

Message
relatif à la 4^e révision de la loi fédérale
sur l'assurance-invalidité, première partie
(4^e révision de l'AI, 1^{re} partie)

du 25 juin 1997

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) et vous proposons de l'approuver.

Nous vous proposons, parallèlement, de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | |
|----------------|---|
| 1991 P 91.3202 | Infirmes congénitaux. Prise en charge par l'AI des frais médicaux, pharmaceutiques et hospitaliers sans limitation dans le temps (N 4. 10. 91, Borel). |
| 1991 P 91.2012 | Introduction dans l'AI d'une indemnité pour atteinte à l'intégrité (N 4. 10. 91, Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national). |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 juin 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Consolider les bases financières de l'AVS/AI et éliminer les structures et les procédures de nature à entraîner une spirale des coûts dans le secteur de la santé et de la sécurité sociale font partie des axes prioritaires et des objectifs de la politique du Conseil fédéral pour la période 1995–1999.

Le message sur le relèvement du taux de cotisation à l'AI, qui est passé à 1,4 pour cent du salaire le 1^{er} janvier 1995, soit une augmentation de 0,2 point, avec, simultanément, une baisse de 0,2 point de la cotisation au régime des allocations pour perte de gain, trouvait son assise dans le compte de 1992 et les premières tendances observées en 1993. Le déficit annuel de l'AI s'est en réalité creusé de quelque 75 millions de francs de plus que prévu. La dette de 1,58 milliard de francs accumulée par l'assurance s'explique essentiellement par le fait que l'augmentation des dépenses pour les rentes n'était pas suffisamment financée par les cotisations des assurés et des employeurs. Cette situation financière défavorable a été aggravée par la réduction linéaire de 5 pour cent des subventions fédérales de 1993 à 1995.

La dégradation de la situation financière de l'AI exige que la 4^e révision s'attache d'abord à consolider l'assise financière de l'assurance. La révision comprendra des mesures ayant un double objectif: d'une part, diminuer et maîtriser les dépenses, d'autre part, augmenter les recettes de l'assurance-invalidité. Par ailleurs, d'autres travaux s'imposent: le réexamen des prestations de l'AI, la nouvelle répartition des tâches entre l'AI, la Confédération et les cantons et, enfin, la simplification de la procédure. On donnera la priorité aux mesures qui peuvent être mises en œuvre rapidement. Le Conseil fédéral entend réaliser la 4^e révision de l'AI en deux étapes. Il présentera donc deux messages sur cet objet.

Le Conseil fédéral propose trois trains de mesures dans le présent message sur la première partie de la 4^e révision de l'AI.

1. Mesures d'économies dans le régime de l'AI

La rente complémentaire pour l'épouse ou l'époux sera aussi supprimée dans l'AI, comme cela a été fait dans le régime de l'AVS avec la 10^e révision. Cette mesure ne concernera cependant que les nouveaux bénéficiaires de rentes. Pour les personnes déjà au bénéfice d'une rente complémentaire, une disposition transitoire réglera la garantie du droit acquis jusqu'à son extinction, quand une ou plusieurs conditions ne seront plus remplies.

Le Conseil fédéral prévoit aussi de supprimer les quarts de rente et de transférer les rentes pour cas pénibles dans le régime des prestations complémentaires. Une invalidité de 40 à 50 pour cent ouvre le droit à la rente si la situation économique de l'assuré est considérée comme un cas de rigueur. A l'instar des rentes complémentaires, les quarts de rente versés actuellement continueront à l'être jusqu'à leur extinction, survenant lorsque une ou plusieurs conditions ne sont plus remplies.

2. *Premières mesures portant sur la maîtrise des coûts*

La révision doit permettre de prendre les dispositions nécessaires pour cibler l'utilisation des ressources financières de l'AI. En font partie divers instruments tels que la planification des besoins pour les ateliers, homes et centres de jour et l'introduction d'une base légale pour le financement d'enquêtes statistiques et d'analyses des effets induits par la loi sur l'assurance-invalidité.

3. *Premières mesures relatives au financement additionnel*

L'équilibre financier ne peut être rétabli par le seul biais de mesures d'économies et de maîtrise des coûts. L'assainissement de l'AI poursuit deux objectifs: d'abord amortir la dette accumulée, puis assurer à long terme le financement des dépenses courantes de l'AI.

Le Conseil fédéral se propose de réaliser au plus vite les premières mesures relatives au financement additionnel. A cette fin, seront présentés au Parlement, lors d'une procédure spéciale, deux arrêtés fédéraux de portée générale prévoyant un financement additionnel de l'AI par le biais du régime des allocations pour perte de gain (APG), dont le financement est pléthorique. Il est prévu un transfert unique d'un montant de 2,2 milliards de francs du fonds de compensation du régime des APG sur le compte de l'AI du fonds de compensation de l'AVS. Un relèvement temporaire du taux de cotisation à l'AI de 0,1 point aux dépens de la cotisation au régime des allocations pour perte de gain est également prévu. En 2005, ce pour mille retournera au régime des APG. Ces deux arrêtés fédéraux de portée générale permettront de mettre en vigueur ces transferts de fonds des APG à l'AI au début de 1998.

Le Conseil fédéral est conscient que le rétablissement financier de l'AI à moyen et à long terme exige des recettes supplémentaires. Il tient toutefois à se limiter, dans un premier temps, aux mesures de financement additionnel en ayant recours aux ressources financières du régime des APG.

La première partie de la révision comprend encore d'autres points qui ne découlent pas directement de son objectif majeur, soit définir plus précisément la notion d'invalidité en inscrivant explicitement dans la loi l'atteinte à la santé psychique, adapter les dispositions sur le retrait ou la réduction de prestations à la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances, introduire dans la loi un tribunal arbitral pour les litiges portant sur la tarification, remplacer la procédure d'audition de l'assuré par une procédure d'opposition et créer de nouvelles dispositions sur les voies de droit dans le domaine des prestations collectives.

La réalisation de la première partie de la 4^e révision de l'AI se traduira par les augmentations de recettes et les économies annuelles suivantes:

A partir de 1998

augmentation des recettes dues au transfert entre le régime des APG et l'AI de cotisations correspondant à 1 pour mille du salaire à partir de 1998: 225 millions de francs par an.

A partir de 1999

épargne due aux mesures d'économies: 94 millions de francs par an (moyenne des six premières années).

La Confédération et les cantons profiteront aussi de ces mesures puisque la contribution de la Confédération à l'AI se monte, selon la loi, à 37,5 pour cent des dépenses, et celle des cantons à 12,5 pour cent. Les économies réalisées par les pouvoirs publics seront toutefois grevées par les coûts supplémentaires enregistrés par les prestations complémentaires, étant donné que les rentes pour cas pénibles seront transférées dans le régime des prestations complémentaires (3 mio. de fr. par an pour la Confédération, 11 mio. de fr. par an pour les cantons).

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

111 Bases juridiques de l'AI

111.1 Mandat constitutionnel

Aux termes de l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, de la constitution (cst.; RS 101), la Confédération institue, par voie législative, une assurance-vieillesse, survivants et invalidité obligatoire pour l'ensemble de la population. Cette assurance sert des prestations en espèces et en nature. Les rentes doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée. L'assurance est réalisée avec le concours des cantons. Selon l'article 34^{quater}, 7^e alinéa, cst., la Confédération encourage la réadaptation des invalides et soutient les efforts entrepris en faveur des personnes âgées, des survivants et des invalides. Elle peut utiliser à cette fin les ressources financières de l'assurance fédérale.

L'AI est une assurance de base obligatoire. Elle fait partie intégrante du premier pilier du système de prévoyance suisse, comme l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). Le Conseil fédéral continue à adhérer au système des trois piliers en vigueur en Suisse; il le considère comme un système de prévoyance adéquat qu'il convient de maintenir, à l'avenir aussi¹⁾.

111.2 Sens et but de l'AI

Le but assigné à l'AI est d'éliminer ou d'atténuer les effets qu'une atteinte à la santé peut produire sur la capacité de gain de la personne assurée. Son objet n'est donc pas l'amélioration de la santé comme telle. L'objectif de réintégration dans la vie professionnelle active ou dans le secteur d'activité initial est au premier plan, le versement de prestations en espèces étant au second plan. C'est donc le principe de la «primauté de la réadaptation sur la rente» qui s'applique. Ensuite, il ne faut pas attendre que l'incapacité de gain soit avérée pour accorder les mesures de réadaptation, mais le faire dès qu'il appert que l'incapacité de gain est imminente, à savoir qu'il faut s'y attendre dans un proche avenir²⁾. Les prestations de l'AI pour menace d'invalidité imminente prennent une importance croissante aujourd'hui, en particulier dans le contexte des problèmes liés aux dépendances et au chômage. Le message du Conseil fédéral relatif à un projet de loi sur l'assurance-invalidité datant de 1958 établissait déjà que le champ d'application de l'AI devait être clairement circonscrit par rapport aux autres branches de la sécurité sociale³⁾. Cette définition limitative de l'assurance-invalidité revêt au-

¹⁾ L'article 102 du projet de nouvelle constitution fédérale cite explicitement le système des trois piliers (cf. message du 20 nov. 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1ss).

²⁾ Cf. message du 24 oct. 1958 relatif à un projet de loi sur l'assurance-invalidité, FF 1958 II 1176.

³⁾ Cf. note 2.

jourd'hui une importance croissante, en particulier dans la perspective de distinguer l'invalidité du chômage, de la dépendance de l'aide sociale ou de la maladie. On complétera cette définition limitative par le besoin croissant de coordination entre les branches de la sécurité sociale.

112 Nécessité et objectifs de la 4^e révision de l'AI

Depuis des années, la santé financière de l'AI est l'objet de préoccupations constantes. A partir de la fin des années 70, l'équilibre n'est plus constant entre les recettes et les dépenses de l'assurance: à plusieurs reprises, il y a eu déséquilibre. La nécessité et l'urgence de prendre des mesures adéquates par le biais d'une révision de l'AI ont été renforcées par d'autres facteurs tels que la situation économique ou conjoncturelle, les progrès techniques et médicaux ou encore la transformation de la structure démographique. La demande de révision a été exprimée non seulement par des organisations regroupant des personnes handicapées⁴⁾, directement concernées, mais aussi par les milieux parlementaires. La motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS CE) du 28 septembre 1994⁵⁾ demandait au Conseil fédéral «d'examiner en détail la situation de l'assurance-invalidité, qui se dégrade rapidement, en tenant compte de tous les facteurs sociaux et économiques, et de soumettre dans les plus brefs délais au Chambres fédérales des propositions de mesures visant à:

1. simplifier radicalement le système en général et les procédures administratives en particulier;
2. garantir une meilleure harmonisation ainsi qu'une meilleure collaboration avec les autres branches des assurances sociales;
3. uniformiser les pratiques en matière d'assurance-invalidité qui divergent considérablement selon les cantons et veiller à une exécution plus rigoureuse;
4. permettre une consolidation financière de l'assurance-invalidité sans recourir simplement à des recettes supplémentaires;
5. permettre, également en période de récession économique, une intégration efficace des handicapés selon le principe «l'intégration avant la rente».

Le postulat Ruf du 23 juin 1995⁶⁾ contient, lui aussi, l'objectif consistant à encourager une réintégration plus vaste des personnes handicapées.

La 4^e révision de l'AI, prise dans son entier, poursuit trois objectifs.

- Garantie de l'assise financière de l'AI

Cet objectif doit bénéficier d'une priorité absolue. Relèvent de ce domaine tant les mesures d'économies citées ci-après touchant les dépenses que les mesures touchant les recettes proposées sous le titre «Mesures financières». Citons encore les mesures visant à alléger les coûts. La révision doit créer les

⁴⁾ «Bericht der Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe DOK zu einer 4. IVG-Revision vom Dezember 1992» (en allemand uniquement).

⁵⁾ Motion CSSS CE 94.3377.

⁶⁾ Postulat Ruf 95.3337.

conditions-cadres nécessaires à un engagement ciblé et efficace des ressources de l'assurance (maîtrise des coûts).

– *Révision du droit formel de l'assurance-invalidité*

Des améliorations qualitatives du droit de procédure constituent un autre volet de la révision. Relèvent de ce domaine l'introduction d'un tribunal arbitral pour les litiges tarifaires ainsi que l'institution de voies de droit, proposées dans le cadre de la première partie de la révision. Il conviendra d'analyser, dans la deuxième partie de la révision, dans quelle mesure les buts que la 3^e révision se proposait d'atteindre – amélioration de l'efficacité et de la transparence et plus grande proximité par rapport aux assurés – l'ont réellement été et quels progrès peuvent encore être faits. Un autre point capital de la révision est une répartition claire des responsabilités et du financement entre l'AI, la Confédération et les cantons.

– *Révision du droit matériel de l'assurance-invalidité*

Tandis que la 3^e révision de l'AI ne concernait que des aspects organisationnels et de droit de procédure de l'assurance-invalidité, la 4^e révision s'étend aussi à l'examen de divers domaines relevant du droit matériel. Pour certaines prestations, par exemple dans le domaine de la formation professionnelle continue, on peut imaginer un élargissement limité.

113 Evolution des coûts dans l'AI

113.1 Genèse du déséquilibre financier et relèvement du taux de cotisation à l'AI lors de la 2^e révision de l'AI

Avec la 8^e révision de l'AVS, les prestations de base de l'AVS et de l'AI jusqu'alors en vigueur ont été élargies. Un relèvement du taux de cotisation à l'AVS et à l'AI en deux étapes (le taux de cotisation à l'AI a passé de 0,6 à 0,8% en 1973, puis à 1,0% en 1975) a permis d'améliorer les prestations. La forte augmentation des rentes, fruit de la 8^e révision de l'AVS, a eu pour effet que, rapidement, les dépenses de l'AI ont dépassé ses recettes. Pour la première fois de son histoire, l'équilibre financier de l'AI n'était plus assuré.

Lors de la deuxième phase de la 2^e révision de l'AI, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1988, le Conseil fédéral a reçu la compétence de faire passer le taux de cotisation à l'AI de 1 à 1,2 pour cent au plus. Cette mesure ne visait pas seulement à financer les améliorations introduites par cette révision, elle était aussi nécessaire pour compenser les déficits enregistrés jusque-là. Le 1^{er} janvier 1988 déjà, le Conseil fédéral a fait plein usage de sa compétence en relevant le taux de cotisation à l'AI de 0,2 point. De ce fait, l'AI a encaissé 27,7 pour cent de plus de cotisations des assurés et des employeurs en 1988 qu'en 1987. Pour réduire au minimum la variation du taux total de cotisation aux assurances sociales fédérales, on a abaissé simultanément le taux de cotisation au régime des APG de 0,6 à 0,5 pour cent. L'augmentation du taux de cotisation intervenue dans le cadre de la 2^e révision de l'AI a permis à cette dernière, à partir de 1990, de boucler ses comptes avec un

solde positif. A la fin de 1992, les dettes d'un montant de 720 millions de francs auprès du fonds de compensation de l'AVS ont pu être transformées en un avoir de 240 millions de francs⁷⁾.

