelle pouvant atteindre 950 francs pour les personnes seules;
- une PC mensuelle pouvant atteindre 1425 francs pour les couples;
- une PC mensuelle pouvant atteindre 2375 francs pour les couples ayant deux enfants.

Ces motifs incitent à adopter la solution consistant à prendre toujours en compte, lorsque la rente est d'un quart, comme minimum un revenu hypothétique correspondant à la capacité résiduelle de gain, ce qui, en règle générale, exclut le versement d'une PC.

Etant donné que les règles à adopter en matière de PC doivent être différenciées et qu'en outre, une certaine mobilité est nécessaire, il faudrait à l'article 3, 6e alinéa, LPC, donner au Conseil fédéral le pouvoir de réglementer la prise en compte du revenu en cas de versement d'une rente AI. Cette délégation de pouvoirs doit se faire, logiquement, en corrélation avec la modification de la LAI. Elle ne peut pas être liée à la révision de la LPC. La même nécessité d'une règle spéciale apparaît d'ailleurs en ce qui concerne les veuves qui ne doivent pas s'occuper d'enfants mineurs. Pour ces cas-là également, le Conseil fédéral doit être en mesure, à certaines conditions, d'ordonner la prise en compte d'un revenu hypothétique du travail.

219 Répercussions sur la prévoyance professionnelle

La loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), qui entre en

vigueur le 1er janvier 1985, ne prévoit, pour les cas d'invalidité et comme la LAI actuelle, que des rentes entières (pour une invalidité de deux tiers au moins) et des demi-rentes (pour une invalidité de la moitié au moins). Etant donné qu'il s'agit là - la loi le dit explicitement - d'une prescription minimale, les institutions de prévoyance peuvent accorder des rentes d'invalidité même là où le degré de l'invalidité est plus faible ou des rentes plus élevées. Afin d'éviter que ces institutions (qui sont fort nombreuses) ne doivent de nouveau modifier leurs règlements peu après l'entrée en vigueur du régime obligatoire, on renoncera pour le moment à une adaptation systématique des normes de la LPP à celles de l'AI. Comme, dans la prévoyance professionnelle, l'on se fonde sur l'évaluation de l'invalidité effectuée par l'AI, il faut, pour l'application pratique, adapter le point-limite de 66 2/3 pour cent au nouveau point-limite de l'AI (65%). Pour les invalidités se situant entre 65 et 100 pour cent, la prévoyance professionnelle versera, jusqu'à nouvel avis, une rente entière, alors que, pour celles qui sont inférieures à 50 pour cent, le régime obligatoire ne prévoit pas de rente. A longue échéance il faudra certes chercher à réaliser une entière coordination avec l'AI. Cette coordination sera l'objet du prochain projet de révision, que prévoit expressément un article de la LPP.

22 Indemnités journalières pour les assurés suivant une formation et mineurs

221 La réadaptation prime la rente

Le premier but de l'AI est la réadaptation ou la réintégration des handicapés dans la vie active. Des rentes ne doivent être accordées que si la réadaptation n'a pas atteint son but ou ne l'a atteint que d'une manière insuffisante, ou encore lorsqu'une réadaptation ne présente, d'emblée, aucune chance de succès. Le principe de la primauté de la réadaptation sur la rente n'est certes pas énoncé dans la loi; cependant, il se dégage de l'article 28, 2e alinéa, LAI, selon lequel l'évaluation de l'invalidité doit être entreprise seulement après l'application de mesures de réadaptation. Si la réadaptation a la priorité, ce n'est pas seulement pour des raisons économiques, mais

aussi pour que l'invalidé devienne ou reste un membre actif et à part entière de la communauté.

Avant d'accorder une rente, l'AI ne devrait donc négliger aucun effort pour parvenir à la réadaptation la meilleure, même si cela entraîne des frais. Cela vaut tout particulièrement pour les jeunes invalides, pour qui une formation complète, adaptée à leur infirmité, représente la condition d'une réadaptation durable et couronnée de succès. La loi en vigueur ne permet pas le versement d'indemnités journalières aux assurés qui suivent une formation professionnelle initiale, ni aux assurés mineurs qui n'ont pas encore exercé d'activité lucrative. Elle partait à l'époque de l'idée qu'elle avait fait sa part en offrant des contributions aux frais de formation. Ce faisant, elle oblige l'AI à accorder une rente à ces jeunes gens s'ils remplissent les conditions qui y donnent droit; les autres ne reçoivent pratiquement aucune rétribution en espèces. Cette règle est considérée par les milieux spécialisés comme insuffisante et psychologiquement fausse; elle doit donc être corrigée.

En procédant aux modifications proposées ci-après, nous voudrions assurer l'application conséquente aux jeunes invalides du principe "la réadaptation prime la rente". Le versement d'indemnités journalières fait partie par principe de la réadaptation. L'article 29, 2e alinéa, LAI devrait désormais expressément statuer qu'un droit à la rente ne peut prendre naissance tant que l'assuré touche de telles indemnités.

En revanche, une rente en cours pourra éventuellement continuer d'être versée, pendant la réadaptation, à côté d'une indemnité journalière; il en ira ainsi si la réadaptation est de courte durée (art. 20ter, 3e al., RAI, en vigueur depuis le 1er janv. 1985) et pendant le mois au cours duquel l'indemnité succède à la rente ou inversement (art. 20ter, 2e al., RAI). Enfin, une rente déjà en cours doit être versée, comme jusqu'ici, en lieu et place de l'indemnité, lorsqu'elle est plus élevée que celle-ci (art. 20ter, 1er al., RAI).

L'article 22, 1er alinéa, 2e phrase, LAI prévoit expressément que l'indemnité journalière n'est pas accordée pendant la formation professionnelle initiale. En revanche, l'assuré de plus de 18 ans peut en principe, durant l'application d'une telle mesure, demander une rente dans les mêmes conditions que tout autre invalide.

Pour ces assurés, l'évaluation de l'invalidité se fait en général - selon la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances - non pas en suivant la méthode habituelle de la comparaison des revenus, mais d'après la méthode spécifique de la comparaison des activités. Cette règle, toutefois, n'est pas satisfaisante, parce qu'elle ne tient pas compte de la situation de ceux qui doivent, à cause d'une invalidité, interrompre un apprentissage et entreprendre une nouvelle formation professionnelle (initiale). Même si elles ne sont pas handicapées dans leur nouvelle formation ni ne sont considérées comme invalides selon la méthode spécifique, ces personnes subissent éventuellement un manque à gagner, qui peut être sensible, à partir du moment où, étant valides, elles seraient entrées dans la vie professionnelle.

Au lieu de chercher à apporter des corrections dans le secteur des rentes, la Commission fédérale de l'AVS/AI propose que l'on renonce complètement aux rentes pendant la formation professionnelle initiale et que l'on accorde, en lieu et place, une indemnité journalière. Une telle solution présenterait divers avantages par rapport au système actuel. D'une part, le droit à cette indemnité (prestation journalière) se laisserait régler d'une manière plus souple que le droit à la rente (prestation mensuelle). L'octroi d'une telle indemnité tient mieux compte des besoins, dans les cas particuliers, qu'il n'en va de la rente. D'autre part, les prescriptions concernant le cumul de rentes et de prestations pour nourriture et logement - prescriptions pratiquement difficiles à appliquer - ne seraient plus valables dans ce domaine. En outre, il vaut mieux - pour les motifs psychologiques exposés au chiffre 221 - accorder du-

rant la formation professionnelle initiale, une indemnité journalière, prestation temporaire par définition, qu'une rente apparaissant comme une prestation permanente. Enfin, il est plus conforme au système de verser une indemnité journalière pour toutes les mesures de réadaptation.

223 Formation professionnelle initiale et droit aux indemnités journalières

223.1 Age minimum

Selon la disposition générale de l'article 22, 2e alinéa, LAI, l'indemnité journalière est accordée, même en cas de formation professionnelle initiale, au plus tôt à partir du premier jour du mois qui suit le 18e anniversaire de l'assuré. Cette limite d'âge vaut aussi pour le droit à la rente.

223.2 Empêchement ouvrant le droit à l'indemnité

Normalement, le droit à l'indemnité existe lorsque l'assuré

- est empêché par les mesures de réadaptation, durant trois jours consécutifs au moins, d'exercer une activité lucrative ou
- présente, pendant une réadaptation durant trois jours consécutifs au moins, une incapacité de travail d'au moins 50 pour cent.

Ces critères ne conviennent pas aux cas de formation professionnelle initiale. Dans ceux-ci, en effet, des valeurs de référence vraiment sûres pour déterminer l'empêchement de travailler ou l'incapacité de travail font défaut.

Quant à la condition des "trois jours consécutifs au moins", elle ne devrait jouer aucun rôle en cas de formation professionnelle initiale. Il n'existe effectivement pas de formation pour laquelle cette exigence n'est pas remplie. Si cette formation devait exceptionnellement être effectuée en des jours isolés et si un gain était touché pendant les jours intermédiaires, on pourrait alors corriger l'indemnité en lui faisant subir une réduction (voir le ch. 223.3).

L'indemnité journalière vise à compenser d'une manière appropriée un manque à gagner subi pendant l'application de mesures de réadaptation. La condition du droit à retenir en cas de formation professionnelle initiale semble donc être la privation d'un revenu du travail. L'indemnité ne doit par conséquent être accordée que si l'assuré subit une telle perte pendant la formation et aussi longtemps seulement qu'il la subit.

L'assuré n'a, par exemple, pas droit à une indemnité journalière s'il suit une formation exclusivement scolaire qu'il n'aurait pas encore achevée même s'il n'était pas invalide, ou lorsqu'il fait, avec un salaire d'apprenti usuel dans la branche, un apprentissage qu'il n'aurait pas encore achevé même en étant valide. En revanche, il existe un droit à l'indemnité lorsque l'assuré ne touche, à cause de son invalidité, aucun salaire d'apprenti ou ne touche qu'un salaire réduit (ce qui peut être le cas, notamment, dans un centre de réadaptation) ou encore lorsqu'il serait, n'étant pas invalide, en mesure d'exercer une activité lucrative après avoir terminé sa formation.

La notion de manque à gagner doit être définie d'une manière plus détaillée dans le règlement d'exécution de la loi sur l'AI, la base légale étant le nouvel alinéa 3 de l'article 24 LAI.

223.3 Calcul de l'indemnité journalière

Pour les personnes qui ont une activité lucrative, le revenu tiré de l'activité exercée en dernier lieu et à plein temps constitue la base de calcul des indemnités journalières. La formation professionnelle initiale n'étant reconnue comme telle, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances, que si l'assuré n'a pas encore exercé une activité lucrative ayant une certaine importance économique (il s'agit sinon d'un reclassement), c'est le montant minimum de l'indemnité qui devrait être versé (selon les taux valables dès le 1er janv. 1984, il s'agirait d'une indemnité pour personne seule égale à 17 fr., d'un supplément à cette indemnité égal à 13 fr., plus éventuellement un supplément de réadaptation égal à 18 fr.). Cela correspondrait à une prestation mensuelle totale de 1'440

francs (avec supplément de réadaptation) et de 900 francs (sans ce supplément). La rente extraordinaire entière pour les invalides de naissance et les invalides précoces est de 920 francs.

On peut se demander s'il ne faudrait pas prendre en compte, comme base de calcul, dans les cas où l'assuré serait déjà complètement formé et actif s'il était valide, le revenu qu'il pourrait obtenir dans de telles conditions. Cependant, il semble préférable de renoncer d'une manière générale, pendant la formation professionnelle initiale, à un calcul de l'indemnité en fonction du revenu, du moment que les assurés touchant l'indemnité minimale ne seront pas désavantagés financièrement par rapport au système actuel (rente).

En revanche, nous prévoyons, à l'article 24, 3e alinéa, LAI, une disposition selon laquelle le montant minimum de l'indemnité peut être fixé à un niveau inférieur, afin d'empêcher le versement éventuel d'une indemnité supérieure au manque à gagner. L'intention est de réglementer la réduction de l'indemnité de la manière suivante:

L'indemnité journalière y compris tous ses éléments (indemnité de base, supplément pour personnes seules, supplément de réadaptation) doit être réduite dans la mesure où elle dépasse le manque à gagner. En cas de réadaptation en internat aux frais de l'AI, l'indemnité totale ne dépassera pas le manque à gagner moins le supplément de réadaptation. L'assuré qui reçoit de l'AI le logement et la nourriture ne doit, en effet, pas être mieux situé que son collègue valide.

224 Indemnités journalières pour assurés mineurs

Nous proposons de soumettre à de nouvelles règles, en même temps que le droit à l'indemnité journalière des assurés qui reçoivent une formation professionnelle initiale, celui des jeunes gens qui ont entre 18 et 20 ans et n'ont pas encore eu d'activité lucrative.