113.2 Relèvement du taux de cotisation à l'AI au 1^{er} janvier 1995 et évolution survenue depuis

Après la 2^e révision de l'AI, une nouvelle hausse des dépenses s'est dessinée. Les dépenses dues au versement des rentes ont augmenté de 36,6 pour cent au cours des années 1988 à 1992. A alors suivi l'entrée en vigueur en deux étapes, le 1^{er} janvier 1993 et le 1^{er} janvier 1994, de l'arrêté fédéral du 19 juin 1992 sur l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI ainsi que leur financement, en qualité de première partie de la 10^e révision de l'AVS. La nouvelle formule de calcul des rentes qu'il introduisait ainsi que la prise en compte de bonifications pour tâches éducatives en faveur des femmes divorcées bénéficiaires de rentes ont entraîné l'augmentation des rentes AVS et AI. D'autres domaines aussi ont enregistré une hausse de coûts de 1988 à 1992: celui des mesures de réadaptation, suite aux progrès de la médecine et des moyens auxiliaires – mais aussi parce que la société a changé d'attitude face aux personnes handicapées – et celui des prestations collectives. La réduction linéaire de 5 pour cent⁸⁾ des subventions fédérales de 1993 à 1995 a aggravé la situation des comptes de l'AI. Citons enfin le relèvement en deux étapes de l'âge de la retraite des femmes, prévu dans la 10^e révision de l'AVS, et qui interviendra à partir respectivement de 2001 et de 2005; ce facteur devrait cependant jouer un rôle secondaire dans la situation déficitaire de l'AI.

A partir de 1993 déjà, les comptes de l'AI affichaient de nouveaux déficits. Le compte de capital de l'AI enregistrait un solde négatif de 800 millions de francs au début de 1995. Vu le déficit croissant, le taux de cotisation à l'AI a été relevé au 1^{er} janvier 1995, passant de 1,2 à 1,4 pour cent du salaire. On a abaissé parallèlement le taux de cotisation aux APG de 0,2 point: les assurés et l'économie n'ont donc pas eu de charge supplémentaire à assumer.

Mais, comme on le craignait, la situation déficitaire de l'AI ne s'est pas résorbée grâce à ce nouveau relèvement du taux de cotisation, qui est passé à 1,4 pour cent. A la fin 1996, la dette de l'AI auprès du fonds de compensation de l'AVS se montait à 1,58 milliard de francs.

⁷⁾ Cf. message du 29 novembre 1993 concernant l'augmentation du taux de cotisation de l'AI, FF 1994 I p. 1.

⁸⁾ Cf. arrêté fédéral du 9 octobre 1992 sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1993 à 1995; RO 1993 I 335.

Recettes et dépenses de l'AI et état du compte de capital 1970-1996

(en prix courants)

(Montants en mio. de fr.)

Tableau 1

	1970	1980	1990	1994	1995	1996
Total des recettes	596	2111	4412	5771	6483	6886
Cotisations des assurés et des employeurs	299	1035	2307	2634	3131	3148
Subventions des pouvoirs publics	296	1076	2067	3078	3285	3657
– Confédération	222	807	1550	2279	2432	2742
– Cantons	74	269	517	799	853	914
Recettes de recours	–	0	38	59	67	82
Produit des placements, intérêts du capital	1	–	–	–	–	–
Total des dépenses	593	2151	4133	6396	6826	7313
Prestations en espèces	365	1440	2607	3944	4238	4462
Coûts des mesures individuelles	158	347	702	1046	1136	1181
Subventions aux institutions et aux organisations	51	288	684	1189	1196	1367
Coûts d'exécution et d'administration	19	59	127	185	200	229
Intérêts du capital	–	17	13	32	56	74
Résultat	3	– 40	279	– 625	– 343	– 427
Compte de capital	76	– 356	6	– 805	– 1148	– 1575

Autrefois, les dépenses afférentes aux rentes AI variaient fortement en fonction de l'évolution économique: plus la croissance du produit intérieur brut par rapport à l'année précédente était faible, plus l'augmentation des dépenses liées aux rentes était importante. A cela s'ajoute que si les dépenses de l'AI augmentaient significativement lorsque la croissance économique était faible, elles ne diminuaient pas dans la même proportion lorsque la croissance économique redémarrait⁹⁾.

⁹⁾ Cf. Rapport IDA FiSo de juin 1996 sur les perspectives de financement des assurances sociales (en français: version d'octobre 1996), p. 29 ss.

114 Analyse de la situation financière actuelle

114.1 Evolution des coûts

Le tableau ci-après met en évidence l'évolution, de 1993 à 1996, de postes de coûts, ventilés selon les types de prestations de l'AI.

Evolution des dépenses de l'assurance-invalidité par rapport aux contributions et à la rente minimale de 1993 à 1996

(Montants en mio. de fr.)

Tableau 2

	1993	1994	1995	1996	Evolution 1993/1996 en pour-cent
Rentes	3264	3520	3796	4008	22,8
Indemnités journalières	277	307	319	329	18,8
Total sans rentes, indemnités journalières ni intérêts	2439	2536	2655	2903	19,0
Total					
dépenses AI, sans les intérêts	5980	6363	6770	7240	21,1
Allocations pour impotents	112	115	121	124	10,7
Mesures médicales	328	310	339	352	7,3
Mesures d'ordre professionnel	199	218	238	247	24,1
Subsides pour la formation scolaire spéciale et en faveur des mineurs impotents	293	304	321	329	12,3
Moyens auxiliaires	136	149	168	179	31,6
Frais de voyage	61	67	73	77	26,2
Subventions pour la construction	133	139	146	137	3,0
Subventions pour frais d'exploitation	852	898	910	1067	25,2
Subventions aux associations centrales et aux organismes de formation	131	142	130	151	15,3
Gestion et administration	184	185	200	229	24,5
Cotisations					
des assurés et des employeurs	2637	2634	3131	3148	19,4
Contributions					
des pouvoirs publics	2878	3062	3258	3620	25,8
Compte de capital:					
état fin année	-180	-805	-1148	-1575	

	1993	1994	1995	1996	Evolution 1993/1996 en pour-cent
Rente minimale					
mensuelle en francs					
(durée de cotisation complète)	940	940	970	970	3,2

Alors que les cotisations des assurés ont augmenté de 19 pour cent de 1993 à 1996 (passant de 2637 mio. de fr. à 3148 mio. de fr.), les dépenses de l'assurance (sans les intérêts de la dette) ont enregistré une hausse de 21 pour cent (passant de 5980 mio. de fr. à 7240 mio. de fr.) durant la même période. En trois ans, les dépenses ont donc subi une hausse supérieure de 2 points à celle des cotisations, bien que la période considérée n'ait enregistré qu'une seule adaptation des rentes. Relevons en particulier que les dépenses afférentes aux rentes ont augmenté dans une plus forte proportion que toutes les autres dépenses, soit de 23 pour cent (passant de 3264 mio. de fr. à 4008 mio. de fr.) contre 19 pour cent (passant de 2439 mio. de fr. à 2903 mio. de fr.).

114.2 Evolution des coûts dans le domaine des rentes et causes possibles de la forte augmentation

Durant la période de 1993 à 1996, les dépenses liées aux rentes ont connu une augmentation annuelle moyenne de 7,08 pour cent. L'examen des causes de la hausse de ces dépenses¹⁰⁾ donne le tableau suivant:

Répercussions de causes données sur les dépenses de l'AI liées aux rentes de 1993 à 1996

Tableau 3

Causes	1993-1996 Variation annuelle moyenne en pour-cent
- Augmentation du nombre de bénéficiaires de rentes AI	5,01
- due à l'évolution démographique	1,12
- due à l'accroissement de la probabilité du risque d'invalidité, à la diminution de la reprise d'activité ou au prolongement de l'espérance de vie	3,89
- Droit à la rente (changements dans la composition des rentes suite à des modifications de situations familiales, p. ex. davantage de rentes pour enfants)	0,08

¹⁰⁾ Cf. étude de l'Office fédéral des assurances sociales en collaboration avec la centrale de compensation de Genève. Résultats publiés dans la revue «Sécurité sociale» 6/95, p. 321 ss.

Causes	1993-1996
	Variation annuelle moyenne en pour-cent
- Hausse de la rente moyenne (suite à la hausse des revenus moyens, lesquels servent de base au calcul de la rente)	0,88
Total sans augmentation des rentes	5,97
Augmentation des rentes (adaptation à l'évolution économique)	1,05
Augmentation des dépenses pour les rentes en termes nominaux¹¹⁾	7,08

Ces calculs démontrent que, sur la forte hausse de 5,01 pour cent du nombre des bénéficiaires de rentes AI, seul un cinquième environ est dû à l'évolution démographique (augmentation de la population de 18 à 62/65 ans; modification de la pyramide des âges). La plus grande partie s'explique par l'augmentation de la probabilité du risque d'invalidité – c'est-à-dire plus grande probabilité pour une personne de devenir invalide et de percevoir une rente¹²⁾ –, par la baisse du nombre de bénéficiaires de rentes qui peuvent être réinsérés dans la vie professionnelle active et par le prolongement de l'espérance de vie ou, en d'autres termes, la baisse du taux de mortalité des personnes invalides. La probabilité de toucher une rente AI a donc augmenté ces dernières années. La statistique met en évidence que, pour une population inchangée, les personnes bénéficiant d'une rente sont de plus en plus nombreuses. Cela revient à dire que la probabilité du risque d'invalidité est en hausse.

Si l'on ne se borne pas à considérer la hausse des dépenses pour les rentes, mais que l'on prend en compte le nombre des nouveaux bénéficiaires de rentes ainsi que les motifs ouvrant le droit à la rente AI pour l'année 1993, on a le tableau suivant:

Nouvelles rentes assorties des motifs de l'ouverture du droit en 1993¹³⁾

Tableau 4

Motifs justifiant ces nouvelles rentes	Nombre de personnes	
	Nombre	Pourcentage
Nouveaux bénéficiaires de rentes en 1993	23 770	100
Compensation des rentes éteintes par la naissance de nouvelles rentes	17 470	74

¹¹⁾ On calcule la variation annuelle moyenne des dépenses pour les rentes en multipliant le facteur «total sans augmentation des rentes» (1 + 0,0597) par le facteur «augmentation des rentes» (1 + 0,0105).

¹²⁾ Pour la notion d'invalidité, voir également le chiffre 111.2.

¹³⁾ Cf. étude de l'Office fédéral des assurances sociales en collaboration avec la centrale de compensation de Genève. Résultats publiés dans la revue «Sécurité sociale» 6/95, p. 321 ss.

Motifs justifiant ces nouvelles rentes	Nombre de personnes	
	Nombre	Pourcentage
Evolution démographique	2 100	9
Chômeurs devenus invalides	750	3
Autres motifs	3 450	15

Sur les quelque 24 000 nouvelles rentes de 1993, les trois quarts remplaçaient des rentes éteintes. Dans 9 pour cent des cas, des motifs démographiques (transformation de la pyramide des âges) étaient déterminants. 3 pour cent des personnes intéressées étaient au chômage avant de percevoir une rente. Pour 15 pour cent des nouveaux bénéficiaires, soit quelque 3500 personnes, l'octroi de la rente AI était déterminé par d'autres motifs. De tels motifs ne peuvent être répertoriés de manière sûre en l'absence de statistiques et d'études correspondantes. Des suppositions et des tentatives d'explication sont possibles, mais elles ne reposent sur aucune base scientifique. L'objectif est d'analyser le phénomène de l'augmentation du nombre de rentes en fonction des différents facteurs qui pourraient en être à l'origine et de mettre en œuvre des mesures permettant de contrer cette augmentation (cf. ch. 114.4 ci-après).

Les tableaux ci-dessus permettent de conclure que le chômage a, certes, une incidence sur l'évolution du nombre des nouveaux bénéficiaires de rentes, mais beaucoup moins toutefois qu'on ne le pensait jusqu'ici. Les chiffres démontrent que le nombre de personnes devenant invalides pendant ou après leur chômage est faible. La catégorie des chômeurs devenus invalides n'est donc de toute évidence pas la seule explication de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'AI. Le laps de temps considéré par l'étude est-il trop court pour saisir l'impact du chômage à long terme?

114.3 Evolution des coûts dans le domaine des prestations collectives

On enregistre également une nette augmentation des dépenses dans le domaine des subventions pour frais d'exploitation accordées aux institutions et aux organisations (entre 1993 et 1996: 25,2% pour les institutions et 15,3% pour les organisations; cf. tableau 2, ch. 114.1). Sur la base des données disponibles, il n'est pas possible de déterminer si cette hausse est due au seul élargissement de l'offre ou si elle est également consécutive à un renchérissement des coûts de l'offre. Entre-temps, les mesures nécessaires pour procéder à des analyses ont été prises et devraient produire des effets à partir de 1998.

114.4 Nécessité de consolider l'AI

La dette de 1575 millions de francs accumulée par l'assurance à la fin de 1996 est surtout imputable au fait que l'augmentation des dépenses liées aux rentes n'était qu'insuffisamment financée par les cotisations des assurés et des employeurs. Ces

prochaines années, l'accroissement des dépenses pour les rentes continuera à être supérieur à celui des recettes provenant des cotisations. D'après les principes de financement énoncés dans le rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales¹⁴⁾, les prestations se substituant au revenu, soit les rentes et les indemnités journalières, doivent être financées en premier lieu par les contributions paritaires des employeurs et des employés. Il faudrait donc absorber cette augmentation par une hausse proportionnelle des recettes issues des cotisations.

Avec la 4^e révision, le Conseil fédéral n'entend pas se limiter aux mesures portant sur les recettes et à celles de réduction ou de maîtrise des coûts. Il veut aussi prendre des mesures ciblées pour mieux comprendre les raisons de l'augmentation constante du nombre des bénéficiaires de rentes et pour avoir prise sur cette évolution. Cela concerne les domaines suivants.

– *Dans le cadre de la 4^e révision de l'AI*

Il conviendra, dans la première partie de la révision, de créer une base légale pour le financement d'études pertinentes pour l'AI (cf. ch. 222.1). Les questions de procédure et d'organisation de l'AI seront examinées lors de la deuxième partie de la révision. Cela comprend, par exemple, la question de la compétence des offices AI en matière d'examen médical. Enfin, il n'est pas impossible – cela dépendra des résultats des études – que l'on examine l'opportunité de redéfinir la notion d'invalidité.

– *Dans le cadre de la péréquation financière et de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*

Il faudra examiner s'il est opportun de revoir l'exécution, organisée à l'échelon cantonal, pour uniformiser autant que possible la marge d'appréciation au plan national.

– *Dans le cadre de la législation en vigueur*

Ce domaine comprend l'amélioration quantitative et qualitative de la formation – initiale et continue – du personnel des offices AI et la définition des compétences et des devoirs des médecins des offices AI. Il faudra peut-être renforcer, voire intensifier la surveillance de la gestion des offices AI sur le plan de l'application de la loi. Ces contrôles sont assumés par l'OFAS; ils se font déjà tous les cinq ans à l'heure actuelle.

115 Division de la révision en deux parties

115.1 Généralités

Etant donné la rapidité avec laquelle la situation financière de l'AI se dégrade, il faut mettre en œuvre des mesures d'assainissement et de consolidation dans les meilleurs délais. Mais tous les objectifs de la 4^e révision de l'AI ne peuvent pas être atteints tout de suite. La formulation de nombre des mesures prévues est encore trop vague aujourd'hui, il faudra d'abord concrétiser les contenus. C'est

¹⁴⁾ Cf. Rapport IDA FiSo de juin 1996 sur les perspectives de financement des assurances sociales (en français: version d'octobre 1996), p.129.