Actuellement, les invalides mineurs qui font une réadaptation mais n'ont pas exercé, précédemment, une activité lucrative ne

reçoivent pas d'indemnité journalière. En revanche, ils touchent déjà la rente si les conditions légales sont remplies.

Selon la disposition proposée, ces mineurs doivent recevoir - comme les assurés qui suivent une formation professionnelle initiale - une indemnité journalière s'ils subissent un manque à gagner à cause de leur invalidité. Là aussi, les détails seront fixés dans les dispositions d'exécution, la base légale étant le nouvel alinéa 3 de l'article 24 LAI, de la même manière qu'en cas de la formation professionnelle initiale.

225 Maintien du système des indemnités journalières de l'AI

Le législateur avait, naguère, repris pour le compte de l'AI le système d'indemnités journalières du régime des allocations pour perte de gain (APG), parce que les caisses de compensation le connaissaient bien et qu'il tenait compte, très généreusement, des situations familiales. De temps à autre, la demande réapparaît que l'AI devrait adapter son système d'indemnités journalières à celui de l'assurance-accidents obligatoire. Dans ce dernier système, l'indemnité journalière s'élève à 80 pour cent du salaire que le salarié touchait avant l'accident.

A ce propos, il faut relever que moins de 10 pour cent des invalidités sont dues à un accident et permettent ainsi une combinaison avec l'indemnité de l'assurance-accidents. Cette combinaison, d'ailleurs, a été déjà réalisée par une modification de la LAI au 1er janvier 1984 en corrélation avec la nouvelle loi sur l'assurance-accidents. L'article 25bis LAI prévoit en effet que l'indemnité journalière de l'AI ne doit pas être plus basse qu'une indemnité de l'assurance-accidents touchée précédemment.

Pour les autres cas, le système des allocations journalières des APG, complété par des suppléments spéciaux selon les articles 24bis et 25 LAI, a parfaitement fait ses preuves, car il se fonde sur des taux minimaux appropriés qui manquent dans l'assurance-accidents. Un maintien de la réglementation actuelle est donc conforme à l'intérêt des assurés et de l'assurance.

231 Généralités

On reproche souvent à l'AI de travailler trop lentement. Il faut, nous dit-on, attendre parfois plusieurs mois jusqu'à ce que ses organes aient pris une décision sur une demande de prestations. La cause de telles lenteurs réside fréquemment dans la nature des requêtes à examiner et non pas dans les règles actuelles sur l'organisation et sur la procédure. Des rapports médicaux ou même des expertises médicales détaillées doivent être demandées, des renseignements doivent être recueillis auprès des employeurs, il faut procéder à des enquêtes sur place, les possibilités d'une réadaptation professionnelle doivent être étudiées par l'office régional AI. Eventuellement, il faut consulter les dossiers d'autres assurances. Très souvent, ces informations ne sont fournies qu'avec retard et seulement après sommation. Ici et là, c'est l'assuré lui-même qui manque d'empressement et ne collabore pas suffisamment à l'instruction de son cas.

Il est dans l'intérêt des deux parties que les faits soient établis consciencieusement et que les possibilités qui s'offrent soient étudiées avec tout le soin voulu. Pour l'assuré, il importe de trouver une solution aussi bien adaptée que possible à son handicap et à sa situation personnelle, même si sa demande visait avant tout à obtenir une rente. Pour l'assurance, en revanche, l'octroi d'une rente signifie, grosso modo, une dépense moyenne d'un demi-million de francs en tout. Les décisions en la matière ne doivent pas être prises à la légère, cela d'autant moins que des questions d'appréciation jouent aussi un rôle dans l'évaluation de l'invalidité. Le traitement de ces cas ne saurait guère être accéléré par des modifications dans la procédure suivie.

D'autre part, il existe aussi des domaines dans lesquels les organes de l'AI peuvent se prononcer rapidement, mais où les règles actuellement applicables empêchent un règlement expéditif. Pour ces cas-là, nous voudrions, dans l'intérêt des assu-

rés et pour rationaliser le travail de l'administration, apporter des corrections en modifiant deux articles de la loi.

L'existence de longues procédures d'instruction a fait naître des demandes tendant au versement d'intérêts moratoires dans le domaine des prestations. Selon la jurisprudence en vigueur, l'obligation de verser de tels intérêts n'existe, dans tout le domaine des assurances sociales, que si les organes de l'assurance retardent le versement d'une prestation d'une manière illicite ou dilatoire. Nous sommes disposés à examiner une réglementation plus généreuse dans le cadre de la partie générale du droit des assurances sociales, dont la codification est projetée. Vu les efforts en vue d'harmoniser le droit dans ce secteur, nous devons toutefois nous opposer à une solution qui serait spécifique à l'AI.

232 Octroi de prestations sans une décision formelle de la caisse

Actuellement, tous les prononcés concernant des prestations de l'AI doivent être, par principe, notifiés aux assurés sous la forme d'une décision écrite de la caisse de compensation. Les commissions AI chargent leurs secrétariats d'envoyer aux caisses les données nécessaires à l'établissement de ces décisions. Lorsqu'il s'agit de prononcés concernant des rentes, des allocations pour impotents ou des indemnités journalières, les caisses doivent consulter leurs propres dossiers avant de rendre leur décision; en revanche, lorsqu'il s'agit de prononcés sur des mesures de réadaptation, les secrétariats AI sont déjà en possession de tous les éléments nécessaires à l'établissement de la décision. Afin d'éviter des travaux inutiles, les instructions de l'Office fédéral des assurances sociales prescrivent que le secrétariat rédige lui-même la décision dans ces cas-là et l'envoie pour signature à la caisse compétente. Il utilise à cet effet des jeux de formules contenant toutes les copies pour d'autres destinataires. Malgré cette simplification administrative, il faut encore passer par la caisse, c'est-à-dire se soumettre à une formalité qui prend parfois beaucoup de temps.

Pour la remise de moyens auxiliaires par l'assurance-vieillesse, la procédure adoptée est plus simple. Le secrétariat de la commission AI ne transmet pas le prononcé à la caisse, pour établir une décision. Il le rend lui-même en se fondant sur une règle spéciale de l'AVS (art. 6 OMAV; RS 831.135.1), puis le notifie directement à l'assuré par une simple communication. Le droit d'être entendu est garanti, car cette procédure n'est utilisée que si le moyen auxiliaire est accordé. Si, en revanche, la demande est rejetée, ou si l'assuré ne s'accommode pas de la prestation octroyée, la caisse doit alors rendre une décision sujette à recours. Cette procédure est appliquée dans l'AVS depuis le 1er janvier 1979 et a donné de bons résultats.

Le nouvel alinéa 3 de l'article 54 LAI étend l'abandon d'une décision formelle de la caisse à un certain nombre de prestations de l'AI. Ces prestations, ce sont d'abord celles que les secrétariats des commissions AI peuvent accorder ou refuser eux-mêmes selon l'amendement qu'il est prévu d'apporter à l'article 60 bis LAI (voir ch. 233). S'y ajoutent des prestations sur lesquelles, comme par le passé, la commission AI ou son président devront se prononcer. Les dispositions d'exécution préciseront de quelles prestations il s'agit. Si l'on considère la pratique exposée ci-dessus, suivie lorsque le secrétariat établit une décision à l'intention de la caisse, les prononcés concernant les rentes, les allocations pour impotents et les indemnités journalières seront, dans le système proposé, les seuls qui devront encore faire l'objet d'une décision de la caisse. L'expérience montrera si tous les autres prononcés octroyant une prestation peuvent être notifiés directement à l'assuré par le secrétariat. Dans certains cas, l'octroi d'une prestation pourra même se faire sans formalités, par exemple par la remise d'un bon.

Le droit d'être entendu est garanti; l'innovation est en effet expressément limitée aux prononcés consignant l'octroi d'une prestation, tandis qu'une décision est toujours nécessaire lorsque la demande de l'assuré n'est pas acceptée ou ne l'est que partiellement.

Selon les règles actuelles, le prononcé concernant une prestation de l'AI est rendu par la commission AI plénière (cinq membres) ou par son président; cette dernière possibilité est prévue pour les cas où les conditions du droit sont manifestement remplies ou ne le sont évidemment pas. Toutefois, les présidents de commissions AI exercent leur fonction (sauf une seule exception) à titre accessoire et ne sont donc pas disponibles en permanence. Il en résulte que même dans des cas simples et sans problèmes, il faut attendre la signature du président. Ce mode de travail est une des causes des lenteurs que l'on reproche à l'AI. Il faudrait le modifier partout où cela pourrait se faire et sans qu'il en résulte un désavantage pour les assurés et l'assurance.

La Commission fédérale de l'AVS/AI propose que l'on complète l'article 60bis LAI de manière à créer, aussi dans l'AI, les conditions juridiques permettant de confier des décisions au secrétariat de la commission AI compétente, si elles concernent l'octroi d'une prestation et des demandes ne posant pas de problèmes. Il s'agit donc d'appliquer la même procédure que celle qui est suivie depuis le 1er janvier 1979 dans l'AVS pour l'octroi de moyens auxiliaires (ch. 232).

La nouvelle compétence de se prononcer sur l'octroi de prestations AI est soumise toutefois à deux restrictions. D'une part, elle est valable seulement dans les cas où les conditions du droit sont manifestement remplies. D'autre part, ce pouvoir ne vaut pas pour toutes les demandes de prestations; il ne pourra être exercé que dans certains secteurs où, en raison de la nature même de l'objet de la demande, il n'est pas nécessaire que la commission AI se prononce, parce que son secrétariat est suffisamment renseigné (p.ex. remise de moyens auxiliaires, prolongation d'une formation scolaire, mesures médicales en cas d'infirmité congénitale). Comme dans les cas de prononcés présidentiels, on peut, au besoin, faire appel au médecin de la commission.

Dans la procédure, cette innovation aura pour effet que le secrétariat n'aura plus besoin, pour les affaires qui sont de sa compétence, de soumettre, après l'achèvement des mesures d'instruction, un projet de prononcé à la commission ou à son président ni d'attendre ce prononcé; il pourra, au contraire, décider lui-même et immédiatement. Cela permet de supprimer certaines phases de travail et d'affecter, au secrétariat comme au sein de la commission, des collaborateurs à des tâches plus importantes. Etant donné, en outre, que le secrétariat pourra désormais notifier lui-même de tels prononcés (voir ch. 232), l'assuré obtiendra plus rapidement sa prestation. Son droit d'être entendu avant tout prononcé négatif, prévu par les instructions administratives, n'est pas touché par les nouvelles règles. En effet, le secrétariat ne peut statuer que dans les cas où la demande est agréée.

Enfin, les secrétariats doivent recevoir la compétence d'ordonner eux-mêmes des mesures d'instruction et de surveiller l'application de mesures d'exécution. Cela contribuera aussi à accélérer le règlement des cas et à décharger les commissions AI. On sanctionnera ainsi, dans la loi, des règles de procédure qui sont déjà appliquées largement.

On peut renoncer à la mise au courant de la commission AI au sujet des prononcés présidentiels, prévue jusqu'à présent au 2e alinéa de l'article 60bis LAI. L'expérience a montré que cette information se bornait à des données statistiques.

24 Suppression de subventions à des offices d'orientation professionnelle et de placement

Lors de la création de l'AI, on pouvait penser que les offices du travail, les offices publics d'orientation professionnelle et les services sociaux de l'aide privée aux invalides suivraient la tendance d'alors et s'occuperaient aussi, dans une large mesure, de l'orientation professionnelle et du placement des invalides. Comme ces activités contribuent à décharger l'AI, des subventions de l'AI aux dépenses s'y rapportant furent prévues à l'article 72 LAI. Ces subventions ne suscitèrent toutefois pas l'intérêt attendu. Depuis des années, seuls deux

offices du travail et un service social publics reçoivent à ce titre des subventions pour un montant annuel total de 120'000 francs en chiffres ronds. Quant à eux, les services sociaux de l'aide privée aux invalides ont été mis au bénéfice d'un arrangement avec l'AI. Ils reçoivent, pour leur aide et pour leurs conseils aux invalides, des subventions au sens de l'article 74 LAI et sont indemnisés conformément à l'article 71 LAI pour les mandats d'orientation professionnelle et de placement qu'ils se voient impartir par les offices régionaux et qu'ils exécutent avec la collaboration de ceux-ci. On peut ainsi entrevoir sans scrupule l'abrogation de l'article 72 LAI. Celle-ci répond d'ailleurs au but recherché par la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

25 Exclusion des établissements médicaux du bénéfice des subventions pour la construction et l'exploitation

L'article 73 LAI prévoit, sous certaines conditions, l'octroi de subventions pour la construction d'établissements et d'ateliers publics ou reconnus d'utilité publique destinés à la réadaptation des invalides. Ces subventions s'élèvent normalement au tiers des frais pris en considération et peuvent atteindre jusqu'à la moitié de ces frais s'il existe un intérêt majeur à la création de l'établissement. Elles sont également allouées à des hôpitaux appliquant en majorité des mesures de l'AI, c'est-à-dire au moins dans la moitié des cas ou pendant la moitié des journées de séjour.