+ pourquoi le Conseil fédéral propose de diviser la révision en deux parties et de présenter deux messages distincts. Il est prévu que les mesures de la première partie entrent en vigueur au début de 1998 (deux arrêtés fédéraux de portée générale dans le cadre des mesures de financement) et en 1999 (autres mesures). Le deuxième volet de la révision entrerait en vigueur en 2002.

115.2 Contenus principaux de la première partie

On considérera comme prioritaires toutes les mesures suffisamment concrétisées et permettant de réaliser des économies, soit la suppression des rentes complémentaires et des quarts de rente ainsi que le transfert des rentes pour cas pénibles dans le régime des prestations complémentaires (cf. ch. 21). En font également partie les premières mesures de maîtrise des coûts et d'autres points de la révision sans incidence sur les coûts (cf. ch. 22 et 23) de même que les mesures de financement additionnel de l'AI par le biais du régime des APG (cf. ch. 24). Ces dernières mesures font l'objet de deux arrêtés fédéraux de portée générale qui doivent entrer en vigueur dès le début de 1998. Il en résulte que, en application de l'article 11 de la loi sur les rapports entre les conseils¹⁵⁾, les deux arrêtés fédéraux seront traités par les deux conseils lors de la même session.

Les autres mesures prévues par la première partie de la révision doivent entrer en vigueur dès le début de 1999.

115.3 Contenus principaux de la deuxième partie

On prévoit, dans la deuxième partie, d'autres mesures de consolidation dans le domaine des prestations. S'y ajoutent l'examen d'une modeste amélioration dans certains secteurs et d'autres mesures de maîtrise des coûts. Nous présentons sommairement ci-après les mesures à examiner.

1. Transférer les mesures médicales nécessaires à la réadaptation ou à l'amélioration de la capacité de gain dans le régime des prestations de l'assurance-maladie, donc supprimer l'article 12 LAI.
2. Examiner l'étendue de la prise en charge des prestations assumées par l'AI pour le traitement médical des infirmités congénitales (art. 13 LAI). Etudier d'éventuelles limitations (p. ex. adaptation à l'étendue des prestations assumées par l'assurance de base des soins médicaux, possibilité d'introduire une sorte de participation aux coûts).
3. Définir dans la loi la répartition des tâches entre l'AI, la Confédération et les cantons dans les domaines suivants: formation scolaire spéciale, ateliers, homes, organisations de l'aide privée aux invalides et à la vieillesse (art. 19, 73 et 74 LAI, art. 101^{bis} LAVS). Il faudra tenir compte d'éventuels arrêtés fédéraux concernant la «Nouvelle péréquation financière». L'objectif visé sera de distinguer clairement entre les tâches d'exécution, de surveillance et

¹⁵⁾ Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (RS 171.11).

de contrôle, de renforcer encore la responsabilité des cantons, de simplifier et d'augmenter la transparence dans le versement des contributions.

4. Clarifier le statut juridique de l'AI. On visera une structure simple et efficace, des simplifications dans la procédure et l'utilisation de synergies avec d'autres branches des assurances sociales.
5. Elargir l'éventail des prestations dans le perfectionnement professionnel relevant des mesures d'ordre professionnel (art. 15 ss LAI).
6. Déterminer s'il convient d'examiner dans le cadre de la 4^e révision de l'AI des systèmes d'incitation – fiscale ou relevant du marché de l'emploi – pour les employeurs qui comptent des personnes handicapées dans leurs effectifs.
7. Harmoniser entre l'AI et l'AVS l'offre et la structure des prestations dans le domaine des moyens auxiliaires.
8. Introduire une indemnité pour assistance en tant que catégorie unique de prestation au lieu de l'allocation pour impotent en vigueur, des subsides pour soins à l'intention des assurés de moins de 18 ans et des indemnités pour soins à domicile. L'élargissement visé sera modeste. On veillera en particulier à ce que les assurés ne soient pas moins bien lotis que dans le système actuel.
9. Relever les rentes AI pour les personnes invalides de naissance ou qui le sont devenues très tôt de sorte que cette catégorie d'invalides bénéficie d'une amélioration de sa situation financière.
10. Réexaminer le système des indemnités journalières de l'AI.
11. Prendre des mesures concrètes dans le domaine du controlling et de la tarification des prestations d'assurance. Consolider la légitimité et l'exécution des subsides versés aux organisations faitières de l'aide privée aux invalides (art. 74 LAI).

Le Conseil fédéral examinera ces points de la révision et présentera un second message.

On séparera de la 4^e révision la suppression – prévue dans la deuxième partie de la révision, dans la version mise en consultation – des subventions en faveur de la formation initiale et continue du personnel enseignant et spécialisé dans l'assistance, la formation et la réadaptation professionnelle des invalides selon l'article 74, 1^{er} alinéa, lettre d, LAI. Ce point sera examiné dans le contexte de la nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons, l'objectif étant de faire en sorte que les cantons en garantissent le financement à l'avenir.

116 Interventions parlementaires

Nous proposons de classer deux interventions, leur propos allant au-delà des mesures prévues par la 4^e révision. Vu la situation financière de l'AI, il n'est pas question d'augmenter la prise en charge financière assumée par l'AI en cas d'infirmité congénitale (postulat Borel; 91.3202). Au contraire, on réexaminera, dans la deuxième partie de la révision, l'étendue des prestations lors de la prise en charge du traitement médical d'infirmités congénitales pour l'adapter, le cas

échéant, à celle des prestations de l'assurance-maladie. Quant à introduire dans l'AI une indemnité pour atteinte à l'intégrité, par analogie à l'assurance-accidents (postulat de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national; 91.2012), cela ne saurait entrer en ligne de compte. Ce postulat doit être classé vu les coûts supplémentaires que son acceptation occasionnerait à l'AI.

12 Travaux préparatoires

121 Travaux de la Commission fédérale AVS/AI et de ses sous-commissions et avis du Conseil fédéral

Deux éléments ont incité le Département fédéral de l'intérieur (DFI) à décider, fin 1995, d'élaborer, à l'attention du Conseil fédéral, un rapport sur les caractéristiques et points essentiels de la 4^e révision de l'AI et les mesures prévues dans ce cadre: premièrement, l'évolution préoccupante des finances de l'AI, deuxièmement, la motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats du 28 septembre 1994. La Commission fédérale de l'AVS/AI a débattu d'un projet de ce rapport en juin 1996. Vu, d'une part, la portée politique des propositions de révision et, d'autre part, les résultats peu concluants des débats au sein de la Commission fédérale AVS/AI, le DFI a proposé au Conseil fédéral d'engager une consultation écrite, exceptionnelle à ce stade des travaux. Par décision du Conseil fédéral du 2 décembre 1996, le DFI a été invité à lancer la procédure de consultation relative au Rapport de novembre 1996 sur les caractéristiques et points essentiels de la 4^e révision de l'AI.

En avril 1997, la sous-commission de l'AI de la Commission fédérale de l'AVS et de l'AI a pris connaissance du projet de message, qui, à la différence du présent projet, n'incluait pas la suppression des quarts de rente à titre de mesures d'économie mais comprenait, par contre, un relèvement pour 1999 du taux de cotisation à l'AI, présenté en deux variantes (relèvement de 0,2 ou 0,3 point). La sous-commission a transmis le projet à la Commission fédérale AVS/AI, en lui proposant de l'accepter. Lors des délibérations du 27 mai 1997, les membres de la Commission ont soutenu à une large majorité le projet dans son entier. Ont été plus particulièrement débattus et approuvés la suppression de la rente complémentaire, l'introduction d'une procédure d'opposition, le transfert, en 1998, de ressources financières du régime des APG en faveur de l'AI ainsi que le relèvement, en 1999, du taux de cotisation à l'AI à 1,7 pour cent.

Le projet de message a été remanié suite aux délibérations de la Commission et suite aux remarques formulées par les offices lors de la consultation. En particulier, le projet de message intègre dorénavant la suppression du quart de rente à titre de mesure supplémentaire de la révision. La proposition du relèvement du taux de cotisation est pour l'instant abandonnée, ne serait-ce que pour tenir compte des divergences sur la question du financement additionnel lors de la procédure de consultation (cf. ch. 123). Dans un premier temps, les mesures de financement additionnel se limiteront au recours aux ressources financières du régime des APG (cf. ch. 24).

122 La révision et son contexte global

122.1 Coordination avec la 6^e révision du régime des APG et l'introduction de l'assurance-maternité

Le Conseil fédéral a traité trois projets simultanément: la 4^e révision de l'AI, la 6^e révision du régime des APG et l'assurance-maternité. Sur le fond, le Conseil fédéral a décidé, étant donné la situation économique et financière tendue, de renoncer pour l'instant aux élargissements progressifs certes souhaitables sous l'angle de la politique sociale, mais dont la nécessité n'est pas justifiée. Il tranchera donc ultérieurement la question de la 6^e révision du régime des APG, quand bien même une majorité des avis recueillis lors de la procédure de consultation étaient favorables à cette révision.

La 4^e révision de l'AI se propose, pour assainir cette assurance, d'imposer une charge financière aussi légère que possible à l'économie et aux assurés, compte tenu de la situation économique actuelle. Le Conseil fédéral propose donc que le régime des APG, dont le financement est actuellement pléthorique, fournisse une contribution à l'assainissement de l'AI. Cela se fera par le biais d'un transfert de capitaux du fonds de compensation des APG et par des modifications temporaires des taux de cotisation au régime des APG et à l'AI (cf. ch. 24).

Quant à la coordination avec l'introduction éventuelle de l'assurance-maternité, elle est de nature purement temporelle et n'est qu'une affaire de procédure, sans qu'il soit question de transfert de ressources financières.

122.2 Liens avec «IDA FiSo 2» et la nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons

Le Conseil fédéral a discuté, le 23 septembre 1996, de l'évolution du système suisse de sécurité sociale. Il se fondait sur les conclusions du rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales (IDA FiSo). De l'avis du Conseil fédéral, le système suisse a fait ses preuves. Il n'est donc pas nécessaire d'opérer un changement radical. En décembre 1996, le Conseil fédéral a institué le groupe de travail dit de suivi «IDA FiSo 2», chargé d'élaborer des propositions pour asseoir et consolider l'évolution du système des assurances sociales, compte tenu du réexamen des prestations. Ces travaux devraient être achevés à la fin 1997. Le Conseil fédéral considère toutefois que la 4^e révision de l'AI est urgente: il veut en réaliser la première partie avant que le groupe de suivi «IDA FiSo 2» ne dépose ses conclusions.

De plus, la 4^e révision de l'AI sera examinée dans la perspective des travaux relatifs à la péréquation financière de la Confédération¹⁶⁾.

¹⁶⁾ Cf. rapport du 1^{er} février 1996 «La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons», élaboré de concert par le Département fédéral des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

123 Résultats de la procédure de consultation



Le Rapport sur les caractéristiques et points essentiels de la 4^e révision de l'AI a été envoyé en consultation le 4 décembre 1996. Ont été invités à donner leur avis: les cantons, les tribunaux fédéraux, les partis, les organisations faîtières de l'économie et d'autres organisations intéressées. La fin de la consultation avait été fixée au 20 février 1997. Les orientations majeures relevées dans les réponses sont les suivantes¹⁷⁾:

Approbation du but principal de la révision

Tous les participants ont exprimé leur soutien au but principal de la 4^e révision de l'AI: garantir l'assise financière de l'AI. Personne n'a mis en doute la nécessité d'une révision.

Accord de principe sur une révision en deux parties

15 cantons sur 21 en tout, cinq partis sur six, sept associations faîtières de l'économie et 18 autres organisations intéressées ont estimé qu'il était judicieux de diviser ce projet en deux vu l'urgence des mesures de consolidation financière. Certains participants se sont cependant inquiétés: ce procédé risque, à leurs yeux, de différer inutilement la mise en œuvre des améliorations proposées dans la deuxième partie.

Mise en évidence du contexte financier général dans lequel s'inscrit la présente révision: il englobe également les autres œuvres sociales et la péréquation financière entre Confédération et cantons

A l'heure actuelle, les travaux du groupe «IDA FiSo 2» et ceux en vue de la nouvelle péréquation financière fédérale ne sont pas encore achevés. Une grande partie des participants à la consultation (quinze cantons, quatre partis, deux associations faîtières de l'économie et trois autres organisations intéressées) ont insisté sur l'importance que revêt une vision globale du financement des œuvres sociales.

Accent mis sur une charge supplémentaire aussi faible que possible pour l'économie

Quinze cantons, cinq partis, cinq associations faîtières de l'économie et six autres organisations intéressées ont préconisé explicitement le maintien ou un relèvement aussi faible que possible du taux de cotisation à l'AI, car on ne peut plus guère attendre de l'économie qu'elle supporte des charges sociales supplémentaires dans la situation actuelle.

Importance d'un amortissement rapide de la dette

25 cantons, cinq partis, sept associations faîtières de l'économie et seize autres organisations intéressées se sont déclarés favorables à un désendettement de l'AI aussi rapide que possible. Ils ont notamment avancé l'argument de la réduction des intérêts de la dette qui grèvent le budget de l'assurance et des pouvoirs publics.

¹⁷⁾ Par souci de simplification et pour nous limiter aux points essentiels, nous ne tenons compte que des réponses des 69 participants officiels à la procédure, sur 143 en tout.

Approbation majoritaire du financement de l'éventuelle assurance-maternité indépendamment du régime des APG

Une grande partie des participants à la consultation, soit dix cantons, trois partis, quatre associations faîtières de l'économie ainsi que sept autres organisations intéressées ont préconisé, pour l'éventuelle assurance-maternité, un financement indépendant du régime des APG. En revanche, un canton, trois partis, deux associations faîtières de l'économie de même que six autres organisations intéressées voient d'un œil favorable une mise à contribution du fonds du régime des APG pour l'institution d'une assurance-maternité.

Voix s'exprimant en relation avec une possible mise en danger de la 6^e révision du régime des APG

Sept cantons, deux partis, deux associations faîtières de l'économie, trois autres organisations intéressées ainsi que tous les représentants militaires – participant à titre non officiel à la consultation – ont insisté sur le fait que le transfert de capitaux du fonds de compensation du régime des APG en vue d'assainir les finances de l'AI ne devait absolument pas porter préjudice à la mise en œuvre de la 6^e révision du régime des APG. En revanche, un canton, un parti, une association faîtière de l'économie ainsi qu'une autre organisation intéressée ont demandé de renoncer provisoirement à mettre en œuvre la 6^e révision du régime des APG. Les autres participants à la procédure de consultation ne se sont pas exprimés sur la question de la réalisation de cette 6^e révision.

Divergences quant à la réalisation du financement additionnel

Tant les deux variantes de financement présentées dans le rapport que la solution transitoire proposaient un transfert de capitaux du fonds de compensation du régime des APG vers l'AI ainsi qu'un transfert temporaire, du régime des APG vers l'AI, d'un pour mille sur les salaires. Au contraire des deux premières variantes, on renonçait temporairement, dans la solution transitoire – visant un assainissement provisoire –, à une élévation du taux de cotisation à l'AI. Par ailleurs, la solution transitoire proposait un transfert de capitaux du régime des APG pour le 1^{er} janvier 1998 (au lieu du 1^{er} janv. 1999, solution retenue dans les deux variantes).