Alors que la plupart des autres établissements (écoles spéciales, centres de formation professionnelle) se consacrent presque exclusivement à l'application de mesures de réadaptation de l'AI, peu d'hôpitaux ont en majorité des patients relevant de l'AI. Même les cliniques spécialisées qui, au départ, remplissaient clairement les conditions de subventionnement ont connu ces dernières années une diminution telle de la proportion des "cas AI" que la question de la rétrocession des subventions a dû se poser. Par ailleurs, l'entrée en vigueur au 1er janvier 1984 de la nouvelle loi sur l'assurance-accidents a provoqué une nouvelle baisse du nombre de ces cas, car une part importante des assurés devenus invalides à la suite d'un accident

est maintenant prise en charge par cette assurance à laquelle, depuis cette date, l'AI ne rembourse plus aucuns frais.

Indépendamment de ces considérations plutôt pratiques, il s'avère indispensable, en matière de prise en charge des frais de traitement par les établissements hospitaliers, d'améliorer la coordination avec les autres assurances, en particulier avec l'assurance-accidents obligatoire qui ignore les subventions de construction comme celles d'exploitation.

La suppression des subventions pour la construction entraîne celle des subventions pour l'exploitation (art. 73, 2e al., let. a, LAI), qui n'a toutefois pas de répercussions financières pour les institutions, puisque les frais d'exploitation doivent en principe être entièrement couverts par des conventions tarifaires.

26 Subventions aux ateliers de formation.

Exclusion de la formation universitaire

Comme elle reconnaît aux assurés un droit aux mesures de réadaptation (art. 8 LAI) sans disposer en propre d'institutions adéquates, l'AI est, pour la création des centres de réadaptation nécessaires, tributaire de l'initiative et de la disponibilité des tiers. Pour pouvoir néanmoins influencer sur l'évolution dans ce domaine, l'AI n'accorde pas seulement des indemnités pour l'application individuelle des mesures de réadaptation, mais aussi des subventions pour la création d'institutions adéquates (voir ch. 25) et pour la formation et le perfectionnement du personnel nécessaire (art. 74 LAI). Celui-ci comprend en premier lieu des pédagogues curatifs, des éducateurs et des maîtres professionnels. En 1983, 26 instituts de formation ont reçu au total 12,6 millions de francs de l'AI pour la formation et le perfectionnement de ce personnel; parmi eux, cinq universités (Bâle, Fribourg, Genève, Neuchâtel et Zurich) avec une quote-part de subventions de 4,9 millions. Ces universités bénéficient toutefois déjà de subventions de la Confédération en vertu de la loi fédérale du 28 juin 1968 sur l'encouragement aux universités, qui - dans la mesure où elles concernent les mêmes dépenses - doivent être déduites de la

subvention de l'AI conformément à l'article 75, 2e alinéa, LAI. Comme les critères d'octroi de ces subventions ne sont pas les mêmes, la détermination des frais à prendre en considération présente quelques difficultés. Bien que les universités en cause jouent un rôle prépondérant dans la formation de pédagogues qualifiés et que la suppression des subventions de l'AI risque de placer ces instituts devant des problèmes financiers, le Conseil fédéral estime tolérable d'éliminer ce double subventionnement dès une date qu'il fixera lui-même et dans les limites d'une période transitoire de cinq ans au plus. On peut d'autant mieux en répondre qu'une telle mesure répond au but visé par la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

3 Situation financière de l'assurance

31 Situation initiale

Les prestations individuelles en espèces constituent environ 65 pour cent des dépenses de l'AI. 60 pour cent correspondent aux prestations sous forme de rentes et 5 pour cent aux indemnités journalières et aux allocations pour impotents. Les frais pour les prestations individuelles en nature et les subventions aux institutions constituent la majeure partie des 35 pour cent restants.

Dans l'AI, le taux de cotisations des assurés et des employeurs, exprimé en pour cent du salaire, a été élevé au 1er janvier 1973 de 0,6 pour cent à 0,8 pour cent et dès le 1er juillet 1975 porté à 1 pour cent. Le système de rentes défini par la 8e révision de l'AVS n'a pas empêché les prestations sous forme de rentes de s'accroître plus fortement que les recettes. La couverture financière de l'AI est dès lors insuffisante.

La 9e révision de l'AVS visait à consolider les finances de l'AVS. Les mesures prises se sont également répercutées sur l'AI. Par la suite, les dépenses en prestations individuelles en espèces ont eu des taux de croissance semblables à ceux des

recettes. Les autres dépenses, par contre, ont continué de croître plus fortement qu'elles. Ainsi, par exemple, les subventions pour l'exploitation accusent depuis 1979 une augmentation annuelle moyenne de presque 13 pour cent ou 24 millions de francs.

La 9e révision de l'AVS a bien permis de freiner l'accroissement des excédents de dépenses de l'AI; elle n'a cependant pas complètement éliminé les déficits (voir le tableau 1). Un équilibre entre les recettes et les dépenses n'a donc pas pu être atteint. Le message concernant la dernière réforme de l'AVS souligne d'ailleurs que la situation de l'AI reste tendue et que le budget financier de l'AI n'est pas équilibré dans les proportions souhaitées. Il est, à l'époque, apparu judicieux d'attendre les répercussions de la récession ainsi que des mesures prévues par la 9e révision de l'AVS, avant d'aller plus avant. Dans l'intervalle, l'état du compte de capital de l'AI a passé de - 259 millions de francs en 1978 à - 361 millions de francs en 1983. Le financement du projet doit tenir compte de cette circonstance. Il s'agit de combler ces lacunes.

32 Evolution de l'état des rentes AI

Le développement financier de l'AI est dans une large mesure déterminé par la progression du nombre des rentes AI. La répartition des genres de rentes est à cet égard importante. Il convient de distinguer entre les rentes principales (rentes simples et rentes pour couples) auxquelles les invalides ont droit en fonction de leur invalidité et les rentes complémentaires (rentes complémentaires pour les épouses et rentes pour enfants) auxquelles les bénéficiaires de rentes principales ont droit en fonction de leurs conditions familiales.

Le développement de l'effectif et de la structure d'âge de la part de population exposée au risque de l'invalidité (femmes jusqu'à l'âge de 62 ans et hommes jusqu'à l'âge de 65 ans) est avant tout déterminant pour savoir dans quelle mesure l'état des rentes AI et par là les dépenses de cette assurance se modifient. A titre prévisionnel, on a déterminé le développement de l'état des rentes AI pour la période allant de 1986 à l'an

2000 (voir Bases de calcul démographiques de l'assurance-invalidité, OFAS 1984). Les tableaux 3a/3b indiquent dans la colonne "réglementation en vigueur" les valeurs correspondantes pour les années 1986 et 2000.

Le nombre des rentes principales continue à croître jusqu'à l'an 2000. Pendant cette période d'observation (15 ans), le nombre augmente de 12 pour cent, ce qui correspond à un accroissement annuel moyen de 0,8 pour cent. Le nombre des rentes complémentaires décroît tout d'abord à la suite d'un abaissement du nombre des rentes pour enfants. Il atteint cependant d'ici l'an 2000 presque l'état initial de l'année 1986.

Le nombre total de toutes les rentes AI croît en moyenne pendant la même période de 0,5 pour cent à peine par année. Au seuil du prochain millénaire, cette tendance devrait se maintenir encore pendant une décennie. Il faut en particulier s'attendre à un accroissement du nombre des rentes complémentaires: A la suite de la modification de la structure d'âge de la population, les rentes complémentaires pour les épouses seront en particulier toujours plus nombreuses.

La perspective de recevoir une rente d'invalidité croît au fur et à mesure que l'âge augmente. Les décalages dans la structure d'âge d'une population dus au vieillissement agissent en conséquence. Ce phénomène ressort de l'âge moyen du groupe d'adultes assurés dans l'AI, tel qu'il est reproduit dans le tableau 5. Dans la période allant de 1986 à l'an 2000, l'âge moyen de ce groupe augmente de presque 2 ans. Le nombre des rentes s'élève simultanément, ce qui accroît les dépenses de l'AI pour des raisons démographiques. Les considérations sur le financement doivent tenir compte de ce facteur, si l'on veut que les comptes de l'assurance tendent désormais à l'équilibre.

33 Echelonnement plus nuancé des rentes

Pour apprécier les répercussions financières de l'échelonnement plus fin des rentes, il faut considérer deux éléments:

- L'introduction des rentes d'un quart entraîne une augmentation du nombre des rentes AI;
- Les assurés qui, lors de l'entrée en vigueur de la deuxième révision de l'AI, reçoivent des rentes entières sur la base d'une invalidité de moins de 80 pour cent ou des demi-rentes sur la base d'une invalidité de moins de 50 pour cent (rentes pour cas pénibles) ont le bénéfice de la garantie des droits acquis (maintien du montant actuel de la rente). Il en résulte un effet transitoire.

L'AI elle-même ne dispose d'aucune indication significative au sujet du nombre des nouvelles rentes.

L'AI connaît actuellement un droit à la rente indépendant d'une clause de besoin dès que l'invalidité est d'au moins 50 pour cent. Aucune donnée statistique n'est dès lors disponible pour les invalidités d'un degré inférieur.

L'assurance-militaire (AM) et l'assurance-accidents (AA) connaissent par contre, même au-dessous de cette limite, des prestations échelonnées selon le degré de l'invalidité. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-accidents au 1er janvier 1984, la CNA ne déterminait pas le degré de l'invalidité selon les mêmes critères que l'AI. Les statistiques de la CNA ne peuvent donc pas être prises en considération. L'AM mesure, elle, le degré de l'invalidité selon les mêmes critères que l'AI. L'AM et l'AI présentent ainsi, pour les invalidités allant de 50 à 66 et de 66 $\frac{2}{3}$ pour cent à 100 pour cent, une proportion identique de rentes. On constate une situation semblable, que l'on considère les rentes allouées aux hommes ou celles qui sont accordées aux femmes. On peut dès lors admettre qu'il en va de même pour les invalidités allant de 35 à 49 pour cent. L'évaluation de l'extension du nombre des rentes AI se fonde dès lors sur les fréquences relatives constatées dans l'AM. Les données numériques qui en résultent figurent dans la colonne "données selon la révision" des tableaux 3a et 3b. Les répercussions de l'échelonnement plus fin des rentes peuvent ainsi être appréciées aussi bien dans le temps que par rapport à la réglementation en vigueur.

L'échelonnement plus nuancé des rentes entraîne par rapport à la réglementation en vigueur un accroissement numérique des rentes de 29 pour cent environ. Le nombre des rentes principales augmente de 26 pour cent, celui des rentes complémentaires de 34 pour cent. En 1986, il y aurait un surplus de 32'000 rentes principales et de 25'600 rentes complémentaires. Si l'on considère les tendances mentionnées au chiffre 32, il faut tabler pour l'an 2000 sur un surplus de 36'200 rentes principales et de 24'500 rentes complémentaires. Ces valeurs estimatives expriment l'ampleur numérique du nouvel échelonnement des rentes (effet quantitatif) comme les décalages pouvant survenir entre les différents genres de rentes (effet dynamique). Il en résultera un travail supplémentaire manifeste pour les organes chargés de l'exécution de l'AI.

Les répercussions financières ne peuvent pas reposer sur les données relatives à l'état des rentes. Il convient au contraire de convertir celles-ci en unités de rentes, reproduites pour les années 1986 à 2000 dans les tableaux 4a et 4b.

L'échelonnement plus nuancé des rentes entraîne par rapport à la réglementation en vigueur un accroissement des unités de rentes de 3,1 pour cent en 1986 et de 3,5 pour cent en l'an 2000. Cet accroissement est modeste, si on le compare avec l'augmentation des rentes AI de 29 pour cent, déjà mentionnée. La cause en est le fait qu'au nouveau droit à des rentes d'un quart s'oppose une limitation du droit à une rente entière. Il est utile de se rendre compte de l'ampleur de ce décalage à l'aide du tableau ci-après. Le niveau de la rente mensuelle minimale de vieillesse simple (730 fr.) tel qu'il pourrait résulter d'une adaptation à l'évolution des salaires et des prix selon l'article 33ter LAVS en 1986, sert de base aux données figurant dans le tableau. Quant à savoir si une adaptation des rentes aura effectivement lieu au 1er janvier 1986, c'est là un point sur lequel le Conseil fédéral prendra une décision dans le courant de l'année 1985.