La première variante de financement exposée dans le rapport, qui prévoyait, d'une part, un amortissement progressif de la dette de l'AI (grâce à un transfert de capitaux de portée limitée), et, d'autre part, un recours au fonds du régime des APG pour introduire l'assurance-maternité, a été accueillie favorablement par une petite minorité: un canton et quatre autres organisations intéressées ont avancé l'argument du soutien financier de l'assurance-maternité à instituer.

Les partisans de la deuxième variante de financement, donc d'un financement de l'AI assuré rapidement et à long terme – sous réserve que l'éventuelle assurance-maternité trouve son propre financement – étaient constitués par neuf cantons, deux partis, trois associations faîtières de l'économie ainsi que treize autres organisations intéressées. Deux cantons étaient favorables à un transfert de fonds du régime des APG à l'AI déjà à partir de 1998.

Enfin, quinze cantons, un parti, deux associations faîtières de l'économie ainsi que trois autres organisations intéressées ont approuvé la solution transitoire. Ce

courant d'opinion justifiait son choix par le fait qu'il ne fallait pas anticiper les résultats du groupe «IDA FiSo 2» et ceux concernant la nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons, et qu'il fallait trouver une solution globale pour le futur financement des assurances sociales.

Par ailleurs, deux partis et deux associations faïtières de l'économie ont proposé trois autres variantes, dont deux incluaient un transfert de fonds du régime des APG à l'AI déjà à partir de 1998. Un parti voulait reporter la décision sur le financement au moment où le système global de financement des assurances sociales serait trouvé.

Il est nettement apparu que la majorité des cantons souhaite reporter l'assainissement des finances de l'AI au moment où un système global de financement des assurances sociales existera, tandis que la majorité des associations faïtières de l'économie et des autres organisations intéressées rejette une solution aux problèmes financiers de l'AI qui ne serait que provisoire.

Limitation des mesures d'économies de la première partie à la suppression par extinction de la rente complémentaire

La plupart des participants à la consultation approuvent la suppression par extinction de la rente complémentaire. En revanche, la suppression des quarts de rente a été rejetée à la majorité. Les arguments avancés étaient notamment l'importante fonction de ce genre de rente lors de la réinsertion des personnes handicapées et la faible économie réalisée. La suppression des subventions pour les frais de transport proposée dans le rapport a rencontré l'approbation de la plupart des participants à la consultation. Cependant, environ la moitié des avis étaient favorables à la prise en charge de cette prestation par les cantons ou à la suppression des subventions de l'AI lors de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Approbation des premières mesures dans le domaine de la maîtrise des coûts

Tous les participants à la consultation ont approuvé l'introduction d'une planification des besoins pour les ateliers, les homes et les centres de jour afin d'accroître l'efficacité et de cibler l'octroi des subventions. Le Tribunal fédéral des assurances (TFA) a de surcroît plaidé en faveur de la création d'une autorité de recours de première instance, indépendante de l'administration. Par ailleurs, tous les participants à la consultation qui se sont exprimés se sont déclarés en faveur d'une base légale pour l'introduction d'instruments de maîtrise des coûts et pour le financement d'enquêtes statistiques et d'analyses des effets induits par la loi.

Approbation massive des points de la révision sans effet sur les coûts

La grande majorité des participants à la consultation ont approuvé à la fois la mention de l'atteinte à la santé psychique dans la définition de l'invalidité à l'article 4 LAI et l'introduction d'un tribunal arbitral pour les litiges en rapport avec les tarifs. La dernière mesure citée a également été approuvée par le TFA. Deux tiers environ des participants – dont le TFA – se sont prononcés en faveur de l'introduction d'une procédure d'opposition. Le TFA pense que cette mesure aura pour effet de décharger les autorités judiciaires.

Remarques concernant la deuxième partie

D'une manière générale, les participants à la consultation estiment qu'il n'est pas possible d'évaluer à l'heure actuelle déjà les mesures proposées dans la deuxième partie. En effet, elles ont été trouvées trop peu concrètes ou pas assez élaborées.

2 Contenu de la première partie de la 4^e révision de l'AI

21 Mesures d'économies

211 Suppression de la rente complémentaire

Avec l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS, le 1^{er} janvier 1997, la rente complémentaire pour l'épouse a été supprimée dans l'AVS, mais maintenue et aménagée sans discrimination de sexe dans l'AI. Le droit s'étend aux personnes mariées au bénéfice d'une rente qui ont exercé une activité lucrative immédiatement avant leur incapacité de travail et dont le conjoint n'a pas lui-même droit à une rente de vieillesse ou d'invalidité. Le conjoint non handicapé doit de surcroît présenter une durée de cotisation d'une année complète ou avoir son domicile en Suisse (art. 34, 1^{er} al., LAI).

Lors de la 10^e révision de l'AVS, la rente complémentaire a été maintenue dans l'AI et le droit étendu à d'autres catégories de bénéficiaires pour les raisons suivantes. Une partie du revenu réalisé par un assuré marié est attribuée à l'entretien de l'union conjugale (art. 163 CC). La disparition totale ou partielle de cette part du revenu est compensée par la rente complémentaire. Peu importe que ledit revenu ait été réalisé par l'épouse ou par l'époux.

La rente complémentaire s'élève à 30 pour cent de la rente principale. Depuis le début de 1997, elle varie donc de 299 à 597 francs par mois pour une rente entière correspondant à une durée complète de cotisations, conformément à l'article 38, 1^{er} alinéa, LAI. En janvier 1996¹⁸⁾, on a versé approximativement 58 000 rentes complémentaires de l'AI, soit 40 600 en Suisse et 17 500 à l'étranger.

La rente complémentaire pour l'un des conjoints doit aussi être supprimée dans l'AI. Elle est la seule prestation liée à l'état civil qui subsiste dans le régime des rentes et constitue un élément étranger dans le mécanisme du splitting puisque celui-ci ne reconnaît plus que le droit à la rente individuelle.

Pour justifier la suppression de la rente complémentaire de l'AI, différents arguments – similaires à ceux proposés pour la suppression dans l'AVS – peuvent être avancés (création et extension de la prévoyance professionnelle obligatoire¹⁹⁾, recours possible aux prestations complémentaires en cas de situation économique difficile). Il faut noter que, depuis l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS, la rente complémentaire de l'AI n'est attribuée qu'aux personnes qui ont exercé une activité lucrative immédiatement avant leur incapacité de travail. Une part non négligeable de ces personnes peuvent désormais percevoir des prestations de la prévoyance professionnelle. Le groupe de personnes handi-

¹⁸⁾ Les chiffres pour janvier 1997 ne seront disponibles que dans le courant de l'année 1997.

¹⁹⁾ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, RS 831.40, en vigueur dès le 1^{er} janvier 1985.

capées qui se trouvent dans la situation financière la plus difficile est celui des personnes invalides de naissance ou prématurément invalides. Ces personnes n'ont en effet ni droit à la rente complémentaire (en raison de l'absence de toute activité lucrative avant la survenance de l'invalidité), ni droit aux prestations de la prévoyance professionnelle.

La suppression dans l'AI de la rente complémentaire entraînera une augmentation de la rente complémentaire versée par l'assurance-accidents²⁰⁾ ou par l'assurance-militaire²¹⁾. Il s'agit toutefois d'un transfert de coûts de moindre importance.

La suppression prévue ne doit – en vertu du droit transitoire – toucher que les personnes qui ont acquis un droit à la rente après l'entrée en vigueur de la première partie de la 4^e révision de l'AI. En d'autres termes, toutes les rentes complémentaires versées actuellement doivent arriver à expiration; elles seront donc versées aussi longtemps que les conditions seront remplies.

212 Suppression du quart de rente et transfert de la rente pour cas pénibles dans le régime des prestations complémentaires

Les quarts de rente introduits par la deuxième révision de l'AI en 1988 sont versés pour un degré d'invalidité de 40 à 50 pour cent. Dans les cas de rigueur clairement définis, les assurés ayant un degré d'invalidité d'au moins 40 pour cent ont droit à une demi-rente, rente dite pour cas pénibles (art. 28, al. 1 bis, LAI). Les rentes qui correspondent à un degré d'invalidité de moins de 50 pour cent ne sont octroyées qu'aux assurés qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse (art. 28, al. 1 et 1^{er}, LAI).

L'idée de supprimer les quarts de rente, qui a déjà été discutée dans le contexte du message sur les mesures d'assainissement du budget fédéral de 1994²²⁾ et qui, en son temps, a été rejetée par le Parlement, mérite d'être reprise. Dans le but d'utiliser au mieux tous les moyens d'économie à disposition, le Conseil fédéral considère que la suppression des quarts de rente constitue une mesure d'économie concevable, bien que les résultats de la procédure de consultation plaident en majorité en faveur du maintien du quart de rente (cf. ch. 123). Plusieurs raisons plaident en faveur de la suppression du quart de rente:

Le nombre des bénéficiaires de quarts de rente est relativement faible; le quart de rente n'a jamais acquis l'importance qu'on en attendait en son temps. En 1996,

²⁰⁾ Selon l'article 20, 2^e alinéa, LAA (RS 832.20), l'assurance-accidents verse une rente complémentaire aux personnes qui, suite à un accident, perçoivent une rente AI. La rente complémentaire correspond à la différence entre 90 pour cent du gain assuré et la rente de l'AI, mais au plus au montant prévu dans l'assurance-accidents pour l'invalidité totale ou partielle.

²¹⁾ Selon l'article 77, 1^{er} alinéa, LAM (RS 833.1), l'assurance militaire accorde une rente complémentaire aux personnes qui peuvent prétendre simultanément une rente de l'assurance-invalidité. La rente complémentaire de l'assurance militaire est réduite dans la mesure où, ajoutée à la rente AI, elle dépasse le gain annuel dont on peut présumer que l'assuré sera privé.

²²⁾ Message du 19 octobre 1994 relatif aux mesures d'assainissement 1994 pour les finances de la Confédération; FF 1995 I 85.

environ 6000 personnes présentaient un degré d'invalidité de 40 à 50 pour cent, dont près de 3900 personnes touchaient un quart de rente proprement dit. Les 2100 personnes restantes bénéficiaient soit d'une rente pour cas pénible, soit d'une rente entière d'invalidité ou de vieillesse pour couple si le conjoint présentait un degré d'invalidité supérieur à 50 pour cent ou s'il était à la retraite (cf. tableau 5 ci-après). En outre, le Conseil fédéral prévoit pour les cas pénibles, au sens d'un dispositif d'amortissement social, un accès aux prestations complémentaires (PC). Le transfert des rentes pour cas pénibles dans le système des PC suppose que l'on abandonne l'idée du caractère accessoire des PC, ce qui implique que les PC pourront désormais être versées sans qu'il existe en même temps le droit à la rente AI. Cette nouvelle fonction des PC est déjà réalisée avec la 10^e révision de l'AVS, les rentes extraordinaires actuelles avec des limites de revenu dans l'AVS et l'AI étant remplacées, dès 1997, par des prestations complémentaires. Enfin, mentionnons comme particularité que les PC désormais prévues pour les cas pénibles n'auront pas à être versées à l'étranger si nous concluons un accord bilatéral avec l'UE.

Le Conseil fédéral ne partage pas l'avis des participants à la procédure de consultation qui craignent que la suppression du quart de rente entraîne une augmentation du nombre des demi-rentes. En effet, ces craintes sont infondées puisque l'évaluation du taux d'invalidité fait l'objet de directives administratives claires.

Seront touchés par cette mesure les bénéficiaires de quarts de rente proprement dits et les titulaires de rentes en cours pour couple, lorsque les deux conjoints sont invalides et que l'un des conjoints présente un taux d'invalidité entre 40 et 50 pour cent²³⁾. Le montant de la rente pour cas pénibles ne sera pas modifié, mais cette rente sera dorénavant servie sous forme de prestations complémentaires.

La suppression du quart de rente entraînera une augmentation de la rente complémentaire de l'assurance-accidents²⁴⁾ ou de l'assurance militaire²⁵⁾. Il s'agit toutefois d'un transfert de coûts de moindre importance.

La suppression prévue ne doit – en vertu du droit transitoire – toucher que les personnes qui ont acquis un droit à la rente après l'entrée en vigueur de la première partie de la 4^e révision AI. En d'autres termes, toutes les rentes versées actuellement doivent arriver à expiration; elles seront donc versées tant que les conditions seront remplies.

²³⁾ Conformément au chiffre 2, 1^{er} alinéa, des dispositions transitoires relatives à la modification de la LAI du 7 octobre 1994 (10^e révision AVS) et conformément à la lettre c, 5^e alinéa, des dispositions transitoires de la LAVS, les rentes en cours pour couples seront, quatre ans après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, remplacées par des rentes simples selon le nouveau droit. A partir de ce moment, il ne sera plus versé que des rentes simples.

²⁴⁾ Voir note 20.

²⁵⁾ Voir note 21.

Bénéficiaires de rentes AI en Suisse en janvier 1996 (registre des rentes, état en déc. 1996) avec indication des futures catégories de rentes pour les personnes avec un degré d'invalidité inférieur à 50 pour cent (en tramé)

Tableau 5

Rentes	33-39%	40-49%	50-66%	67-100%	Total
Rentes entières	9	849	5 654	132 132	138 644
Demi-rentes	0	114	34 070	0	34 184
Demi-rentes cas pénibles	30*)	1142*)	0	0	1 172
Quarts de rente	0	3912	0	0	3 912
TOTAL	39	6017	39 724	132 132	177 912

Horizontalement: degré d'invalidité inscrit
Verticalement: catégorie de rente inscrite

*) Rente transférée dans le régime des PC
Rente partiellement supprimée, PC pour les cas pénibles
Rente supprimée

22 Premières mesures concernant la maîtrise des coûts

221 Planification des besoins pour les ateliers, les homes et les centres de jour

Le Conseil fédéral a introduit le 1^{er} avril 1996, par voie d'ordonnance, l'obligation d'apporter la preuve du besoin pour les ateliers, les homes et les centres de jour. En vertu de ces dispositions, les cantons intègrent les institutions mentionnées à la planification cantonale ou intercantonale, selon des critères quantitatifs et qualitatifs. La planification est finalement soumise à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), qui décide de l'approuver ou non. L'OFAS peut aussi donner son approbation à la planification des besoins sous réserve et/ou l'assortir de conditions. La décision selon laquelle une institution doit ou ne doit pas être admise dans la planification des besoins relève du canton d'établissement de cette institution.

Ainsi, les subventions pour la construction et les subventions pour frais d'exploitation ne seront versées que si l'institution est intégrée dans une planification cantonale ou intercantonale, et si cette dernière a été approuvée par l'OFAS. La nouvelle réglementation renforce la position des cantons. En décidant quelles demandes seront transmises à l'office fédéral dans le cadre de la planification des besoins, ils ont la possibilité de centraliser l'offre et donc de la maîtriser. De plus, avec le temps, l'OFAS disposera, à l'échelon national, d'une vue d'ensemble de l'offre planifiée et, partant, d'un instrument de maîtrise des coûts.

Comme la planification des besoins a fondamentalement modifié la procédure concernant les subventions pour la construction et les subventions pour frais

d'exploitation et que cette modification revêt une certaine importance, il convient de l'inscrire dans la loi.

Dans le cas où la planification des besoins des cantons n'est pas approuvée ou ne l'est que sous réserve et/ou assortie de conditions par l'OFAS, les cantons doivent pouvoir former recours directement auprès d'une autorité indépendante de l'administration. Celle-ci sera désormais compétente pour les recours contre les décisions de l'OFAS dans le domaine des prestations collectives (cf. ch. 235).

222 Base légale pour le financement d'enquêtes statistiques, d'analyses des effets induits par la loi et de travaux de relations publiques axés sur des projets précis

222.1 Base légale pour le financement d'enquêtes statistiques et d'analyses des effets induits par la loi

Dans le domaine des prestations collectives, on constate également une augmentation des dépenses de l'AI (voir à ce sujet ch. 113.2, tableau 1, ch. 114.1, tableau 2 et ch. 114.3). L'AI n'est pas en mesure actuellement de maîtriser l'utilisation des fonds qu'elle met à disposition. De plus, elle ne dispose pas des moyens financiers qui lui permettraient de procéder à des enquêtes statistiques dans le domaine des subventions aux organisations et institutions pour personnes handicapées ainsi qu'aux analyses des répercussions de ces subventions. De tels instruments sont à la disposition d'autres assurances sociales. Par exemple, la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0) contient une disposition qui permet à l'assurance d'allouer des subventions visant à promouvoir la recherche en matière de marché de l'emploi (art. 73 LACI). De même, la loi fédérale sur l'assurance-maladie, dans sa version révisée, comprend des dispositions relatives à la surveillance et aux statistiques (art. 21 et 23 LAMal; RS 832.10), qui sont concrétisées dans l'ordonnance (voir notamment l'art. 32 OAMal, qui réglemente l'analyse des effets).

Les premières mesures en vue de maîtriser les coûts ont déjà été prises en relation avec la planification des besoins relative aux institutions pour handicapés (voir ch. 221). Au début de 1997, la preuve du besoin pour les organisations de l'aide privée aux invalides était introduite dans l'ordonnance (art. 108 RAI). Ces deux mesures visent à améliorer le contrôle, voire à permettre à l'AI de se faire une idée de l'utilisation de ses subventions, mais elles ne suffisent pas.

Le Conseil fédéral demande que soit créée une base légale afin que l'AI puisse financer les enquêtes statistiques et les analyses des effets induits par la loi. Cette base légale permettra plus particulièrement le financement d'enquêtes en vue de développer des instruments de maîtrise des coûts. En outre, cette disposition rendra possible la mise en œuvre d'analyses visant à déterminer les raisons de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de rentes à la charge de l'AI.

D'autres mesures concrètes dans les domaines de la maîtrise des coûts et de la tarification des prestations sont prévues dans la deuxième partie de la révision.

222.2 Base légale pour le financement de travaux de relations publiques à l'échelon national

Comme l'AVS, l'AI doit constamment donner des informations sur ses conditions d'assurance, afin que les assurés puissent, le cas échéant, faire valoir leurs droits. Un travail de relations publiques incombe à chaque office AI aux termes de l'article 57 LAI. Les coûts afférents à cette tâche sont remboursés par l'AI. Or, il apparaît de plus en plus que l'obligation d'informer au niveau cantonal ne permet pas de couvrir tous les besoins. Une assurance fédérale comprend aussi des domaines où un travail de relations publiques exécuté par la Confédération pour l'ensemble de la Suisse se révèle plus judicieux et efficace que des informations isolées à l'échelon cantonal. Une information nationale devrait être privilégiée pour les projets législatifs par exemple, lorsqu'il s'agit de fournir des renseignements concernant la délimitation de l'AI par rapport aux autres assurances sociales ou pour des études de base sur l'image de l'AI. Ce travail doit surtout être réalisé avec des ressources extérieures à la Confédération, respectivement avec des fonds de l'assurance.

23 Autres points de la révision sans effet sur les coûts

231 Précision de la notion d'invalidité à l'article 4 LAI

L'article 4 LAI donne la définition suivante de la notion d'invalidité: une diminution de la capacité de gain, présumée permanente ou de longue durée, qui résulte d'une atteinte à la santé physique ou mentale. Selon une jurisprudence constante, les atteintes à la santé psychique sont assimilées aux atteintes à la santé mentale. Les groupes de personnes handicapées trouvent que cette pratique désavantage injustement les malades psychiques. Ils souhaitent que les atteintes à la santé psychique soient reconnues comme une catégorie de maladies équivalente aux deux autres, et qu'elles soient explicitement mentionnées dans la loi à côté des atteintes à la santé physique et à la santé mentale.

La mention explicite des atteintes à la santé psychique dans la loi entérinera la pratique courante de l'administration et des tribunaux. La loi sur l'assurance-invalidité n'en subira aucune modification matérielle. Il n'est cependant pas nécessaire d'ajouter dans la loi une définition des atteintes à la santé psychique. Tout comme les atteintes à la santé physique et à la santé mentale, les atteintes à la santé psychique doivent, pour être reconnues, être invalidantes et compromettre la capacité de gain pour une longue durée.

232 Modification des conditions de retrait ou de réduction des prestations en espèces

Aux termes de l'article 7 LAI, les prestations en espèces peuvent être refusées, réduites ou retirées, temporairement ou définitivement, à la personne assurée qui a, intentionnellement ou par faute grave, ou en commettant un crime ou un délit, causé ou aggravé son invalidité. Lorsque des proches ont causé ou aggravé l'invalidité de l'assuré de la même manière, les prestations en leur faveur sont également réduites.

Depuis un arrêt du tribunal fédéral des assurances (TFA) datant de 1993²⁶⁾, l'AI ne peut plus réduire les prestations en cas de faute grave. Le TFA s'est fondé sur l'applicabilité directe des dispositions contenues dans les traités internationaux et qui concernent les réductions de prestations lorsque le risque assuré est provoqué par un comportement fautif. Le TFA a ainsi invalidé le droit national contraire, à partir de la date où l'arrêt a été rendu.

Dans la pratique, l'administration a tenu compte de cet arrêt de principe, d'une part en n'imposant pas de nouvelles réductions en vertu de la faute grave et, d'autre part, en supprimant les réductions existantes par le biais de la révision. Les dispositions de la LAI sur la réduction des prestations en espèces en cas de faute grave sont devenues lettre morte depuis l'arrêt que nous venons de mentionner. Par conséquent, le Conseil fédéral demande l'adaptation des prescriptions dans ce domaine au droit international, du fait de la primauté de ce dernier. En d'autres termes, les prestations ne seront réduites à l'avenir que pour les personnes ayant causé ou aggravé leur invalidité intentionnellement ou en commettant un crime ou un délit.

233 Introduction au niveau de la loi d'un tribunal arbitral pour les litiges en matière de tarifs

L'OFAS conclut des conventions tarifaires avec le corps médical, les associations des professions médicales et paramédicales, les institutions qui appliquent les mesures de réadaptation et les fournisseurs de moyens auxiliaires (art. 27 LAI). A condition d'inclure une clause dans la convention, les parties peuvent se doter d'une commission paritaire de conciliation et/ou d'un tribunal arbitral pour régler les différends. Une telle clause fait défaut dans la plupart des conventions tarifaires actuelles, de sorte que la procédure en cas de conflit n'est pas claire. Dans les domaines de l'assurance-maladie, de l'assurance-accidents et de l'assurance militaire – contrairement à celui de l'assurance-invalidité – la compétence et la procédure de telles instances arbitrales sont réglementées en détail dans la loi. Les dispositions à cet égard prévoient la compétence d'un tribunal arbitral cantonal composé d'une présidence neutre et de représentants en nombre égal de chaque partie. Au demeurant, le canton désigne le tribunal arbitral et règle la procédure.

Une réglementation explicite de la juridiction arbitrale dans la loi sur l'assurance-invalidité ne porterait préjudice ni à l'assurance-invalidité ni aux autres parties à la convention. Au contraire, elle contribuerait largement à améliorer la sécurité juridique, car le soin d'aménager la procédure arbitrale ne serait plus laissé aux parties. Il n'y aurait nul besoin de créer de nouvelles instances, car les tribunaux arbitraux qui existent déjà pour l'assurance-maladie, l'assurance-accidents et l'assurance militaire pourraient agir dans le domaine de l'assurance-invalidité. Cette dernière y serait représentée. Une harmonisation, notamment avec la législation sur l'assurance-accidents et l'assurance militaire, serait également souhaitable du fait que l'assurance-invalidité conclut des conventions tarifaires

²⁶⁾ ATF 119 V 171

dans le domaine des mesures médicales avec l'assurance-accidents et l'assurance militaire. La question de la juridiction arbitrale pourrait être réglée uniformément pour les trois assurances, et l'assurance-invalidité n'aurait pas à prévoir de réglementations conventionnelles particulières.

Pour le cas particulier où des fournisseurs de prestations seraient des établissements intercantonaux de droit public, l'article 27^{bis} n'empêcherait pas les cantons concernés d'instituer un tribunal arbitral intercantonal pour trancher les litiges entre ces établissements et l'assurance-invalidité.

Les coûts afférents à cette prise en charge supplémentaire par les tribunaux arbitraux seront, comme pour l'assurance-accidents et l'assurance militaire, supportés par les cantons.

234 Introduction d'une procédure d'opposition

Selon le droit en vigueur introduit en 1987, avant que l'office AI se prononce sur le refus d'une demande de prestations ou sur le retrait ou la réduction d'une prestation en cours, il doit donner à la personne assurée ou à son représentant l'occasion de s'exprimer, oralement ou par écrit, sur le projet de règlement du cas et de consulter les pièces du dossier. On peut renoncer à cette audition lorsqu'il est manifeste que l'assurance n'est pas obligée de fournir une prestation (art. 73^{bis} RAI). Dans la décision préalable, l'assurance communique aux intéressés la date du début et la nature de la prestation à laquelle ils auront droit. Lorsqu'il s'agit d'une rente, la personne assurée est par exemple informée de la date à partir de laquelle elle pourra faire valoir son droit à un quart de rente, à une demi-rente ou à une rente entière. C'est par la suite seulement que le montant de la rente AI mensuelle sera fixé par la caisse de compensation et communiqué à l'assuré au moyen d'une décision – une fois déterminés le montant et la durée des cotisations versées.

La procédure d'audition sera remplacée désormais par une procédure d'opposition. Cette dernière prévoit la notification des décisions de l'office AI à la personne assurée sous forme de décision formelle. Les intéressés ont alors la possibilité de faire opposition auprès de l'office AI. L'administration entend l'assuré et rend sa décision sur opposition. Cette décision peut ensuite être attaquée par les assurés auprès de l'instance de recours cantonale.

L'introduction d'une procédure d'opposition est justifiée en particulier dans la perspective de l'amélioration de la coordination entre les différentes branches des assurances sociales. Cette procédure existe depuis plusieurs années déjà à la fois dans l'assurance-accidents et dans l'assurance militaire. Le projet de loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) prévoit lui aussi la procédure d'opposition pour les assurances sociales relevant de cette loi²⁷⁾. Les

²⁷⁾ Cf. article 58 du projet de loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)

doutes au sujet de l'applicabilité d'une procédure d'opposition dans l'AI²⁸⁾, soulevés au cours des délibérations sur la LPGA, concernaient l'ancienne organisation de cette assurance. Depuis l'instauration des offices AI dans le cadre de la 3^e révision de la LAI, ces inquiétudes sont infondées: tous les cantons ont en effet mis en place depuis lors les nouveaux offices AI, auxquels reviennent à la fois la compétence matérielle et la compétence de rendre des décisions.

La charge administrative liée à la procédure d'audition peut être quelque peu réduite lors de la procédure d'opposition. Cette dernière simplifie et améliore la protection juridique au sein de l'administration. Par rapport à la procédure d'audition, la procédure d'opposition ne raccourcit pas les voies de droit pour les assurés. Par ailleurs, la procédure d'opposition décharge les autorités judiciaires – en particulier les autorités de recours cantonales – puisqu'elle permet de résoudre de nombreux cas au niveau administratif sans devoir impliquer les autorités judiciaires. Le fait que les parties ne peuvent pas s'exprimer avant la procédure d'opposition sur une décision de l'office AI ne viole aucunement les exigences du droit fédéral relatives au droit d'être entendu. D'après les prescriptions en vigueur sur la procédure, l'autorité n'est pas tenue d'entendre les parties avant de prendre une décision susceptible d'être frappée d'opposition²⁹⁾. Du reste, le Conseil fédéral veut aménager la procédure d'opposition pour la rendre accessible à tous les assurés. Comme dans l'assurance-accidents³⁰⁾, il convient de prévoir dans l'AI – au niveau réglementaire – la possibilité de présenter une opposition oralement, lors d'un entretien personnel.

En principe, la procédure d'opposition trouve sa justification lorsque la décision à prendre implique un certain pouvoir d'appréciation. Une telle marge d'appréciation existe dans de nombreuses décisions prises par les offices AI, notamment celles qui ont trait à l'évaluation de l'invalidité. Une situation similaire existe dans l'assurance-accidents et dans l'assurance militaire. Différente est la situation dans le domaine de l'AVS et dans celui des APG, où les caisses de compensation ne jouissent d'aucun pouvoir d'appréciation. Lors de la fixation des contributions et lors du calcul du montant de la rente AVS ainsi que lors du calcul du montant des APG, une procédure d'opposition entraînerait un retard avant l'utilisation des voies de droit proprement dites. En outre, selon la jurisprudence actuellement en vigueur, les caisses de compensation ont la possibilité, durant la procédure de recours, de revenir sur les décisions erronées jusqu'à l'envoi de leur préavis³¹⁾. Il est donc logique, dans le domaine de l'AVS et des APG, de renoncer à une telle procédure d'opposition.

²⁸⁾ Citons à ce propos le rapport de la Commission du Conseil des Etats sur la LPGA, du 27 septembre 1990, page 78: «En fait, une telle procédure générale d'opposition a suscité certaines objections. On a relevé par exemple que pour l'évaluation de l'invalidité dans l'assurance-invalidité, c'est la commission de l'AI qui est compétente, et non pas la caisse de compensation, chargée en vertu de la loi actuelle de prendre des décisions.»

²⁹⁾ Cf. article 30, 2^e alinéa, lettre b, de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021)

³⁰⁾ Cf. article 130 de l'ordonnance sur l'assurance-accidents (OLAA; RS 832.202)

³¹⁾ A condition que l'ordonnance cantonale sur la procédure administrative ou la pratique judiciaire connaisse une disposition analogue à l'article 58 PA (ATF 103 V 107).

+ L'élaboration de décisions sur opposition impose des exigences élevées aux offices AI et représente un certain surcroît de travail juridique au niveau de l'administration. Mais si l'on considère la réduction des tâches administratives des offices AI et des tâches des instances judiciaires cantonales, il ne devrait pas y avoir de travail supplémentaire en fin de compte.

235 Voies de droit dans le domaine des prestations collectives

Les décisions de l'OFAS pouvaient jusqu'à présent être transmises au Département fédéral de l'intérieur en sa qualité d'autorité de recours interne à l'administration. L'introduction de la planification des besoins (cf. ch. 221) et des instruments supplémentaires prévus pour maîtriser les coûts (cf. ch. 222.1) accroît la compétence et le nombre de décisions de l'office fédéral. La création d'une nouvelle instance de recours indépendante de l'administration pour les prestations collectives, souhaitée également par le TFA, est donc justifiée. Le Conseil fédéral est chargé d'instituer ce tribunal et d'en régler l'organisation et la procédure.

Cette autorité de recours judiciaire doit être compétente en première instance pour les recours formés contre les décisions de l'OFAS dans le domaine des prestations collectives: approbation des planifications des besoins, approbation des subventions, etc. Un droit de recours contre les décisions de l'office fédéral en matière de planification est octroyé en particulier aux cantons.