Degré de l'invalidité	Répercussion sur le droit à la rente	Répercussions financières en millions de francs		
		en Suisse	à l'étranger	au total
66 2/3 à 79	rentes entières qui deviennent rentes 3/4	- 120	- 15	- 135
65 à 66	demi-rentes qui deviennent rentes 3/4	3	-	3
33 1/3 à 49	demi-rentes qui deviennent rentes 1/4	- 8		- 8
35 à 49	rentes 1/4 qui prennent naissance	195		195
Au total		70	- 15	55

Le changement proposé introduisant le système à quatre niveaux de rentes aboutit, dans la période allant de 1986 à l'an 2000, à une charge annuelle moyenne d'environ 55 millions de francs, charge qui, pour des raisons démographiques, devrait d'ici l'an 2000 être portée à 60 millions de francs.

Comme les rentiers ont la garantie des droits acquis, des effets transitoires se font sentir pendant environ dix ans. Ces effets transitoires se superposent au début aux répercussions durables que l'on vient d'évoquer. L'étendue des charges supplémentaires dépend de l'importance des futures augmentations de rentes: plus les adaptations de rentes seront faibles, plus lourdes seront les charges supplémentaires dues à la révision.

L'ampleur de la garantie des droits acquis ne peut être estimée que sur la base de développements dynamiques. Si l'on admet une

augmentation des rentes en 1986, un taux d'accroissement annuel des salaires de 4 pour cent et une augmentation annuelle des prix de 3 pour cent jusqu'à l'an 2000, on obtient, pour les dépenses totales, les valeurs suivantes, les coûts supplémentaires étant répartis en charge fondamentale et en garantie des droits acquis.

Montants en millions de francs

Années	Dépenses selon la réglementation en vigueur (sans les intérêts négatifs)	Répercussions de l'échelonnement plus fin des rentes			Dépenses selon révision (sans les intérêts négatifs)
		Charge fondamentale échelonnée dans le temps	Garantie des droits acquis	Total	
1986	3075	50	115	165	3240
1988	3348	55	70	125	3473
1990	3629	62	37	99	3728
1995	4347	76	2	78	4425
2000	5514	97	-	97	5611

Il reste à constater que la garantie des droits acquis revient plus cher si l'on ne procède pas, lors de l'introduction du nouvel échelonnement des rentes, en même temps à une adaptation des rentes conformément à l'article 33ter LAVS.

En résumé, il convient de compter en 1986, en raison de l'échelonnement plus nuancé des rentes, avec des dépenses supplémentaires atteignant 165 millions de francs. La baisse des coûts transitoires résultant de la garantie des droits acquis diminue les excédents de dépenses à moyen terme. En l'an 2000, on aura une charge supplémentaire de 97 millions de francs, ce qui correspond, si l'on ramène cette somme au niveau des rentes de 1986, à un montant de 60 millions de francs.

34 Répercussions financières des différents éléments de la révision

Les éléments indiqués au chiffre 2 entraînent, dans l'AI, les répercussions financières énoncées ci-après. Là où les coûts ont été estimés à moins d'un million de francs, il n'en est pas fait mention.

LAI Art.	Objet de la révision	Coûts en millions de francs
28,33	Echelonnement plus fin des rentes	55
22,24	Droit et calcul des indemnités journalières en faveur des assurés suivant une formation professionnelle initiale et des assurés mineurs	9
29	Droit à une rente après une année au lieu de 360 jours	- 4
74	Suppression des subventions à la formation universitaire	- 5
Coût total		55

L'économie qui résulterait de la modification de l'article 73 LAI, qui ne prévoirait plus l'octroi de subsides de construction aux établissements médicaux de réadaptation, n'a pas été indiquée, car elle est de faible amplitude. Dans l'ensemble, les excédents de dépenses à venir ne sont occasionnés que par l'échelonnement plus fin des rentes.

Au contraire de l'AI, l'échelonnement plus nuancé des rentes entraîne dans l'AVS une réduction des dépenses de 12 millions de francs par an. Cette dernière résulte des composantes suivantes:

Coûts en
millions de francs

- homme invalide (35 à 49%) marié avec une femme âgée de plus de 62 ans (rente de vieillesse simple de la femme remplacée par une rente pour couple de l'AI)	-16
- rentier AVS marié avec une femme invalide (35 à 49%), (rente de vieillesse simple de l'homme remplacée par une rente pour couple de l'AVS)	2
- rentier AVS, autrefois invalide (35 à 49%), marié avec une femme n'ayant pas encore atteint l'âge de 55 ans (droit maintenu à la rente complémentaire en faveur de l'épouse)	2
Au total	-12

L'attribution des rentes pour couples dues à un risque mixte (un conjoint est âgé, l'autre est invalide) à l'AVS ou à l'AI doit être revue. Elle se fera à l'occasion de la prochaine révision de l'AVS. Les répercussions sur l'AI demeurent réservées.

La révision de la LAI augmentera d'un tiers les dépenses pour les prestations complémentaires à l'AI. En particulier, le groupe des rentiers AI qui ont actuellement encore droit à une rente entière mais ne pourront plus prétendre qu'une rente de 3/4 va alourdir les prestations complémentaires. Les coûts qui en découlent sont estimés à 45 millions de francs par année. La charge (montants et effectifs) qui vient grever les PC est liée à la garantie des droits acquis, ce qui fait que la transition se fera par étapes, comme il en va dans l'AI.

Dans le domaine de la prévoyance professionnelle obligatoire, des coûts supplémentaires apparaîtront du fait que le droit à une rente d'invalidité entière prend déjà naissance à partir

d'une invalidité de 65 pour cent. Par conséquent, il faut s'attendre à un surcroît de dépenses pour les prestations sous forme de rentes, qui devrait s'accroître dans le courant des années jusqu'à 10 millions de francs. Plus signifiante sera l'introduction de l'échelonnement plus fin des rentes dans la LPP. Cette réforme ne fait toutefois pas l'objet de la présente révision.

En cas de droit simultané à une rente de l'AI et de l'AA, l'assuré reçoit une rente complémentaire de l'assurance-accidents. L'échelonnement plus nuancé des rentes AI entraîne ainsi également des dépenses supplémentaires pour les assureurs de l'assurance-accidents qui se situent à environ 15 millions de francs par année.

35 **Financement**

Les répercussions financières indiquées au chiffre 34 montrent pour la prévoyance professionnelle obligatoire et pour l'assurance-accidents des coûts supplémentaires de quelques millions de francs et, pour l'AVS, conduisent même à des économies. Au vu de l'ampleur modeste de ces coûts, la 2e révision de l'AI ne crée aucun problème financier fondamental dans ces deux branches de la sécurité sociale.

351 **Nécessité de recettes supplémentaires pour l'AI**

Le déséquilibre financier de l'AI a déjà été signalé. Le développement évoqué au chiffre 32 n'apportera aucune amélioration de la situation actuelle; bien plus, les excédents de dépenses continueront à s'élever systématiquement. De plus, l'échelonnement plus nuancé des rentes (voir ch. 33) entraîne d'autres dépenses supplémentaires. Une augmentation des recettes est par conséquent indispensable, si l'on veut tendre vers un équilibre entre les recettes et les dépenses.

352 **Augmentation du taux des cotisations**

Une augmentation du taux des cotisations de 1,0 pour cent à 1,1 pour cent du revenu provenant d'une activité lucrative crée des

recettes supplémentaires dont le 80 pour cent couvriront, au début, les nouvelles dépenses, les 20 pour cent restants contribuant à l'assainissement de l'assurance. La diminution progressive de la charge due à la garantie des droits acquis libérera des ressources pour, d'une part, complètement aplanir le compte de capital et, d'autre part, amortir les charges croissantes dues au développement démographique.

L'augmentation du taux de cotisations d'un dixième permettrait d'introduire le nouvel échelonnement des rentes et de réaliser, à moyen terme, un assainissement de la situation financière de l'AI. Les symptômes de récession économique ne font toutefois pas seulement attendre une diminution des cotisations, ils pourraient également entraîner une augmentation des prestations due à des difficultés accrues dans le domaine de la réadaptation et de la recherche de l'emploi. En outre, des incertitudes existent sur la fréquence des droits à la rente d'un quart et sur le nombre des cas où il y aura remplacement de la rente entière par une rente de trois quarts. Pour pouvoir tenir compte de toutes ces éventualités, il est prévu de déléguer au Conseil fédéral le pouvoir d'augmenter le taux des cotisations d'un pour mille supplémentaire des salaires. Le Conseil fédéral serait ainsi autorisé, suivant l'évolution financière, à augmenter d'un cinquième au plus (soit 2 0/00 des salaires) les cotisations AI actuelles des assurés et des employeurs.

353 **Contributions des pouvoirs publics**

Selon l'article 78 LAI, les contributions à fournir au moyen de ressources publiques s'élèvent à la moitié des dépenses annuelles. Les répercussions des propositions de révision sur les contributions des pouvoirs publics sont variées. Il faut tenir compte tant des effets du projet lui-même que de ses répercussions sur l'AVS et sur les PC. Les données correspondantes se trouvent rassemblées dans le tableau 6; elles tablent sur un taux de croissance de 4 pour cent pour les salaires et de 3 pour cent pour les prix. Dans cette hypothèse, la contribution des pouvoirs publics est calculée de deux manières: une fois en tenant compte des propositions de révision - échelonnement plus nuancé des rentes et augmentation du taux des cotisations de 1

pour mille -, l'autre fois en maintenant, sans modification, le droit en vigueur. La différence indique l'effet de la réforme.

Vu les effets de transition déjà constatés, la charge supplémentaire est manifeste durant les premières années, mais se résorbe presque complètement par la suite. A moyen terme, les deux variantes entraînent pour ainsi dire la même charge pour les pouvoirs publics. Ceci provient du fait qu'en maintenant le droit en vigueur, la charge due aux intérêts du compte (négatif) de capital s'accroît constamment. A moyen terme, cette charge correspond à l'excédent de dépenses dû au nouvel échelonnement des rentes, sans la charge provenant de la garantie des droits acquis. L'augmentation des cotisations proposée permet de réduire systématiquement la charge due aux intérêts (voir ch. 352). Pour les pouvoirs publics, qui contribuent à 50 pour cent à la charge négative due aux intérêts et à 50 pour cent aux coûts de l'échelonnement plus fin des rentes, les deux répercussions se compensent au bout d'un certain temps.

Si l'on y ajoute les répercussions sur l'AVS et sur les PC, une charge supplémentaire apparaît pour les pouvoirs publics, qui, en plus de l'effet transitoire initial, provient à plus long terme du coût accru des PC. Si l'on prend en considération les parts actuelles de la Confédération et des cantons pour l'AVS, pour l'AI et pour les PC, on obtient, pour la Confédération, une charge supplémentaire (accroissement de la participation aux dépenses de l'AI) qui s'amointrira avec le temps, tandis que, pour les cantons, cette charge supplémentaire s'accroîtra toujours plus. Dans le premier paquet des mesures envisagées au titre d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, on est sur le point d'apporter des corrections aux parts cantonales et fédérales actuelles. Par l'accroissement de la participation des cantons aux dépenses, la Confédération se trouvera déchargée. La tendance indiquée ci-dessus s'en verra renforcée.

36 Budgets financiers de l'AI

Les budgets financiers renseignent sur la manière dont évoluera la situation financière de l'assurance, compte tenu des élé-

ments de la révision proposée et des mesures de financement. Ils se trouvent rassemblés dans les tableaux 7a à 7c. De tels calculs ne sont pas des prévisions; ils montrent le développement financier de l'assurance sur la base de certaines hypothèses et influences.

Pour ce qui est des répercussions des mesures de financement, il ne faut pas négliger l'article 78 LAI, qui limite le montant de l'avoir de l'AI. Selon cet article, la contribution des pouvoirs publics est réduite dans la mesure où l'avoir de l'assurance auprès du fonds de compensation excède, à la fin de l'année comptable, un cinquième des dépenses annuelles de l'assurance.

L'appréciation des budgets financiers est plus aisée si l'on prend en considération non seulement les composantes concernant les recettes et les dépenses, mais également le taux des dépenses. Ce taux est le rapport existant entre les dépenses annuelles et la somme des salaires. On peut en déduire la relation suivante qui sert de base aux calculs du budget financier:

$$\frac{\text{Dépenses}}{\text{Somme des salaires}} = \frac{\text{Effectif des rentiers}}{\text{Personnes actives}} \times \frac{\text{Rente moyenne}}{\text{Revenu moyen}}$$

ou

Taux de dépenses = Proportion des rentiers x Taux des rentes.

Le taux de dépenses est le produit d'une composante démographique, la proportion des rentiers, et d'une composante économique, le taux des rentes.

On peut déduire du taux des dépenses quel montant le taux global des cotisations des assurés et des employeurs devrait avoir pour que les dépenses et les recettes annuelles se maintiennent en équilibre. Selon l'article 78 LAI, les contributions que les pouvoirs publics doivent fournir à l'assurance s'élèvent à la moitié des dépenses annuelles. Il en découle que, par année, la moitié des dépenses devrait être financée par ces contribu-

tions, si bien que le taux des cotisations devrait être égal à la moitié du taux des dépenses. Ainsi, au taux de cotisations de 1 pour cent, actuellement en vigueur, défini à l'article 3 LAI, correspond un taux de dépenses de 2 pour cent. A un taux de cotisations de 1,1 pour cent s'oppose, par contre, un taux de dépenses de 2,2 pour cent.

La "proportion des rentiers" mesure le nombre des rentiers AI par rapport à l'effectif des personnes actives. On tient par là compte de l'accroissement du nombre des bénéficiaires de rentes dû au droit à des rentes d'un quart ainsi que du développement du nombre des rentiers et des personnes actives auquel on peut s'attendre. Ces composantes démographiques apparaissent dans le modèle statique du budget financier où l'on prend en considération un taux de cotisations de 1,1 pour cent (voir tableau 7a). Comme, dans le modèle statique, le taux de dépenses se situe, dans la période allant de 1986 à l'an 2000, au-dessus de 2,2 pour cent, les résultats annuels ne pourraient pas être équilibrés et la situation financière de l'AI continuerait à se détériorer. Pour parvenir, dans des conditions statiques, à un équilibre financier, un taux de cotisations de 1,2 pour cent serait nécessaire. Ceci permettrait, en outre, d'éponger la dette de l'AI en quatre ans.

Les modèles dynamiques tiennent compte des composantes économiques qui ont des répercussions sur le taux des rentes. Par conséquent, il faut d'abord indiquer l'évolution moyenne des salaires et des prix pour la période allant de 1986 à l'an 2000. Le budget a été établi dans l'hypothèse d'un taux de croissance annuel de 4 pour cent pour les salaires et de 3 pour cent pour les prix, respectivement de 6 pour cent pour les salaires et de 4 pour cent pour les prix. Des différences de 1 pour cent et de 2 pour cent entre l'évolution des salaires et celle des prix sont donc admises dans les modèles. Actuellement, il faut considérer une différence de 2 pour cent comme une variante plutôt avantageuse. Alors qu'en période de haute conjoncture les différences sont de 3 pour cent et plus, une différence de 1 pour cent correspond aux réalités observées ces dernières années.

En appliquant un taux de cotisations de 1,1 pour cent, on obtient, sans exception, pour la variante d'un pour cent (évolution des salaires 4%, évolution des prix 3%) de bons résultats annuels (voir tableau 7b). Après environ 10 ans, l'AI pourrait à nouveau se prévaloir d'un avoir qui, vers la fin du siècle, atteindrait le montant de 5 pour cent d'une dépense annuelle. Dans le cas de la variante de deux pour cent (évolution des salaires 6%, évolution des prix 4%) la couverture complète des excédents de dépenses antérieurs serait atteinte à plus brève échéance, de telle façon que, dans la seconde moitié des années nonante, l'article 78, LAI devrait entrer en application (voir tableau 7c).

Si l'on compte avec un taux de cotisations de 1,2 pour cent, l'AI présente un avoir au bout de 3 ans déjà. Cet avoir augmenterait alors si rapidement que l'article 78, LAI entrerait déjà en jeu au début des années nonante, non seulement avec la variante des deux, mais aussi avec celle d'un pour cent.

Les rentes sont, en général, adaptées tous les deux ans à l'évolution des salaires et des prix. L'appréciation de l'équilibre financier de l'assurance doit dès lors se baser sur la moyenne des taux de dépenses d'une période de deux années consécutives. Après l'entrée en vigueur de la révision, ce taux moyen de dépenses reste en-dessous de 2,2 pour cent.

En considérant les modèles des budgets financiers, on peut en conclure qu'avec un pour mille de cotisations supplémentaire on peut parvenir à un équilibre financier dans l'AI, même dans la variante d'un pour cent. Pour inaugurer un assainissement financier de l'AI, il faut, à l'entrée en vigueur de la révision, élever le taux de cotisations des assurés et des employeurs à 1,1 pour cent des salaires. L'augmentation de 1 pour mille supplémentaire constitue une réserve de sécurité, comme on l'expose au chiffre 352.

Mise à jour des titres médians

La transformation des titres d'articles marginaux en titres médians vise à moderniser la présentation de la loi. Là où il est identique, quant à son contenu, au titre de subdivision sous lequel il est placé, le titre médian a été biffé. Les titres marginaux comportant plusieurs échelons sont simplifiés.

Article 3, 3e alinéa (cotisations des assurés et des employeurs)

Dans les chiffres 352 et 36, nous avons exposé de façon approfondie la nécessité d'augmenter modestement les cotisations. Nous envisageons d'augmenter, avec l'entrée en vigueur de la 2e révision de l'AI, la cotisation sur le revenu d'une activité lucrative de 1 à 1,1 pour cent. L'employé et l'employeur verseront ainsi chacun la cotisation s'accroître d'un demi-pour mille du salaire. Nous ne ferons usage du pouvoir de hausser la cotisation à 1,2 pour cent que lorsque le premier pas ne suffira pas pour obtenir un équilibre durable des comptes de l'AI.

Article 13, 2e alinéa (mesures médicales en cas d'infirmités congénitales)

Cette modification, qui ne touche que le texte français, a pour seul but une meilleure adaptation à l'énoncé en langue allemande.

Article 22, 1er alinéa (droit aux indemnités journalières)

La nouvelle teneur permet désormais de verser des indemnités journalières à des assurés qui reçoivent une formation professionnelle initiale ainsi qu'à des assurés mineurs qui n'ont pas encore exercé d'activité lucrative, si ces assurés subissent un manque à gagner dû à l'invalidité. Les motifs de cette modification sont exposés au chiffre 22.

Article 24 (calcul des indemnités journalières)

Au 1er alinéa, on réserve non seulement le 2e alinéa, mais aussi le nouvel alinéa 2bis. Ces deux alinéas contiennent, au sujet des indemnités journalières, des règles de calcul qui s'écartent expressément de celles des APG.

Le nouvel alinéa 2bis règle le calcul des indemnités journalières pour les assurés qui reçoivent une formation professionnelle initiale et pour les assurés mineurs qui n'ont pas encore exercé d'activité lucrative. Ainsi qu'on l'a exposé au chiffre 223.3, une personne appartenant à l'une de ces catégories ne doit jamais obtenir plus que l'allocation journalière minimale du régime des APG, à laquelle s'ajoute éventuellement le supplément pour personne seule et le supplément de réadaptation.

Au 3e alinéa, le Conseil fédéral reçoit le pouvoir de déléguer à l'Office fédéral des assurances sociales la compétence d'édicter des tables obligatoires. Il est proposé en outre de réglementer dans le RAI la réduction des indemnités journalières pour les deux catégories d'assurés définies ci-dessus. Le chiffre 223.3 indique comment cela doit se faire. Le texte de la loi énonce expressément le principe de la perte de gain due à l'invalidité.

Article 24bis, 2e alinéa (supplément à l'indemnité journalière pour personnes seules)

Cette disposition transitoire de la modification du 1er janvier 1976 est depuis longtemps sans objet; elle peut être abrogée.

Article 28, alinéas 1er et 1bis (droit aux rentes)

Le 1er alinéa prévoit le nouvel échelonnement des rentes selon le degré de l'invalidité, tel qu'on l'a exposé en détail au chiffre 21.

Le nouvel alinéa 1bis prévoit l'interdiction (motivée au chapitre 214) d'exporter les rentes d'un quart.

Article 29 (naissance du droit à la rente)

Les commentaires à ce sujet se trouvent au chapitre 215.

Article 33, 1er et 2e alinéas (droit à la rente d'invalidité pour couple)

Les commentaires à ce sujet se trouvent au chapitre 216.

Article 38bis, 3e alinéa (réduction de la rente pour cause de surassurance)

La modification proposée est rédactionnelle. Désormais, il n'y aura pas seulement des demi-rentes, mais aussi des rentes d'un quart et de trois quarts.

Article 47, 1er alinéa (paiement des indemnités journalières)

Bien que la loi actuelle prévoie, pour les indemnités journalières, des paiements deux fois par mois en règle générale, ces prestations sont versées actuellement une fois par mois lorsque l'assuré ne demande pas expressément des versements à des intervalles plus brefs. Cette évolution correspond au mode de paiement du salaire dans l'économie, si bien qu'il se justifie de prévoir, aussi dans la LAI, un seul paiement par mois comme règle générale. Bien qu'ils signifient, pour tous les intéressés, un accroissement des travaux administratifs et des frais, des versements plus fréquents doivent être maintenus dans tous les cas dûment motivés.

Article 54, 1er alinéa, lettres d et f (tâches des caisses de compensation)

L'actuelle lettre d renvoie à deux alinéas de l'article 11 LAI qui est consacré aux risques de la réadaptation. Or, depuis le 1er janvier 1979, cet article ne comprend plus qu'un alinéa, si bien que la référence doit être corrigée.

La lettre f doit être biffée; en effet, elle fait obstacle à l'accélération de la procédure dont il est question au chiffre 23.

Article 54, 3e alinéa (pas de décision de caisse pour certaines prestations)

Les commentaires concernant ce nouvel alinéa se trouvent au chiffre 232.

Article 56, 1er alinéa, dernière phrase (composition des commissions AI)

L'énoncé totalement neutre de la composition de la commission AI tient compte de l'égalité des droits de l'homme et de la femme. Une représentation paritaire des deux sexes, telle qu'elle a été demandée, nuirait par trop à la flexibilité.

Article 60bis, 2e alinéa (attributions des secrétariats des commissions AI)

Cet alinéa crée la possibilité de confier au secrétariat de la commission AI, dans des cas ne posant pas de problèmes, certaines attributions, de manière à accélérer le déroulement de la procédure. Les motifs sont exposés au chiffre 233.

Article 65 (Commission fédérale de l'AVS/AI)

La teneur actuelle de l'article 65 statue qu'il faut compléter la Commission par des représentants de l'aide aux invalides. Cela n'a pas empêché le Conseil fédéral d'y nommer aussi, depuis 1981, des représentants des invalides eux-mêmes. L'élargissement proposé est donc conforme à la pratique actuelle.

Article 72 (subventions aux offices d'orientation professionnelle et de placement)

Voir le chiffre 24.

Article 73, 1er alinéa (subventions aux établissements hospitaliers)

Voir le chiffre 25.

Article 74, phrase introductive (subventions aux établissements de formation)

Voir le chiffre 26.

Article 77, 2e alinéa (provenance des ressources)

Cet article est dépassé par le temps et peut être abrogé. Voir aussi l'article 80.

Article 80 (surveillance de l'équilibre financier)

Depuis des années, la LAVS ne connaît plus la notion de bilan technique. En revanche, elle charge le Conseil fédéral et la Commission fédérale de l'AVS/AI, à l'article 43quater, de surveiller l'équilibre financier de l'assurance. Cette disposition doit être valable aussi pour l'AI.

Article 83, 2e alinéa (modification de la LAMA)

Le complément prévu ici pour l'ancienne loi fédérale sur l'assurance-maladie et accidents (LAMA), que l'on appelle maintenant loi fédérale sur l'assurance-maladie, a été supprimé par une modification de la loi du 13 mars 1964 (RO 1964 961). Il s'impose donc de biffer cet alinéa.

Article 85, 2e et 3e alinéas (dispositions transitoires lors de l'entrée en vigueur de la LAI)

Les dispositions transitoires de ces alinéas se réfèrent à la date de l'entrée en vigueur de la LAI (1er janv. 1960); elles n'ont plus aucune valeur aujourd'hui. En revanche, le 1er alinéa reste valable.

Nouvelles dispositions transitoires

Celles-ci réglementent, à leur premier alinéa, le passage de l'actuel système des rentes (deux échelons) au nouveau système qui en comporte quatre. En principe, le nouvel échelonnement sera valable aussi pour les rentes déjà en cours; cependant, les bénéficiaires doivent obtenir la garantie des droits acquis. Celle-ci est limitée à trois ans, mais seulement pour les assurés dont le degré de l'invalidité est inférieur à 35 pour cent et pour les personnes à l'étranger dont le degré de l'invalidité se situe en-dessous de 50 pour cent. On trouvera d'autres commentaires à ce sujet au chiffre 217. Les commentaires relatifs au 2e alinéa figurent au chiffre 26.

Abrogation d'anciennes dispositions transitoires

Afin d'alléger la collection des lois, les dispositions devenues sans objet doivent, d'une manière conséquente, être abro-

gées. Dans la loi fédérale du 24 juin 1977 sur la 9e révision de l'AVS, la section III, chiffre 2, lettres a et d, réglait la première adaptation des rentes AI en cours par le Conseil fédéral. Cette adaptation a eu lieu le 1er janvier 1980, si bien que les lettres a et d doivent être abrogées, exception faite de la lettre d, alinéa 2. Quant à la lettre c, elle règle le passage à la nouvelle limite d'âge inférieure de l'épouse ouvrant droit à la rente AI pour couple; ce passage, lui aussi, a maintenant eu lieu, si bien que la lettre c peut également être abrogée.