On pourra former un recours de droit administratif contre les décisions de cette instance auprès du TFA. Ce droit de recours doit aussi être octroyé à l'OFAS, qui, en sa qualité d'organe d'exécution de l'assurance, est de toute façon concerné par une décision des autorités de recours de première instance lorsqu'il s'agit des prestations collectives.

On examinera si les tâches dévolues à cette autorité de recours ne peuvent pas être effectuées par une autorité de recours déjà existante.

236 Supplément à la 10^e révision de l'AVS: Extension du droit aux moyens auxiliaires de l'AVS aux bénéficiaires de prestations complémentaires

Avant l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS, seuls les bénéficiaires d'une rente AVS avaient droit à une allocation pour impotent et aux moyens auxiliaires de l'AVS (cf. art. 43^{bis} et 43^{ter} LAVS dans sa version avant la 10^e révision de l'AVS). Suite à l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS, le 1^{er} janvier 1997, les rentes extraordinaires de l'AVS et de l'AI soumises aux limites de revenu ont été transférées dans le régime des PC. Pour que les personnes qui reçoivent uniquement des PC au lieu d'une rente extraordinaire puissent continuer de prétendre une allocation pour impotent, le droit à une telle allocation a été étendu. Depuis le 1^{er} janvier 1997, les bénéficiaires de PC qui sont domiciliés et séjournent habituellement en Suisse peuvent bénéficier d'une allocation pour impotent de l'AVS.

L'adaptation, par analogie, des conditions d'octroi des moyens auxiliaires de l'AVS n'avait par erreur pas eu lieu, mais cette omission est maintenant réparée. Par conséquent, les bénéficiaires de PC auront également droit à l'avenir aux moyens auxiliaires de l'AVS.

24 Premières mesures de financement additionnel

241 Remarques générales

Afin d'atteindre l'objectif de la consolidation financière de l'assurance-invalidité, il convient, d'une part, d'amortir les dettes et, d'autre part, de garantir le financement futur des dépenses courantes. L'AI doit disposer des fonds nécessaires pour remplir les tâches que lui prescrit la loi.

Les comptes du régime des APG se soldent par un résultat positif en constante progression. Le fonds de compensation du régime des APG s'élèvera à 4,8 milliards de francs à la fin de 1997. L'objectif des assurances sociales ne saurait consister à surfinancer certaines branches et à en endetter d'autres. Le Conseil fédéral propose donc de transférer des ressources du fonds de compensation du régime des APG dans l'AI afin d'en assainir les finances.

Le Conseil fédéral réalisera les premières mesures de financement additionnel de l'AI déjà au début de 1998. Il prévoit les deux mesures suivantes:

- transfert de capitaux du fonds de compensation du régime des APG en faveur de l'assurance-invalidité (cf. ch. 242);
- transfert temporaire de cotisations du régime des APG en faveur de l'assurance-invalidité (cf. ch. 243).

Ces deux transferts constituent des mesures anticipées de la première partie de la 4^e révision de l'AI. Elles seront concrétisées par deux arrêtés fédéraux de portée générale. Fixer l'entrée en vigueur au début de 1998 suppose que ces mesures seront traitées par les deux conseils lors de la même session, selon la procédure extraordinaire prévue à l'article 11 de la loi sur les rapports entre les conseils³²⁾.

Il va de soi que ce transfert ne touchera pas le niveau minimal légal du fonds de compensation du régime des APG, qui ne doit pas être inférieur à la moitié du montant des dépenses annuelles.

Les calculs suivants partent du principe que l'AI bénéficiera en 2002 de ressources supplémentaires du fait qu'on lui attribuera une part du pour-cent de TVA qui sera prélevé pour des raisons de nature démographique. Ces recettes supplémentaires escomptées figureront cependant dans un message séparé³³⁾.

Le Conseil fédéral est conscient que le rétablissement financier de l'AI à moyen et à long terme exige des recettes supplémentaires (cf. ch. 322). Tenant compte de la situation économique actuelle, il tient cependant à se limiter, dans un premier temps, aux mesures de financement additionnel en ayant recours aux ressources financières du régime des APG.

³²⁾ Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (RS 171.11).

³³⁾ Cf. le message du 1^{er} mai 1997 relatif au relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI.

242 Transfert à l'AI de ressources du fonds de compensation du régime des APG dès le 1^{er} janvier 1998

Le Conseil fédéral estime que l'objectif prioritaire de la révision consiste à désendetter l'AI aussi rapidement que possible et, partant, à supprimer sans tarder la charge que représentent les intérêts. Cette mesure revêt notamment une importance pour les pouvoirs publics qui, conformément à l'article 78 LAI, doivent prendre à leur charge la moitié de ces intérêts (la Confédération 37,5%, les cantons 12,5%). Ceux-ci s'élevaient à 32 millions de francs à la fin de 1994, à 56 millions à la fin de 1995, à 74 millions déjà à la fin de 1996 et continueront d'augmenter plus fortement.

Pour ne mettre en péril ni les finances du régime des APG, ni le niveau du fonds de compensation des APG, 2,2 milliards de francs peuvent, selon les calculs, être transférés du fonds de compensation des APG à l'AI.

L'idée de transférer des ressources d'un fonds à l'autre n'est pas nouvelle. Le 24 mars 1947 déjà, les Chambres fédérales avaient pris la décision de répartir dans huit fonds différents la fortune du fonds du régime des allocations pour perte de salaire et de gain et des allocations aux étudiants, datant de l'époque du service actif («précurseur» du régime des APG). Cette fortune s'élevait, à ce moment-là, à environ un milliard de francs. La plus grande partie, soit quelque 400 millions, revenait alors à l'AVS³⁴⁾.

Compte tenu de la charge financière que constituent les intérêts de la dette pour l'assurance, mais également pour la Confédération et les cantons, charge qui s'accroît fortement chaque année, le transfert de capitaux doit s'effectuer déjà pour le début de 1998. En raison du délai référendaire de cent jours, l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral de portée générale ne sera possible qu'à partir du 1^{er} février 1998. Le transfert de capitaux devra toutefois être effectué à titre rétroactif au 1^{er} janvier 1998.

243 Transfert du régime des APG à l'AI d'un pour mille du salaire dès le 1^{er} janvier 1998

Parallèlement, dès le 1^{er} janvier 1998, un pour mille perçu sur le salaire devra être transféré du régime des APG à l'AI. Cela signifie que le taux actuel de cotisation au régime des APG, qui est de 0,3 pour cent, passera à 0,2 pour cent, et que le taux de cotisation à l'AI pour les personnes exerçant une activité lucrative passera de 1,4 à 1,5 pour cent. La charge globale des cotisations sur les assurances sociales reste donc constante par cette opération purement comptable.

Pour éviter que le fonds de compensation des APG n'accuse une baisse trop forte, le pour-mille prélevé sur les salaires sera restitué aux APG pour le début de 2005.

³⁴⁾ Cf. l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation; RS 834.2.

Le transfert en question doit être réglé par un arrêté fédéral de portée générale dont la validité sera limitée à fin 2004. Comme pour le transfert de capitaux (cf. ch. 242), l'urgence de cette mesure est démontrée, de l'avis du Conseil fédéral, par la charge fortement croissante que représentent chaque année les intérêts pour l'assurance, la Confédération et les cantons. En raison du délai référendaire de cent jours, l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral de portée générale ne sera possible qu'à partir du 1^{er} février 1998. Le transfert de cotisations devra toutefois être effectué à titre rétroactif au 1^{er} janvier 1998.

25 Demandes de révision qui ne sont pas prises en compte

Etant donné que l'objectif premier de la 4^e révision de la LAI consiste à consolider les finances de l'AI, nous renonçons dans la première partie à toutes les mesures visant à élargir le domaine des prestations de l'AI. Nous abandonnons en outre un point qui figurait parmi les propositions de révision lors de la consultation: il concernait la suppression des subventions pour les frais de transport selon l'article 109^{bis} RAI. Cette proposition a rencontré un écho positif lors la consultation, mais le Conseil fédéral entend placer cette mesure dans le contexte de la péréquation financière entre Confédération et cantons, en mettant l'accent sur la garantie d'un subventionnement futur par les cantons (cf. ch. 123), comme le souhaitaient bon nombre de participants à la consultation.

Le présent message ne traite pas les mesures de la deuxième partie de la révision (cf. ch. 115.2), qui figurent dans le rapport concernant les caractéristiques et les points essentiels de la 4^e révision de la LAI. Le Conseil fédéral présentera un deuxième message à ce sujet.

3 Financement et répercussions sur les coûts

31 Conséquences financières des mesures de la révision

311 Remarques préliminaires

Les chiffres ci-après illustrent les conséquences financières de la première partie de la 4^e révision de la LAI, comprenant également les recettes supplémentaires provenant de la part du pour-cent de TVA lié à la démographie. Les indications relatives aux économies, aux coûts supplémentaires et aux recettes supplémentaires doivent être considérées comme les moyennes annuelles de la période allant de 1998 ou de 1999 à 2004.

312 Economies de l'AI et coûts supplémentaires pour les PC en raison des mesures d'économies de l'AI

Economies de l'AI et coûts supplémentaires pour les PC en raison des mesures d'économies de l'AI (moyenne annuelle de 1999 à 2004, en mio. de fr., état 1997)

Tableau 6

Economies AI et coûts supplémentaires PC par an	Total	Comptes AI ³⁵⁾	Part Confédération	Part cantons
Economies AI				
Suppression des rentes complémentaires (moyenne des six premières années) ³⁶⁾	74	37	28	9
Suppression des quarts de rente	20	10	8	
Total	94	47	36	11
Coûts supplémentaires PC				
Suppression des rentes complémentaires	6		1	5
Transfert des rentes pour cas pénibles dans le régime des PC	8		2	6
Total	14		3	11
SOLDE économies	80	47	33	0

Les économies que l'AI réalisera par la suppression des rentes complémentaires augmenteront au fil du temps, car les rentes complémentaires versées actuellement seront accordées jusqu'à ce qu'elles s'éteignent d'elles-mêmes. Cette garantie des droits acquis sans limite dans le temps entraînera, cinq ans après l'entrée en vigueur de la première partie de la révision, la suppression d'environ la moitié des rentes complémentaires selon l'ancien droit, 17 ans après, de 90 pour cent d'entre elles. Durant les six premières années, les économies annuelles se monteront en moyenne à 74 millions de francs, dont 9 millions reviendront aux cantons. La suppression des rentes complémentaires engendrera pour les prestations complémentaires des coûts supplémentaires de 6 millions de francs par an, dont 1 million environ sera supporté par la Confédération et 5 millions par les cantons. La suppression des rentes complémentaires permettra donc aux cantons de réaliser des économies d'un total de 4 millions de francs. Après l'extinction de

³⁵⁾ Economies figurant effectivement aux comptes de l'AI après la déduction des parts de la Confédération et des cantons.

³⁶⁾ A long terme, les économies dans le domaine des rentes complémentaires s'élèveront à 235 millions de francs par an, et les dépenses supplémentaires pour les PC s'élèveront à long terme à 18 millions de francs par an.

toutes les rentes complémentaires versées actuellement, l'AI réalisera des économies de l'ordre de 235 millions de francs par an, et les dépenses supplémentaires pour les prestations complémentaires s'élèveront à 18 millions de francs.

La suppression des quarts de rente entraînera pour l'AI des économies de 20 millions de francs par an, dont 2 millions de francs reviendront aux cantons. Le transfert des rentes pour cas pénibles dans le régime des prestations complémentaires entraînera pour ce dernier des dépenses de 8 millions de francs. Les cantons devront assumer au total des coûts supplémentaires d'un montant de 4 millions de francs.

Au cours des six premières années, les dépenses en vertu de la LAI se réduiront en moyenne du montant total des dépenses de 94 millions de francs par an. Mais cette réduction impliquera aussi celle des parts de la Confédération et des cantons dans les recettes des comptes de l'AI, de sorte que seulement la moitié des économies se répercutera sur les comptes de l'AI, donc 47 millions de francs par an. La Confédération réalisera des économies nettes de 33 millions de francs par an, alors que, pour les cantons, le solde sera nul.

1313 Recettes supplémentaires de l'AI

Le transfert unique de capitaux du fonds de compensation du régime des APG à l'AI pour le début de 1998, d'un montant de 2,2 milliards de francs, servira à amortir les dettes de l'AI. En outre, le transfert de cotisations du régime des APG à l'AI et les fonds supplémentaires provenant de la TVA engendreront pour l'AI les recettes supplémentaires suivantes:

Recettes supplémentaires de l'AI de 1998 à 2004

(en mio. de fr., état 1997)

Tableau 7

Recettes supplémentaires par an

dès 1998

Transfert des APG à l'AI d'un pour mille du salaire	225
---	-----

dès 2002

Transfert de l'AVS à l'AI d'un pour mille de TVA	119 ³⁷⁾
--	--------------------

1314 Intérêts de la dette de l'AI

En 1997, les intérêts de la dette de l'AI se monteront à quelque 98 millions de francs (cf. tableau 1 en annexe). Grâce au transfert de capitaux et grâce au

³⁷⁾ Recettes qui reviendront effectivement à l'AI: des 190 millions du pour-mille de TVA en raison de la charge résultant de l'évolution de la pyramide des âges, 37,5 pour cent, à savoir 71 millions, iront à la Confédération.

pour-mille supplémentaire provenant du régime des APG, 134 millions de francs d'intérêts pourront, en moyenne chaque année de 1998 à 2004, être économisés. Il en résultera, pour la Confédération, des économies annuelles de 50 millions, et pour les cantons, de 17 millions de francs. En moyenne, la charge des intérêts représentera encore 105 millions de francs par an, dont 39 millions à la charge de la Confédération et 13 millions à la charge des cantons. Une réduction de la charge des intérêts de la dette ne serait possible que par la perception de cotisations supplémentaires. Ainsi, une somme annuelle équivalant à 0,3 point du taux de cotisation permettrait, à partir de 1999, de réduire la charge des intérêts de la dette de l'AI à 25 millions de francs par an.

32 Effets des mesures d'économies et du financement additionnel sur les finances de l'AI et du régime des APG

321 Calcul des finances

Le calcul des finances (cf. tableaux 1 et 2 en annexe) se fonde sur le nouveau scénario pour l'évolution de la population, selon le scénario de base «tendance» (Scénarios d'évolution de la population suisse, de 1995 à 2050, OFS, 1996). S'agissant de l'évolution des prix et des salaires, les hypothèses jusqu'en 2001 correspondent aux données de l'Administration fédérale des finances pour le budget 1998 et la planification financière 1999 à 2001. Quant à l'évolution ultérieure, nous nous appuyons sur les données du scénario de référence du groupe de travail «IDA FiSo». ³⁸⁾ ³⁹⁾

Les chiffres dès 1997 tiennent compte du renchérissement, c'est-à-dire qu'ils correspondent à l'indice des prix de 1997. Pour 1996, les chiffres sont ceux du compte d'exploitation de l'AI. Comme on ne tient compte que de la croissance réelle, les dépenses n'augmentent que faiblement ou même diminuent dans les années où les rentes ne sont pas relevées (années paires).

³⁸⁾ Groupe de travail interdépartemental «Financement des assurances sociales», Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales, Berne, juin 1996, (en français: version d'octobre 1996), p. 151.