42 **Modification de la LAVS**

Article 22, 1er alinéa (droit à la rente de vieillesse pour couple)

Un droit à la rente de vieillesse pour couple est également reconnu lorsque l'époux a atteint la limite d'âge au sens de la LAVS et que l'épouse est invalide au sens de la LAI. Ceci vaut aussi lorsque l'invalidité de l'épouse est de 3/4, 1/2 ou 1/4; dans ces cas-là, le renvoi à l'article 28 LAI a pour effet qu'un paiement de la rente pour couple à des personnes à l'étranger est possible seulement si le degré de l'invalidité de l'épouse atteint au moins 50 pour cent.

Article 72, 1er alinéa (droit de l'Office fédéral de donner des instructions aux services appliquant l'assurance)

Cette disposition ne règle pas seulement la surveillance que les organes de la Confédération exercent sur l'exécution de l'AVS, mais est, selon l'article 64, 1er alinéa, LAI, également valable dans le domaine de l'AI. Les mesures de surveillance ayant pour but l'application uniforme de la loi revêtent une importance particulière, car, outre les caisses de compensation, les commissions et les offices régionaux AI prennent aussi part à l'exécution. Sans le droit légalement consacré qu'a la Confédération de donner des instructions, une bonne application de la loi serait inconcevable, vu l'organisation fortement décentralisées de l'AVS et de l'AI. Le Conseil fédéral a naguère délégué au Département fédéral de l'intérieur et à l'Office fédéral des assurances sociales le pouvoir d'édicter des instruc-

tions administratives (art. 176, 1er al., RAVS; art. 89 et 92 RAI). Ces instructions n'engagent toutefois que les organes d'exécution appliquant l'assurance et non pas les autorités juridictionnelles.

Après l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (DAOG; RS 172.010) des doutes ont surgi quant à savoir si l'Office fédéral des assurances sociales a le droit d'édicter de telles instructions administratives, une autorisation légale ne se trouvant contenue ni dans la LAVS ni dans la LAI. Pour cette raison nous proposons d'inclure dans la LAVS une disposition claire à ce sujet, disposition qui serait alors automatiquement valable dans le domaine de l'AI.

On devrait, par la même occasion, régler clairement le pouvoir d'établir des tables de calcul des cotisations et des prestations, dont l'usage est obligatoire. Il s'agit là de très vastes documents, qui comme jusqu'alors, doivent être élaborés et publiés par l'office fédéral.

Article 93 (obligation de renseigner imposée aux autres assurances sociales)

Pour pouvoir apprécier les demandes de prestations qui lui sont adressées, l'AI dépend pour une grande part des renseignements fournis par des tiers, car elle ne dispose que de très peu d'organes d'instruction. De plus il ne serait pas raisonnable de réitérer des mesures d'instruction qui ont déjà été entreprises par une autre institution. Aujourd'hui néanmoins, il manque une disposition légale qui autorise les organes de l'AI (ou de l'AVS) à se procurer des renseignements ou des documents auprès d'institutions d'autres assurances sociales. Cette réglementation est des moins satisfaisantes et se trouve en contradiction avec les efforts visant à une meilleure coordination dans le domaine des assurances sociales.

A l'inverse, la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20), entrée en vigueur le 1er janvier 1984, prévoit, par une norme générale, une obligation étendue de renseigner et de fournir les documents. L'article 101 LAA a la teneur suivante:

Les autorités administratives et judiciaires de la Confédération, des cantons, districts, cercles et communes, ainsi que les institutions d'assurance sociale, sont tenus de fournir gratuitement aux organes compétents les renseignements et documents nécessaires à l'exécution de l'assurance-accidents obligatoire.

Là où cette obligation de renseigner se heurte à l'obligation de garder le secret d'une autre institution d'assurance sociale, il appartient au Conseil fédéral de régler, après un examen attentif des intérêts des parties, l'obligation de fournir des renseignements et de communiquer des dossiers pour certaines tâches incombant aux organes d'assurance. Il serait non seulement compliqué mais encore peu judicieux de régler cette obligation par voie législative, car les intérêts peuvent se modifier par suite de l'évolution de l'une ou l'autre branche d'assurance.

Nous suggérons pour cette raison d'adapter la teneur de l'article 93 LAVS (également valable pour l'AI et les allocations pour perte de gain) à l'article 101 LAA reproduit plus haut. Compte tenu des impératifs de la protection des données, il ne faudrait pas reprendre la mesure générale qui s'y trouve, mais énumérer séparément les situations de fait donnant naissance à l'obligation de renseigner.

En ce qui concerne les relations avec les assureurs privés, qui n'interviennent pas comme organismes d'assurance sociale, nous ne proposons pas de règle légale. On en reste, ici, à l'échange d'informations en vertu d'accords spéciaux qui supposent ou bien l'assentiment de l'assuré, ou bien une exception - admise par l'autorité - à l'obligation de garder le secret.

43 Modification de la LPC

Voir le chiffre 218.

44 Modification de la LPP

On a déjà exposé, au chiffre 219, les motifs pour lesquels on a opté, pour le moment, en faveur du maintien des rentes à deux échelons dans la LPP. Néanmoins, cette loi doit être adaptée,

sur quelques points, au nouveau système de rentes de la LAI. Ainsi, le point-limite déterminant pour le droit à une rente complète d'invalidité (art. 24, 1er al., LPP) doit être abaissé de 66 2/3 à 65 pour cent. De même, l'article 26, 1er alinéa, LPP, qui renvoie, pour la question du début des prestations d'invalidité, à l'article 29 LAI, doit être adapté compte tenu de l'introduction du système à quatre échelons et du maintien des deux échelons de rentes dans la LPP. Il suffit ici d'apporter une légère correction en prescrivant, désormais, une application par analogie de l'article 29 LAI.

5 Conséquences pour la Confédération et les cantons en matière de finances, de personnel et d'organisation

51 Conséquences financières

Les répercussions de la révision pour les pouvoirs publics sont expliquées au chiffre 353. Elles dépendent de différents aspects, à savoir:

- mesures tendant au financement de la révision;
- effets transitoires provoqués par l'échelonnement plus fin des rentes;
- répercussions sur l'AVS et sur les PC;
- évolution économique future;
- répartition des tâches de la Confédération et des cantons.

Le tableau 6 montre les charges auxquelles il faut s'attendre tout en faisant clairement apparaître l'importance dans le temps de chaque composante en particulier. Pour l'AI, l'AVS et les PC pris ensemble, il en résulte une charge supplémentaire initiale de 86 millions de francs qui se réduit par la suite à environ 70 millions de francs. Les parts, différentes au début, de la Confédération (63 mio. fr.) et des cantons (23 mio. fr.) évoluent en sens inverse et aboutissent en fin de compte à des charges supplémentaires d'environ 35 millions de francs chacune. Une réorganisation des attributions dans le cadre de la ré-

partition des tâches entre la Confédération et les cantons (1er paquet) modifierait ces parts.

52 **Conséquences pour la Confédération en matière de personnel et d'organisation**

L'introduction d'un échelonnement plus nuancé des rentes aura pour effet d'augmenter sensiblement le nombre des rentes. Les rentes principales complémentaires à prévoir pour la catégorie de bénéficiaires ayant une invalidité inférieure à 50 pour cent semblent devoir atteindre le nombre de 30'000 au moins. De plus, pour les raisons exposées au chiffre 213, le nombre des mutations va considérablement s'accroître.

Cet accroissement et celui des mutations de rentes provoqueront un surcroît de travail à l'Office fédéral des assurances sociales, chargé comme on le sait, d'une mission de surveillance. Ces travaux supplémentaires comprendront, tout particulièrement, les contrôles périodiques - qui deviendront plus étendus - de la gestion des commissions AI et un accroissement du nombre des litiges. Nous estimons qu'il faudra deux à quatre employés de plus pour satisfaire à ces besoins accrus.

Sont en outre touchés par ce surcroît de travail les caisses de compensation pour le personnel de la Confédération et pour les assurés à l'étranger, intégrées dans l'administration fédérale, ainsi que les secrétariats des commissions AI correspondantes, gérés par ces caisses. Les besoins accrus en personnel de ces deux caisses de compensation sont difficiles à estimer, car l'évolution ne peut pas être prévue dans le détail. Ces besoins pourraient se situer pour la caisse fédérale de compensation (personnel de la Confédération) autour de trois à quatre employés. La caisse suisse de compensation (personnes résidant à l'étranger) doit, quant à elle, compter avec les tâches supplémentaires liées à des enquêtes devant être effectuées au-delà des frontières en vue de l'appréciation des demandes de prestations. Nous estimons qu'il lui faudra occuper environ six personnes en plus.

53 Conséquences pour les cantons en matière de personnel et d'organisation

Les cantons doivent prévoir un surcroît comparable de travail pour les mêmes raisons que la Confédération. Celui-ci touchera les caisses de compensation cantonales et les secrétariats des commissions AI qu'elles gèrent de même que les commissions AI elles-mêmes.

Le nombre des prononcés à rendre et des décisions de caisse concernant les rentes (octrois ou refus) peut très fortement augmenter, surtout dans la phase transitoire. Il faut aussi prévoir des travaux supplémentaires dus aux mesures d'instruction liées à l'examen des demandes de prestations et aux recours.

Au début du moins, les effets de la révision se feront également sentir sur le volume du travail des autorités cantonales de recours.

6 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet est mentionné dans les "Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987" (FF 1984 I 241, ch. 71).

7 Constitutionnalité

La législation concernant l'AI repose sur l'article 34quater, alinéas 2 et 7, de la constitution.

Résultats des comptes de l'AI

Montants en millions de francs

Tableau 1

Années	Dépenses					Recettes	Solde	Compte de capital en fin d'année
	Presta- tions in- dividuel- les en espèces	Presta- tions in- dividuel- les en nature	Subven- tions	Frais d'exécu- tion et adminis- tratifs et inté- rêts né- gatifs	Total			
1960	37,3	11,7	0,3	4,2	53,5	102,5	+49,0	49,0
1961	118,1	31,6	1,1	5,5	156,3	169,2	+12,9	61,9
1962	122,2	34,6	5,0	6,5	168,3	185,6	+17,3	79,2
1963	123,9	43,2	12,3	8,5	187,9	206,8	+18,9	98,1
1964	169,3	56,2	16,0	10,3	251,8	249,9	- 1,9	96,2
1965	183,6	61,3	17,3	13,4	275,6	275,5	- 0,1	96,1
1966	192,9	75,9	25,4	15,0	309,2	301,5	- 7,7	88,4
1967	223,8	94,0	23,1	17,6	358,5	338,3	-20,2	68,2
1968	240,3	114,9	36,0	14,7	405,9	408,9	+ 3,0	71,2
1969	344,5	126,2	44,1	18,1	532,9	534,1	+ 1,2	72,4
1970	364,9	157,8	51,4	18,6	592,7	595,8	+ 3,1	75,5
1971	413,8	178,6	67,4	21,7	681,5	685,2	+ 3,7	79,2
1972	453,7	195,1	84,6	24,8	758,2	765,5	+ 7,3	86,5
1973	760,5	258,5	131,8	30,6	1'181,4	1'161,2	-20,2	66,3
1974	873,1	316,1	174,7	38,5	1'402,4	1'327,8	-74,6	- 8,3
1975	1'064,7	319,1	197,0	49,9	1'630,7	1'581,6	-49,1	- 57,4
1976	1'152,7	371,9	231,2	53,2	1'809,0	1'762,5	-46,5	- 103,9
1977	1'284,1	346,6	243,4	59,5	1'933,6	1'848,7	-84,9	- 188,8
1978	1'339,5	336,5	224,0	63,4	1'963,4	1'892,9	-70,5	- 259,3
1979	1'353,8	340,3	260,9	70,0	2'025,0	1'968,4	-56,6	- 315,9
1980	1'440,3	347,0	287,8	76,6	2'151,7	2'111,4	-40,3	- 356,2
1981	1'443,6	375,4	286,5	86,0	2'191,5	2'213,1	+21,6	- 334,6
1982	1'622,2	406,9	344,8	89,1	2'463,0	2'440,3	-22,7	- 357,3
1983	1'663,4	417,0	366,7	95,6	2'542,7	2'539,3	- 3,4	- 360,7

Combinaisons de rentes chez les couples

(RIC = rente d'invalidité pour couple)