³⁹⁾ Les chiffres figurant dans le présent message sont différents de ceux qui figurent dans le rapport du groupe «IDA FiSo» pour les raisons suivantes: dans ce rapport, l'évolution des dépenses et des recettes selon le scénario de référence se base, dès 1995, sur une évolution des salaires réels d'un pour cent. L'évolution économique prévue dans le présent message (en moyenne une croissance zéro jusqu'en 2001 et une évolution des salaires réels d'un pour cent pour les années suivantes) correspond en moyenne approximativement à une évolution des salaires réels de 0,5 pour cent, sur laquelle se fonde le scénario «croissance inférieure» dans le rapport du groupe «IDA FiSo» (p. 157). Enfin, les hypothèses concernant l'évolution démographique reposent sur le scénario «tendance» (cf. ci-dessus), qui fait désormais foi pour les calculs de l'administration fédérale. Ce scénario se distingue du scénario «intégration» utilisé jusqu'à présent (Scénarios d'évolution de la population suisse, de 1995 à 2050, p. 45) par l'abandon de l'hypothèse selon laquelle le recul de la population active potentielle de la Suisse serait compensé par l'immigration. Les nouvelles hypothèses relatives à l'évolution démographique entraînent une faible aggravation, de celles qui concernent la situation financière de l'assurance.

Nous indiquons séparément les économies résultant de la 1re partie de la révision, pour les dépenses, et les fonds supplémentaires provenant des cotisations, pour les recettes. Pour évaluer les finances, les chiffres les plus révélateurs sont ceux de l'état du compte de capital en pour-cent des dépenses et le taux de cotisation d'équilibre. Ce dernier correspond au taux nécessaire à la couverture des dépenses effectives, compte tenu de la contribution des pouvoirs publics. Les chiffres montrent que, sans modifications supplémentaires, un taux de cotisation de 2,1 pour cent du salaire sera nécessaire à long terme. Un pour cent de TVA peut remplacer 0,88 pour cent du salaire.

Selon le tableau 1, les dettes de l'assurance augmenteront à nouveau rapidement après 1998, pour atteindre, à la fin de 2001, 28 pour cent des dépenses annuelles. Une telle situation correspond à celle existant en 1997, soit avant l'amortissement de la dette.

Le Conseil fédéral est conscient que les finances de l'AI ne seront pas équilibrées par le seul biais du transfert de ressources provenant du régime des APG. Pour atteindre à moyen et à long terme un équilibre des finances, des recettes supplémentaires correspondant au moins à un relèvement du taux de cotisation de 0,3 point en 1999 seraient nécessaires. Par ce biais, les dettes de l'AI pourraient être pratiquement amorties à la fin de 2004. A long terme, l'AI aurait à nouveau besoin, à partir de 2005, de recettes supplémentaires correspondant à environ 4 pour mille de la taxe sur la valeur ajoutée⁴⁰⁾.

323 **Finances du régime des APG**

La colonne «Fonds APG en pour-cent des dépenses» du tableau 2 figurant en annexe donne une information sur la situation financière de cette assurance. La loi prescrit que ce fonds ne doit pas être inférieur à la moitié des dépenses annuelles. Le fonds, ponctionné par le transfert de capital et par celui d'un pour mille de salaire, atteindra d'ici 2004 un montant équivalant à quelque 150 pour cent d'une dépense annuelle. Jusqu'en 2010, le fonds diminuera pour atteindre un montant correspondant à une dépense annuelle.

⁴⁰⁾ La décision relative au genre et au montant de ces recettes supplémentaires devra cependant seulement être prise lorsque le groupe «IDA FiSo 2» aura présenté les résultats de ses travaux et que la nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons sera déterminée. Par ailleurs, une utilisation de fonds provenant de la TVA qui serait supérieure à la participation aux recettes supplémentaires liées à l'évolution démographique (cf. message du 1^{er} mai 1997 relatif au relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI) ne serait possible que si l'on créait préalablement une base constitutionnelle. L'augmentation du taux de la TVA a des effets sur l'indice suisse des prix à la consommation. Une augmentation équivalant à 4 pour mille de TVA entraîne un renchérissement potentiel d'environ 0,2 point.

4 Partie spéciale: Commentaire des différentes dispositions

41 Modification de la LAI

Article 4 Invalidité

Pour plus de clarté, le 1^{er} alinéa mentionnera explicitement les atteintes à la santé psychique en plus des atteintes à la santé physique et mentale comme cause d'une diminution de la capacité de gain. Toutefois, la modification du texte ne change en rien le contenu matériel de la disposition. En effet, le droit en vigueur classe déjà l'atteinte à la santé psychique sous le terme générique «d'atteinte à la santé mentale». Dorénavant, cette catégorie sera traitée séparément et regroupera tous les types de développements intellectuels déficients dus à une lésion congénitale ou à une lésion survenue ultérieurement. La définition de l'invalidité psychique reste toujours valable. Il s'agit d'une perturbation émotionnelle ou cognitive chronique, provoquée par des facteurs endogènes ou exogènes, qui se manifeste pendant une longue durée ou de façon permanente et qui se répercute, sur les plans professionnel ou social, sous la forme d'une déficience centrale de commande et d'adaptation (faiblesse de la capacité de commande et de la faculté d'adaptation).

Article 5 Cas spéciaux

La mention explicite de l'atteinte à la santé psychique à l'article 4 nécessite également une adaptation du texte de l'article 5, 2^e alinéa, car la notion d'invalidité est appliquée à tous les assurés, sans distinction d'âge.

Article 7 Retrait ou réduction des prestations

Le texte des 1^{er} et 2^e alinéas est adapté à la jurisprudence du TFA la plus récente en vertu de laquelle une invalidité causée ou aggravée par une négligence grave ne constitue plus un état de fait entraînant une réduction de la rente.

Article 27 Collaboration et tarifs

L'introduction, à l'article 27^{bis} de la loi, d'un tribunal arbitral chargé de juger les litiges tarifaires supprime la possibilité de créer par convention des commissions paritaires de conciliation ainsi que des tribunaux arbitraux pour régler les différends. Par conséquent, le 2^e alinéa doit être abrogé.

L'actuel 3^e alinéa devient le 2^e alinéa.

Pour être conforme au nouveau contenu de l'article 27, le titre a été adapté en fonction de l'article 56 LAA (RS 832.20).

Article 27^{bis} Litiges

Le 1^{er} alinéa introduit le principe du règlement des litiges entre l'assurance-invalidité et les fournisseurs de prestations par un tribunal arbitral instauré par la loi. La notion de «fournisseurs de prestations» englobe l'ensemble des personnes, les offices, les institutions, les fournisseurs de moyens auxiliaires, etc. mentionnés à l'article 27, 1^{er} alinéa, qui appliquent des mesures de réadaptation de l'assurance-invalidité. Cette notion se trouve également dans la loi fédérale sur l'assurance-maladie (RS 832.10) ainsi que dans les modifications de la LAI

prévues dans le cadre du projet de loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (annexe à la LPGa).

La formulation des 2^e et 3^e alinéas s'appuie avant tout sur les modifications de la LAI prévues dans le cadre du projet de loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Elle ne se différencie que très peu des dispositions sur un tribunal arbitral contenues dans la loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM; RS 833.1) et dans la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20).

Le 4^e alinéa s'appuie avant tout sur les formulations de la LAM et de la LAA.

Article 28 Evaluation de l'invalidité

La suppression des quarts de rente nécessite une modification du 1^{er} alinéa. En ce qui concerne la garantie des droits acquis, nous vous renvoyons aux explications ci-après consacrées aux dispositions transitoires.

L'alinéa 1^{bis} doit être abrogé en raison du transfert des rentes pour cas pénibles de l'AI dans le régime des prestations complémentaires (cf. ch. 212).

L'alinéa 1^{er} doit être abrogé en raison de la suppression des quarts de rente.

Article 29 Naissance du droit

Désormais, pour ouvrir le droit à la rente, l'assuré devra présenter une incapacité de gain durable de 50 pour cent au moins (au lieu de 40 jusqu'à présent) ou une incapacité moyenne de travail de 50 pour cent au moins pendant une année sans interruption notable (au lieu de 40% jusqu'à présent). A cette échéance, l'assuré devra présenter une incapacité de gain durable et de même mesure. Le 1^{er} alinéa doit être adapté dans ce sens.

Article 34 Rente complémentaire

Cet article est abrogé en raison de la suppression de la rente complémentaire (cf. ch. 211). En ce qui concerne la garantie des droits acquis, nous vous renvoyons au commentaire ci-après sur les dispositions transitoires.

Article 38 Montant des rentes pour enfants

Vu l'abrogation de l'article 34, l'article 38 ne réglera dorénavant plus que le montant des rentes pour enfants. Le texte de la disposition est adapté en conséquence.

Article 68 Statistique, analyses, information du public

Cet article est entièrement nouveau et remplace l'article 68, abrogé avec effet au 1^{er} janvier 1985.

Le 1^{er} alinéa règle la prise en charge par l'assurance-invalidité des frais des statistiques, des recherches ainsi que des analyses des répercussions de la loi qui ne sont pas effectuées par l'OFAS, mais par des mandataires externes. Toutefois, seuls seront financés les mandats externes qui sont nécessaires à une mise en œuvre efficace et rationnelle de l'assurance. Cet alinéa pourrait également permettre de financer une analyse pour déterminer les besoins concrets des

personnes invalides s'agissant de leur logement. La prise en charge de tels coûts doit s'effectuer selon des critères financiers fixés au préalable.

Les détails concernant l'établissement, l'évaluation et la publication de ces travaux, l'accès aux données ainsi que la protection de la personnalité seront réglés dans l'ordonnance. On tiendra compte des dispositions de la loi sur la protection des données (LPD; RS 235.1), en particulier de l'article 22, qui porte sur le traitement des données à des fins statistiques.

Le 2^e alinéa règle le remboursement des frais liés à une information générale au plan suisse sur l'assurance-invalidité. Il s'inspire d'une disposition analogue de la LAVS (art. 95, al. 1^{bis}, LAVS). Le Conseil fédéral détermine les frais qui peuvent être pris en compte.

Article 69 Voies de droit

L'introduction de la procédure d'opposition entraîne une extension des voies de droit de l'AI d'un échelon. En outre, l'article 69 comporte désormais deux alinéas.

Le 1^{er} alinéa règle la procédure de recours interne à l'administration, appelée procédure d'opposition. Le Conseil fédéral est autorisé à régler les modalités de la procédure et à prévoir des exceptions au principe de la gratuité.

Le texte du 2^e alinéa correspond dans ses grandes lignes à celui de l'article 69 en vigueur, à la différence que les autorités de recours ou le Tribunal fédéral des assurances n'examineront plus les simples décisions, mais uniquement les décisions sur opposition. Par conséquent, le 2^e alinéa règle la procédure de droit administratif, de la contestation de la décision sur opposition jusqu'au jugement du Tribunal fédéral des assurances. La loi se borne à fixer les voies de droit. La procédure d'opposition ainsi que le principe de la gratuité seront réglés au niveau de l'ordonnance, par analogie à la réglementation régissant l'assurance-accidents. L'ordonnance fixera en particulier la possibilité de former une opposition par oral lors d'un entretien personnel (par analogie à l'art. 130, 1^{er} al., de l'ordonnance du 20 déc. 1982 sur l'assurance-accidents; RS 832.202). A des fins d'application et conformément à la jurisprudence constante⁴¹⁾, le 2^e alinéa fait référence à l'article 96 LAVS (RS 831.10), disposition qui déclare applicables les délais fixés dans les articles 20 à 24 de la loi sur la procédure administrative (RS 172.021).

Article 73 Etablissements, ateliers et homes

Le nouvel alinéa 4 de cette disposition permet d'inscrire dans la loi la preuve du besoin pour les ateliers, les homes et les centres de jour. Celle-ci avait déjà été introduite au niveau de l'ordonnance en date du 1^{er} avril 1996 (cf. en partic. art. 100, 3^e al., et art. 106, 5^e al., RAI). Nous vous renvoyons au chiffre 221 pour de plus amples informations.

Dorénavant, la planification des besoins effectuée par les cantons devra être approuvée par l'OFAS en vertu du 5^e alinéa nouvellement créé. La décision pourra être assortie de réserves et/ou d'obligations. L'OFAS statuera par voie de décision, ce qui permettra aux cantons d'interjeter un recours.

⁴¹⁾ Voir ATF 116 V 265, 110 V 36, 105 V 106.

Article 75^{bis} Voies de recours

Conformément au commentaire du chiffre 235, ce nouvel article introduit une autorité de recours judiciaire de première instance précédant le Tribunal fédéral des assurances pour les questions ressortissant au domaine des prestations collectives.

Selon le *1^{er} alinéa*, cette possibilité de recours s'applique contre toutes les décisions de l'OFAS.

Ont qualité pour faire recours toutes les personnes concernées par la décision de l'OFAS. L'article 48 de la loi sur la procédure administrative (RS 172.021) est applicable.

Comme c'était le cas jusqu'à présent, les décisions de l'autorité de recours peuvent être attaquées par voie de recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral des assurances, qui fonctionne comme tribunal de dernière instance. Selon le *3^e alinéa*, cette voie de recours est également à la disposition de l'OFAS.

42 Modification de la LAVS

Article 43^{ter} Moyens auxiliaires

La modification du *1^{er} alinéa* ne fait qu'ajouter un élément qui avait été omis lors de la 10^e révision de l'AVS (cf. ch. 236).

43 Modification de la LPC

Article 2c Invalides

Suite à la suppression des quarts de rente et au transfert des rentes pour cas pénibles dans le régime des PC, le droit aux prestations complémentaires doit être reformulé: auront droit aux prestations au sens de l'article 2 LPC (RS 831.30) les personnes qui présentent un taux d'invalidité de 40 pour cent au moins selon la LAI. Pour plus de précisions, nous vous renvoyons au chiffre 212.

44 Dispositions transitoires concernant la modification de la LAI

a. Garantie des droits acquis pour les quarts de rente versés actuellement

Après l'entrée en vigueur de la modification de la loi, on n'accordera plus de nouveaux quarts de rente. Les quarts de rente octroyés avant le 1^{er} janvier 1999 seront versés aussi longtemps que les bénéficiaires rempliront les conditions applicables jusqu'ici.

b. Transfert des rentes pour cas pénibles dans le régime des prestations complémentaires

Le transfert devrait être achevé un an après l'entrée en vigueur de la première partie de la révision. Les rentes pour cas pénibles de l'AI seront versées jusqu'à ce que l'organe des PC ait déterminé le droit aux PC, de manière à éviter une interruption du versement des prestations.

c. Garantie des droits acquis pour les rentes complémentaires versées actuellement

Après l'entrée en vigueur de la modification de la loi, on n'accordera plus de nouvelles rentes complémentaires. Les rentes complémentaires octroyées avant le 1^{er} janvier 1999 seront versées aussi longtemps que les bénéficiaires rempliront les conditions applicables jusqu'ici.

**45 Arrêté fédéral concernant le transfert de capitaux
du Fonds de compensation du régime des allocations pour
perte de gain en faveur de l'assurance-invalidité**

Articles premier et 2

Le transfert de capitaux doit s'effectuer rétroactivement au 1^{er} janvier 1998. Nous vous renvoyons au chiffre 242 pour plus de détails.