Tableau 2

Degré de l'invalidité du mari	Rente due si le degré de l'invalidité de l'épouse est de ... pour cent				
	80 au moins, ou femme âgée	65 au moins	50 au moins	35 au moins	moins de 35
80 au moins	RIC entière	RIC entière	RIC entière	RIC entière	rente simple + rente complém.
65 au moins	RIC entière	3/4 RIC	3/4 RIC	3/4 RIC	3/4 rente simple + 3/4 rente complém.
50 au moins	RIC entière	3/4 RIC	1/2 RIC	1/2 RIC	1/2 rente simple + 1/2 rente complém.
35 au moins	RIC entière	3/4 RIC	1/2 RIC	1/4 RIC	1/4 rente simple + 1/4 rente complém.
moins de 35	rente simple entière	3/4 rente simple	1/2 rente simple	1/4 rente simple	_____

Rentes AI en Suisse en 1986

Effectifs en milliers

Tableau 3a

	Réglementation en vigueur			Données selon la révision				
	1/1	1/2	ensemble	1/1	3/4	1/2	1/4	ensemble
Rentes simples								
- hommes	50,7	17,0	67,7	30,5	19,6	15,6	17,4	83,1
- femmes	33,1	12,9	46,0	22,6	11,5	11,7	13,1	58,9
Ensemble	83,8	29,9	113,7	53,1	31,1	27,3	30,5	142,0
Rentes pour couples	9,0	0,3	9,3	10,5	1,5	0,7	0,3	13,0
Rentes principales	92,8	30,2	123,0	63,6	32,6	28,0	30,8	155,0
Rentes complémentaires en faveur des épouses	23,8	11,3	35,1	12,6	10,5	10,4	11,5	45,0
Rentes pour enfants	22,1	16,9	39,0	13,1	9,6	15,5	16,5	54,7
Rentes complémentaires	45,9	28,2	74,1	25,7	20,1	25,9	28,0	99,7
Total	138,7	58,4	197,1	89,3	52,7	53,9	58,8	254,7

	Réglementation en vigueur			Données selon la révision				
	1/1	1/2	ensemble	1/1	3/4	1/2	1/4	ensemble
Rentes simples								
- hommes	56,7	19,1	75,8	34,8	21,8	17,1	19,6	93,3
- femmes	36,5	14,3	50,8	25,5	12,8	12,4	14,5	65,2
Ensemble	93,2	33,4	126,6	60,3	34,6	29,5	34,1	158,5
Rentes pour couples	10,1	0,3	10,4	11,8	1,8	0,8	0,3	14,7
Rentes principales	103,3	33,7	137,0	72,1	36,4	30,3	34,4	173,2
Rentes complémentaires en faveur des épouses	27,3	12,9	40,2	14,7	12,1	11,6	13,1	51,5
Rentes pour enfants	18,3	14,4	32,7	11,1	8,1	12,7	14,0	45,9
Rentes complémentaires	45,6	27,3	72,9	25,8	20,2	24,3	27,1	97,4
Total	148,9	61,0	209,9	97,9	56,6	54,6	61,5	270,6

Unités de rentes en Suisse en 1986

Effectifs en milliers

Tableau 4a

	Réglementation en vigueur			Données selon la révision				
	1/1	1/2	ensemble	1/1	3/4	1/2	1/4	ensemble
Rentes simples								
- hommes	50,7	8,5	59,2	30,5	14,7	7,8	4,3	57,3
- femmes	33,1	6,4	39,5	22,6	8,6	5,9	3,3	40,4
Ensemble	83,8	14,9	98,7	53,1	23,3	13,7	7,6	97,7
Rentes pour couples	13,5	0,2	13,7	15,7	1,7	0,6	0,1	18,1
Rentes principales	97,3	15,1	112,4	68,8	25,0	14,3	7,7	115,8
Rentes complémentaires en faveur des épouses	7,1	1,7	8,8	3,8	2,4	1,6	0,9	8,7
Rentes pour enfants	9,2	3,4	12,6	5,7	2,9	3,2	1,7	13,5
Rentes complémentaires	16,3	5,1	21,4	9,5	5,3	4,8	2,6	22,2
Total	113,6	20,2	133,8	78,3	30,3	19,1	10,3	138,0

Base de calcul:

- Les rentes simples, rentes pour couples, rentes complémentaires en faveur des épouses, rentes pour enfants simples respectivement rentes pour enfants doubles ont été multipliées avec le facteur 1.0, 1.5, 0.3, 0.4 respectivement 0.6.
- Les rentes 1/1, rentes 3/4, rentes 1/2 respectivement rentes 1/4 ont été multipliées avec le facteur 1.00, 0.75, 0.50 respectivement 0.25.

Effectifs en milliers

Tableau 4b

	Réglementation en vigueur			Données selon la révision				
	1/1	1/2	ensemble	1/1	3/4	1/2	1/4	ensemble
Rentes simples								
- hommes	56,7	9,6	66,3	34,8	16,4	8,5	4,9	64,6
- femmes	36,5	7,1	43,6	25,5	9,6	6,2	3,6	44,9
Ensemble	93,2	16,7	109,9	60,3	26,0	14,7	8,5	109,5
Rentes pour couples	15,2	0,2	15,4	17,7	2,0	0,6	0,1	20,4
Rentes principales	108,4	16,9	125,3	78,0	28,0	15,3	8,6	129,9
Rentes complémentaires en faveur des épouses	8,2	1,9	10,1	4,4	2,7	1,7	1,0	9,8
Rentes pour enfants	7,6	2,9	10,5	4,8	2,5	2,6	1,4	11,3
Rentes complémentaires	15,8	4,8	20,6	9,2	5,2	4,3	2,4	21,1
Total	124,2	21,7	145,9	87,2	33,2	19,6	11,0	151,0

Base de calcul:

- Les rentes simples, rentes pour couples, rentes complémentaires en faveur des épouses, rentes pour enfants simples respectivement rentes pour enfants doubles ont été multipliées avec le facteur 1.0, 1.5, 0.3, 0.4 respectivement 0.6.
- Les rentes 1/1, rentes 3/4, rentes 1/2 respectivement rentes 1/4 ont été multipliées avec le facteur 1.00, 0.75, 0.50 respectivement 0.25.

Age moyen

du groupe d'âge 19 à 65 (hommes) / 19 à 62 (femmes)
en Suisse

Tableau 5

Années	Hommes	Femmes	Total
1986	40,0	39,3	39,7
1987	40,1	39,3	39,7
1988	40,1	39,3	39,7
1989	40,2	39,4	39,8
1990	40,3	39,4	39,9
1991	40,4	39,5	40,0
1992	40,5	39,7	40,1
1993	40,7	39,8	40,2
1994	40,9	40,0	40,4
1995	41,0	40,1	40,6
1996	41,2	40,3	40,7
1997	41,4	40,4	40,9
1998	41,5	40,6	41,1
1999	41,7	40,8	41,2
2000	41,8	40,9	41,4
2005	42,4	41,5	42,0
2010	42,6	41,7	42,2
2015	42,7	41,9	42,3
2020	42,9	42,1	42,5

Les valeurs indiquées pour les années au-delà de l'an 2000 n'ont que le caractère de valeurs de référence.

Estimation de la charge supplémentaire incombant aux pouvoirs publics en raison de la deuxième révision AI, répartie d'après la Confédération et les cantons

Base: progression des salaires 4 pour cent

progression des prix 3 pour cent

Montants en millions de francs

Tableau 6

Branches d'assurance	Années			
	1986	1990	1995	2000
selon la révision 1) selon la réglementation en vigueur 2)	Contribution en faveur de l'AI seule			
	1633	1873	2213	2806
	1552	1833	2202	2804
Contribution supplémentaire en faveur de l'AI à la suite de la révision	81	40	11	2
A I A V S P C Ensemble	Répercussions sur l'AI, l'AVS et les PC			
	81	40	11	2
	- 3	- 3	- 4	- 5
	8	36	56	72
A I A V S P C Ensemble	Part de la Confédération			
	61	30	8	2
	- 2	- 2	- 3	- 4
	4	18	28	36
A I A V S P C Ensemble	Part des cantons			
	20	10	3	-
	- 1	- 1	- 1	- 1
	4	18	28	36
AVS: AI: PC: 1) 2)	Part des cantons			
	23	27	30	35
	AVS: 20 pour cent des dépenses; dont 75 pour cent à charge de la Confédération et 25 pour cent à charge des cantons.			
	AI: La moitié des dépenses (y compris les intérêts négatifs) dont 75 pour cent à charge de la Confédération et 25 pour cent à charge des cantons.			
	PC: Couverture complète; 50 pour cent à charge de la Confédération et 50 pour cent à charge des cantons.			
	1) Echelonnement plus fin des rentes et taux de cotisations 1,1 pour cent du revenu provenant d'une activité lucrative			
	2) Taux de cotisations 1,0 pour cent du revenu provenant d'une activité lucrative			

Budget financier de l'AI

Dès 1986, conditions écono-mo-statiques

Montants en millions de francs

Tableau 7a

Années	Dépenses	Recettes				Réserve		Taux des dépenses
		Cotisa-tions ¹⁾	Pouvoirs publics	Intérêts	Total	Modifica-tion an-nuelle	Etat en fin d'an-née	Dépenses en pour-cent de la somme des salaires
1984	2856	1332	1438	- 20	2750	- 106	- 467	2,16
1985	2917	1390	1471	- 24	2837	- 80	- 547	2,12
1986	3240	1620	1633	- 26	3227	- 13	- 560	2,22
1987	3270	1627	1648	- 26	3249	- 21	- 581	2,24
1988	3286	1633	1657	- 27	3263	- 23	- 604	2,24
1989	3300	1636	1664	- 27	3273	- 27	- 631	2,25
1990	3317	1637	1673	- 29	3281	- 36	- 667	2,26
1991	3331	1639	1681	- 30	3290	- 41	- 708	2,27
1992	3350	1636	1692	- 33	3295	- 55	- 763	2,28
1993	3369	1634	1702	- 35	3301	- 68	- 831	2,30
1994	3389	1632	1714	- 39	3307	- 82	- 913	2,32
1995	3408	1630	1726	- 43	3313	- 95	- 1008	2,33
1996	3424	1626	1736	- 47	3315	- 109	- 1117	2,35
1997	3443	1623	1748	- 53	3318	- 125	- 1242	2,36
1998	3463	1621	1761	- 59	3323	- 140	- 1382	2,38
1999	3484	1619	1775	- 65	3329	- 155	- 1537	2,40
2000	3507	1617	1790	- 73	3334	- 173	- 1710	2,42

1) 1984/85 : 1 pour cent du revenu provenant d'une activité lucrative
dès 1986 : 1,1 pour cent du revenu provenant d'une activité lucrative

Budget financier de l'AI

Dès 1986, salaire 4 pour cent / prix 3 pour cent

Montants en millions de francs

Tableau 7b

Années	Dépenses	Recettes				Réserve		Taux des dépenses
		Cotisations ¹⁾	Pouvoirs publics	Intérêts	Total	Modification annuelle	Etat en fin d'année	Dépenses en pour-cent de la somme des salaires
1984	2856	1332	1438	- 20	2750	- 106	- 467	2,16
1985	2917	1390	1471	- 24	2837	- 80	- 547	2,12
1986	3240	1620	1633	- 26	3227	- 13	- 560	2,22
1987	3270	1692	1648	- 25	3315	45	- 515	2,15
1988	3473	1767	1748	- 23	3492	19	- 496	2,19
1989	3514	1840	1767	- 20	3587	73	- 423	2,13
1990	3728	1914	1873	- 18	3769	41	- 382	2,17
1991	3773	1993	1894	- 14	3873	100	- 282	2,11
1992	4017	2069	2014	- 11	4072	55	- 227	2,16
1993	4072	2148	2040	- 7	4181	109	- 118	2,11
1994	4366	2232	2185	- 4	4413	47	- 71	2,18
1995	4425	2317	2213	0	4530	105	34	2,13
1996	4743	2406	2372	2	4780	37	71	2,20
1997	4807	2496	2404	5	4905	98	169	2,14
1998	5158	2593	2579	8	5180	22	191	2,22
1999	5230	2692	2615	10	5317	87	278	2,16
2000	5611	2798	2806	12	5616	5	283	2,23

1) 1984/85 : 1 pour cent du revenu provenant d'une activité lucrative
dès 1986 : 1,1 pour cent du revenu provenant d'une activité lucrative

Budget financier de l'AI

Dès 1986, salaire 6 pour cent / prix 4 pour cent

Montants en millions de francs

Tableau 7c

Années	Dépenses	Recettes				Réserve		Taux des dépenses
		Cotisations ¹⁾	Pouvoirs publics	Intérêts	Total	Modification annuelle	Etat en fin d'année	Dépenses en pour-cent de la somme des salaires
1984	2856	1332	1438	- 20	2750	- 106	- 467	2,16
1985	2917	1390	1471	- 24	2837	- 80	- 547	2,12
1986	3240	1620	1633	- 26	3227	- 13	- 560	2,22
1987	3270	1724	1647	- 24	3347	77	- 483	2,11
1988	3512	1834	1766	- 20	3580	68	- 415	2,13
1989	3554	1946	1785	- 15	3716	162	- 253	2,03
1990	3885	2065	1947	- 8	4004	119	- 134	2,10
1991	3934	2192	1967	0	4159	225	91	2,00
1992	4320	2318	2160	7	4485	165	256	2,08
1993	4379	2453	2190	17	4660	281	537	1,99
1994	4839	2598	2420	28	5046	207	744	2,07
1995	4907	2748	2357	40	5145	238	982	1,99
1996	5429	2909	2575	49	5533	104	1086	2,08
1997	5503	3076	2386	56	5518	15	1101	1,99
1998	6086	3257	2892	54	6203	117	1218	2,08
1999	6170	3445	2679	63	6187	17	1235	1,99
2000	6812	3650	3229	61	6940	128	1363	2,08

1) 1984/85 : 1 pour cent du revenu provenant d'une activité lucrative
dès 1986 : 1,1 pour cent du revenu provenant d'une activité lucrative

**Loi fédérale
sur l'assurance-invalidité (LAI)
(2^e révision de l'AI)**

Projet

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 21 novembre 1984¹⁾,
arrête:*

I

La loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)²⁾ est modifiée comme il suit:

Transformation des titres marginaux

Les titres marginaux sont transformés en titres médians, sous réserve des dispositions contraires ci-après.

Art. 1^{er}, titre médian

Abrogé

Art. 3, 3^e al. (nouveau)

³ Le Conseil fédéral peut augmenter, d'un cinquième au plus, les cotisations fixées selon le 1^{er} alinéa, si cela est nécessaire pour équilibrer les comptes de l'assurance.

Art. 4, titre médian

Invalidité

Art. 5, titre médian

Cas spéciaux

Art. 12, titre médian

Droit en général

¹⁾ FF 1985 I 21

²⁾ RS 831.20

Art. 13, titre médian, et 2^e al.

Droit en cas d'infirmité congénitale

² Le Conseil fédéral établira une liste des infirmités pour lesquelles ces mesures sont accordées. Il pourra exclure la prise en charge du traitement d'infirmités peu importantes.

Art. 22, 1^{er} al.

¹ L'assuré a droit à une indemnité journalière pendant la réadaptation si les mesures de réadaptation l'empêchent d'exercer une activité lucrative durant trois jours consécutifs au moins ou s'il présente, dans son activité habituelle, une incapacité de travail de 50 pour cent au moins. Une indemnité journalière est allouée aux assurés pendant la formation professionnelle initiale ainsi qu'aux assurés mineurs qui n'ont pas encore exercé d'activité lucrative, lorsqu'ils subissent un manque à gagner dû à l'invalidité.

Art. 24, al. 1, 2^{bis} (nouveau) et 3

¹ Les dispositions de la loi fédérale du 25 septembre 1952¹⁾ sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes astreintes au service militaire ou à la protection civile (LAPG) qui régissent le montant, le mode de calcul et les taux maximums des allocations sont applicables aux indemnités journalières.

^{2^{bis}} Les assurés en cours de formation professionnelle initiale ainsi que les assurés mineurs qui n'ont pas encore exercé d'activité lucrative reçoivent au plus le montant maximum des allocations calculées selon l'article 9, 1^{er} et 2^e alinéas, LAPG, ainsi que, le cas échéant, les suppléments conformément aux articles 24^{bis} et 25 de la présente loi.

³ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions complémentaires sur le mode de calcul des indemnités journalières; il fait établir, par l'office fédéral compétent, des tables dont l'usage est obligatoire et dont les montants seront arrondis à l'avantage de l'ayant droit. Il règle, en se fondant sur le principe de la couverture du gain dont l'assuré a été privé, la réduction des indemnités journalières versées aux assurés en cours de formation professionnelle initiale ainsi qu'aux assurés mineurs qui n'ont pas encore exercé d'activité lucrative.

Art. 24^{bis}, 2^e al.

Abrogé

Art. 26, titre médian

Choix des médecins, dentistes et pharmaciens

¹⁾ RS 834.1

Art. 26^{bis}, titre médian

Choix du personnel médical, des établissements, des fournisseurs de moyens auxiliaires

Art. 28, al. 1 et 1^{bis} (nouveau)

¹ L'assuré a droit à une rente s'il est invalide pour 35 pour cent au moins sous réserve de l'alinéa 1^{bis}. La rente est échelonnée comme il suit, selon le degré de l'invalidité:

Degré de l'invalidité	Droit à la rente en fractions d'une rente entière
35 pour cent au moins	un quart
50 pour cent au moins	une demie
65 pour cent au moins	trois quarts
80 pour cent au moins	rente entière

^{1bis} Les rentes correspondant à un degré de l'invalidité inférieur à 50 pour cent ne sont versées qu'aux assurés qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse.

Art. 29 Naissance du droit

¹ Le droit à la rente au sens de l'article 28 prend naissance au plus tôt à la date dès laquelle:

- a. L'assuré présente une incapacité de gain durable de 35 pour cent au moins, ou
- b. L'assuré a présenté une incapacité de travail de 35 pour cent au moins en moyenne pendant une année et sans interruption notable.

² La rente est allouée dès le début du mois au cours duquel le droit à la rente est né, mais au plus tôt dès le mois qui suit le dix-huitième anniversaire de l'assuré. Le droit ne prend pas naissance tant que l'assuré peut prétendre une indemnité journalière.

Art. 33, 1^{er} et 2^e al.

¹ Ont droit à la rente d'invalidité pour couple les hommes invalides dont l'épouse est également invalide au sens de l'article 28 ou au moins 62 ans révolus.

² Les hommes pouvant prétendre une rente d'invalidité pour couple reçoivent une rente entière, trois quarts de rente, une demi-rente ou un quart de rente. La rente se détermine d'après le conjoint dont le degré de l'invalidité est le plus élevé. Le mari a droit à la rente entière lorsque l'épouse a 62 ans révolus.

Art. 38^{bis}, 3^e al.

³ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions détaillées concernant notamment la réduction des rentes partielles ainsi que des quarts de rentes, demi-rentes et trois quarts de rentes.

Art. 41 et 42, titres médians

Abrogés

Art. 47, 1^{er} al.

¹ Les indemnités journalières sont payées une fois par mois. Le Conseil fédéral règle les exceptions.

Art. 53, titre médian

Abrogé

Art. 54, 1^{er} al., let. d, ainsi que f et 3^e al. (nouveau)

¹ Les attributions des caisses de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants sont les suivantes:

d. Prendre des décisions sur l'octroi, le refus, la réduction et la révision des rentes et des allocations pour impotents ainsi que sur le droit prévu à l'article 11.

f. *Abrogé*

³ Le Conseil fédéral peut prescrire l'octroi de certaines prestations sans qu'une décision soit notifiée à l'assuré. Il règle la procédure. La caisse de compensation doit toutefois prendre une décision formelle chaque fois que la demande de prestations d'un assuré est refusée ou acceptée en partie seulement.

Art. 56, 1^{er} al., dernière phrase

¹ ... Les deux sexes doivent être représentés au sein de la commission.

Art. 60^{bis}, titre médian et 2^e al.

Prononcés présidentiels et du secrétariat

² Le Conseil fédéral peut déléguer au secrétariat de la commission les pouvoirs du président au sens de l'alinéa 1^{er}, lorsqu'il est évident que les conditions permettant l'octroi d'une prestation sont manifestement remplies. Il peut lui conférer le droit d'ordonner des enquêtes et de surveiller l'exécution des mesures de réadaptation.

Art. 65 Commission fédérale de l'AVS/AI

La Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité est aussi compétente en matière d'assurance-invalidité dans les limites de l'article 73 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants¹⁾. Des représentants des personnes handicapées et de l'aide aux invalides lui seront adjoints.

Art. 71, titre médian

Abrogé

Art. 72

Abrogé

Art. 73, 1^{er} al.

L'assurance alloue des subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation d'établissements et d'ateliers publics, ou reconnus d'utilité publique, qui appliquent des mesures de réadaptation dans une proportion importante, sauf s'ils sont destinés à l'application de mesures médicales en milieu hospitalier.

Art. 74, phrase introductive

L'assurance alloue aux associations centrales de l'aide privée aux invalides et aux organismes formant des spécialistes de la réadaptation professionnelle, à l'exception des instituts universitaires, des subventions pour l'exercice des activités suivantes, en particulier:

...

Art. 77, 2^e al.

Abrogé

Art. 80 Surveillance de l'équilibre financier

Les dispositions de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants¹⁾ relatives à la surveillance de l'équilibre financier sont applicables par analogie.

Art. 83, 2^e al.

Abrogé

Art. 85, titre médian, 2^e et 3^e al.

Disposition transitoire

² et ³ *Abrogés*

¹⁾ RS 831.10

II

Modification d'autres lois fédérales

1. La loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)¹⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 22, 1^{er} al.

¹ Ont droit à une rente de vieillesse pour couple les hommes mariés qui ont accompli leur 65^e année et dont l'épouse a accompli sa 62^e année ou est invalide au sens de l'article 28 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité²⁾.

Art. 72, 1^{er} al.

¹ Le Conseil fédéral surveille l'application de la présente loi. Il veille à l'application uniforme des prescriptions légales sur le territoire de la Confédération. Il édicte à cet effet les ordonnances nécessaires et peut charger l'office fédéral compétent de donner aux services appliquant l'assurance des instructions garantissant l'uniformité de cette application. Il peut en outre autoriser l'office fédéral à établir des tables de calcul des cotisations et des prestations dont l'usage est obligatoire.

Art. 93

Obligation
de renseigner

Les autorités administratives et judiciaires de la Confédération, des cantons, des districts, des cercles et des communes de même que les institutions des autres assurances sociales fournissent, sur demande et gratuitement, aux organes compétents de l'assurance-vieillesse et survivants les renseignements et les documents nécessaires pour fixer ou modifier des prestations de l'assurance-vieillesse et survivants, pour réclamer la restitution ou empêcher le versement de prestations indues, pour fixer et percevoir les cotisations ou pour exercer le droit de recours contre les tiers responsables.

2. La loi fédérale du 19 mars 1965³⁾ sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC) est modifiée comme il suit:

Art. 3, 6^e al.

⁶ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur l'addition des limites de revenu et des revenus déterminants de membres de la même fa-

¹⁾ RS 831.10

²⁾ RS 831.20; RO ...

³⁾ RS 831.30

mille, sur l'évaluation du revenu déterminant et de la fortune à prendre en compte, sur la prise en compte du revenu de l'activité que l'on peut exiger de la part d'invalides partiels et de veuves sans enfants mineurs, sur la période à prendre en considération pour déterminer le revenu, sur le début et la fin du droit, sur le paiement d'arriérés et la restitution de prestations ainsi que sur d'autres détails relatifs aux conditions du droit aux prestations, dans la mesure où la présente loi ne déclare pas les cantons compétents en la matière.

3. La loi fédérale du 25 juin 1982¹⁾ sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) est modifiée comme il suit:

Art. 24, 1^{er} al.

¹ L'assuré a droit à une rente entière d'invalidité, s'il est invalide à raison de 65 pour cent au moins au sens de l'AI, et à une demi-rente s'il est invalide à raison de 50 pour cent au moins.

Art. 26, 1^{er} al.

¹ La naissance du droit aux prestations d'invalidité est régie par les dispositions correspondantes de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité²⁾ (art. 29 LAI), applicables par analogie.

III

Dispositions transitoires relatives à la modification du . . . (2^e révision de l'AI)

¹ Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, la nouvelle teneur de l'article 28, 1^{er} alinéa, est également valable pour les rentes d'invalidité en cours. Tant que le degré de l'invalidité n'a pas diminué, la nouvelle rente allouée à l'assuré ne doit pas être inférieure à celle qu'il touchait auparavant. Les rentes octroyées à des assurés qui sont invalides pour moins de 35 pour cent ainsi que les rentes en faveur de personnes à l'étranger qui sont invalides pour moins de 50 pour cent deviennent caduques au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la modification de la loi. Le Conseil fédéral règle la procédure.

² Le Conseil fédéral peut ajourner de cinq ans au plus l'entrée en vigueur de la suppression des subventions aux institutions universitaires prévue à l'article 74.

¹⁾ RS 831.40

²⁾ RS 831.20; RO . . .

Abrogation d'anciennes dispositions transitoires

La section III/2/a, c et d, 1^{er} alinéa, des dispositions transitoires contenues dans la loi fédérale du 24 juin 1977¹⁾ sur la 9^e révision de l'AVS est abrogée.

IV

Clause référendaire et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.

29624

Message concernant la deuxième révision de l'assurance-invalidité du 21 novembre 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	02
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	84.089
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.01.1985
Date	
Data	
Seite	21-103
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 257

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.