Article 3

L'arrêté fédéral de portée générale est la forme juridique appropriée pour procéder à ce transfert de capitaux. En raison du délai référendaire de cent jours, l'entrée en vigueur fixée au 2^e alinéa ne sera possible qu'à partir du 1^{er} février 1998.

A défaut d'un mandat dans la constitution, dans une loi fédérale ou dans un arrêté de portée générale (cf. art. 7 de la loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11), l'arrêté fédéral doit être soumis au référendum. C'est pourquoi le 3^e alinéa déclare l'arrêté sujet au référendum. L'arrêté est limité au 30 juin 1998.

En outre, nous vous renvoyons au chiffre 242.

**46 Arrêté fédéral concernant le transfert temporaire
de cotisations du régime des allocations pour perte de gain
en faveur de l'assurance-invalidité**

Article premier

L'article 27, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile (LAPG; RS 834.1) accorde au Conseil fédéral la compétence de fixer le taux de cotisation. Le présent arrêté déroge à cette délégation de compétence accordée au Conseil fédéral.

Les cotisations des personnes exerçant une activité lucrative sont adaptées, de même que celles des personnes sans activité lucrative⁴²⁾.

⁴²⁾ L'adaptation des cotisations pour les personnes sans activité lucrative figurant à la lettre b découle de la valeur actuelle de la cotisation minimum des assurés n'exerçant aucune activité lucrative selon l'article 4 de l'ordonnance 96 du 13 septembre 1995 sur les adaptations à l'évolution des prix et des salaires dans le régime de l'AVS et de l'AI (RS 831.106). Une éventuelle modification de la cotisation minimum durant la validité de l'arrêté fédéral nécessiterait une adaptation correspondante de la lettre b.

Cette adaptation doit avoir lieu rétroactivement au 1^{er} janvier 1998. En outre, nous vous renvoyons au chiffre 243.

Article 2

Cet article règle la modification temporaire du taux de cotisation AI. Les cotisations des personnes exerçant une activité lucrative sont adaptées, de même que celles des personnes sans activité lucrative⁴³⁾.

Le relèvement des cotisations doit avoir lieu rétroactivement au 1^{er} janvier 1998. En outre, nous vous renvoyons au chiffre 243.

Article 3

La durée de validité de l'arrêté fédéral est limitée à la fin de l'année 2004. Cela s'explique par le fait que le pour mille cédé à l'AI retournera aux APG dès le 1^{er} janvier 2005. L'arrêté perdra sa validité dès que le montant du fonds de compensation du régime des APG sera, conformément à l'article 28 LAPG (RS 834.1), inférieur à la moitié du montant des dépenses annuelles.

En raison du délai référendaire de cent jours, l'entrée en vigueur fixée au 2^e alinéa ne sera possible qu'à partir du 1^{er} février 1998.

L'arrêté fédéral de portée générale est la forme juridique appropriée pour procéder à ce transfert de cotisations. A défaut d'un mandat dans la constitution, dans une loi fédérale ou dans un arrêté de portée générale (cf. art. 7 de la loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11), l'arrêté fédéral doit être soumis au référendum. C'est pourquoi le 3^e alinéa déclare l'arrêté sujet au référendum.

Nous vous renvoyons au chiffre 243 pour plus de précisions.

5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

51 Conséquences financières pour la Confédération

Conformément aux articles 77 et 78 LAI, les contributions de la Confédération s'élèvent à 37,5 pour cent des dépenses annuelles de l'AI. Pour les PC, la Confédération participe aux frais des cantons qui se situent entre 10 et 35 pour cent des dépenses cantonales annuelles selon la capacité financière du canton (art. 9 LPC).

L'épargne que réalisera la Confédération suite aux mesures d'économies introduites dans l'AI se montera, pour les six premières années, à 33 millions de francs en moyenne, en tenant compte des coûts supplémentaires des PC (cf. ch. 312, tableau 6). A long terme, les économies seront de l'ordre de 90 millions de francs.

⁴³⁾ L'adaptation des cotisations pour les personnes sans activité lucrative figurant à la lettre b découle de la valeur actuelle de la cotisation minimum des assurés n'exerçant aucune activité lucrative selon l'article 3 de l'ordonnance 96 du 13 septembre 1995 sur les adaptations à l'évolution des prix et des salaires dans le régime de l'AVS et de l'AI (RS 831.106). Une éventuelle modification de la cotisation minimum durant la validité de l'arrêté fédéral nécessiterait une adaptation correspondante de la lettre b.

En 1997, les intérêts de la dette versés par la Confédération s'élèveront à environ 37 millions de francs. Après l'exécution des mesures du message relatives au financement additionnel, les intérêts de la dette à la charge de la Confédération seront de l'ordre de 39 millions de francs par an⁴⁴⁾ pour les années allant de 1998 à 2004.

52 Conséquences financières pour les cantons

La participation des cantons aux dépenses annuelles de l'AI s'élève à 12,5 pour cent (art. 77 et 78 LAI). 65 à 90 pour cent des dépenses pour les prestations complémentaires sont à la charge des cantons (art. 9 LPC).

En fonction des capacités financières des cantons, les mesures d'économies introduites dans l'AI auront des effets différents. Au total, durant les six premières années, ces mesures n'auront aucun effet financier (cf. ch. 312, tableau 6). A long terme, les économies seront de l'ordre de 11 millions de francs par année.

En 1997, les intérêts de la dette versés par les cantons s'élèveront à environ 12 millions de francs. Après l'exécution des mesures du message relatives au financement additionnel, les intérêts de la dette à la charge de la Confédération seront de l'ordre de 13 millions de francs par an⁴⁵⁾ pour les années allant de 1998 à 2004.

53 Effets sur l'état du personnel

Les organes d'exécution de l'AI (offices AI) devront renforcer légèrement les effectifs de leurs services juridiques (cf. ch. 234). Pour le reste, les répercussions de la première partie de la révision ne devraient pas aggraver le problème du manque de personnel dans l'administration fédérale (OFAS).

6 Programme de la législature

Le projet se rattache à l'objectif 9 du Programme de la législature 1995–1999 du Conseil fédéral⁴⁶⁾ «Affermissement des bases financières de l'AVS/AI et de l'AC; élimination des structures et procédures dispendieuses dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale».

La 4^e révision de l'AI figure en outre dans le Programme de la législature sous la rubrique «Autres projets».

⁴⁴⁾ Par comparaison, un relèvement du taux de cotisations à l'AI de 0,3 point en 1999 (cf. ch. 241 et 322) réduirait les intérêts de la dette à la charge de la Confédération à 9 millions de francs par an.

⁴⁵⁾ Par comparaison, un relèvement du taux de cotisations à l'AI de 0,3 point en 1999 (cf. ch. 241 et 322) réduirait les intérêts de la dette à la charge des cantons à 3 millions de francs par an.

⁴⁶⁾ Cf. Rapport du 18 mars 1996 sur le Programme de la législature 1995–1999; FF 1996 II 350.

L'article 48 du Traité de Rome, qui consacre le principe fondamental de la libre circulation des travailleurs, implique l'établissement d'un système de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale (art. 51 du Traité). Ce principe, mis en œuvre par le règlement n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et par son règlement d'application n° 574/72, ne vise pas l'harmonisation des divers systèmes de sécurité sociale dans la Communauté, mais uniquement la coordination de ces systèmes. Les Etats membres ont la liberté de déterminer la structure et les caractéristiques de leur système de sécurité sociale, sous réserve du respect de certaines conditions, notamment des trois principes fondamentaux consacrés par ces règlements: l'égalité de traitement entre les nationaux et les ressortissants des autres Etats membres, ainsi que les réfugiés et les apatrides, la totalisation des périodes d'assurance effectuées dans les différents Etats, et l'exportation des prestations de sécurité sociale dans n'importe quel Etat de la Communauté. Le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71 s'étend aux travailleurs salariés ou non, qui se déplacent, à quelque titre que ce soit, à l'intérieur de la Communauté européenne, à condition qu'ils soient ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, apatrides ou réfugiés, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants. Tous sont couverts pendant leur vie active et également après la mise à la retraite ou la cessation de leur activité. Le champ d'application matériel englobe les branches classiques de la sécurité sociale. Il concerne notamment les prestations d'invalidité, y compris celles qui sont destinées à maintenir ou à améliorer la capacité de gain.

Un autre principe fondamental du droit communautaire, prévu à l'article 119 du Traité, est celui de l'égalité salariale entre hommes et femmes. Il s'agit d'une égalité dans le salaire (ou traitement ordinaire de base ou minimum) et de tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier. Cette disposition du Traité a notamment été mise en œuvre par la directive n° 79/7 du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale ainsi que par la directive n° 86/378 du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale, en sa teneur modifiée par la directive n° 96/97 du 20 décembre 1996.

Le Conseil a également adopté des recommandations dans le cadre de la politique sociale, notamment celle du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale, et celle du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale. Ces textes font partie du programme d'action de 1989 de la Commission pour la mise en œuvre de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. La première recommandation vise à reconnaître le droit fondamental de la personne à des ressources et à des prestations suffisantes

pour vivre conformément à la dignité humaine. Elle contient une série de principes généraux et d'orientations pratiques adressées aux Etats membres, visant à organiser la reconnaissance et la mise en œuvre de ce droit fondamental. La seconde recommandation énonce une série de principes et d'orientations pour les Etats membres, dans le but d'atteindre une convergence des politiques nationales dans les secteurs suivants: maladie, maternité, chômage, incapacité de travail, vieillesse et famille.

72 Les instruments du Conseil de l'Europe

Le Code européen de sécurité sociale, du 16 avril 1964, a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977⁴⁷⁾. Notre pays en a accepté notamment la partie IX, relative aux prestations d'invalidité.

Le rôle du Code consiste en premier lieu à garantir que les législations nationales des Etats contractants assurent un certain niveau de protection. C'est ainsi, par exemple, que la rente d'invalidité allouée doit atteindre, pour le bénéficiaire type (homme ayant une épouse et deux enfants), 40 pour cent au moins de son gain antérieur. Lorsque la législation nationale fixe un montant maximum pour la prestation ou pour le gain sur la base duquel est calculée la prestation (ce qui est le cas de la LAI), le montant de la prestation servie au bénéficiaire type ne peut, toutefois, pas être inférieur à la norme fixée par le Code pour un ouvrier masculin qualifié, dont le Code donne la définition.

Quant aux questions de financement, le Code prévoit que le coût des prestations et des frais d'administration doit être financé par voie de cotisations ou d'impôts, ou par les deux voies conjointement, selon des modalités qui évitent que les personnes disposant de faibles ressources n'aient à supporter une trop lourde charge et qui tiennent compte de la situation économique de la Partie contractante et de celle des personnes protégées. De plus, le total des cotisations d'assurance à la charge des salariés protégés ne doit pas dépasser 50 pour cent du total des ressources affectées à la protection des salariés, de leur épouse et de leurs enfants.

En outre, le Code contient une disposition concernant la suspension (c'est-à-dire le refus, la réduction ou le retrait) des prestations. En vertu de l'article 68, lettre f, la réduction des prestations n'est admissible que si l'invalidité a été provoquée par une faute intentionnelle.

Le Code européen de sécurité sociale (révisé), du 6 novembre 1990, va plus loin que les normes du Code européen de sécurité sociale de 1964, notamment par l'extension du champ d'application personnel et l'amélioration de la nature et du niveau des prestations; il introduit parallèlement une plus grande flexibilité: les conditions de ratification ont été assouplies, les normes sont formulées d'une manière suffisamment souple pour tenir compte au mieux des réglementations nationales. Il n'a toutefois été ratifié par aucun Etat, de sorte qu'il n'est pas encore entré en vigueur.

⁴⁷⁾ RO 1978 1491

La Charte sociale européenne, du 18 octobre 1961, signée mais non ratifiée par la Suisse, prévoit à son article 12 le droit à la sécurité sociale et à son article 15 le droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale.

La Charte sociale européenne, dans sa version révisée du 3 mai 1996, adapte le contenu matériel de la Charte de 1961 aux nouvelles circonstances. Le droit à la sécurité sociale figure à l'article 12, et l'article 15 établit le droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté. La Charte révisée n'est pas encore entrée en vigueur.

73 Compatibilité avec le droit européen

La première partie de la 4^e révision de l'AI est compatible avec le droit de la Communauté européenne.

La révision est également compatible avec les instruments du Conseil de l'Europe. Plus particulièrement l'article 7 LAI, dans sa version révisée, sera désormais conforme aux exigences du droit européen.

Malgré la suppression de la rente complémentaire pour le conjoint, le montant de la rente d'invalidité versée au bénéficiaire type au sens du Code dépasse encore ce que prescrit cet instrument.

8 Bases juridiques

81 Constitutionnalité

Les modifications de l'AI proposées s'appuient sur l'article 34^{quater}, 2^e, 4^e et 7^e alinéas, de la constitution, celles de la LAVS sur l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, de la constitution. Les modifications de la LPC ont leur base constitutionnelle dans l'article 11 des dispositions transitoires de la constitution.

La base constitutionnelle des deux arrêtés fédéraux de portée générale relatifs respectivement au transfert de capitaux du fonds de compensation des APG en faveur de l'assurance-invalidité et au transfert temporaire de cotisations des APG en faveur de l'AI trouve son fondement dans les articles 22^{bis}, 6^e alinéa, 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre d, et 34^{quater} de la constitution.

82 Délégation du droit de légiférer

Les compétences nécessaires à la mise en œuvre de l'AI, de l'AVS et des PC sont déléguées comme d'habitude au Conseil fédéral. Outre les compétences qui lui sont attribuées, le Conseil fédéral pourra également édicter des dispositions dans les domaines suivants:

établissement, évaluation et publication des statistiques, accès aux données récoltées, respect de la protection de la personnalité (art. 68, 1^{er} al., LAI), détermination des frais qui peuvent être pris en compte pour une information générale au plan suisse (art. 68, 2^e al., LAI), règlement de la procédure

d'opposition (art. 69 LAI), désignation d'une instance de recours indépendante de l'administration pour les prestations collectives ainsi que règlement de l'organisation et de la procédure (art. 75^{bis} LAI).

83 **Forme de l'acte à adopter**

Selon l'article 5, 1^{er} et 2^e alinéas, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), les actes législatifs de durée illimitée qui contiennent des règles de droit doivent, sous réserve de l'article 7, être édictés sous forme de loi. Les modifications de la LAI sont d'une durée illimitée et seront effectuées selon la procédure normale pour l'adoption d'actes législatifs.

Par contre, les mesures relatives au financement additionnel de l'assurance-invalidité par le biais du régime des allocations pour perte de gain sont d'une durée limitée (cf. ch. 242). Selon l'article 6, 1^{er} alinéa, LREC, les actes législatifs de durée limitée qui contiennent des règles de droit doivent être édictés sous forme d'arrêté fédéral de portée générale. En l'absence d'une autorisation spéciale prévue dans la constitution, dans une loi ou dans un arrêté fédéral de portée générale (cf. art. 7 LREC), on ne peut soustraire au référendum les deux arrêtés fédéraux de portée générale. Les deux arrêtés fédéraux doivent déployer leurs effets dès le début de 1998. Cela signifie qu'ils seront traités, conformément à l'article 11 LREC⁴⁸⁾, par les deux conseils durant la même session, selon la procédure extraordinaire.

N39407

⁴⁸⁾ Cf. loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (LREC; RS 171.11).

Finances de l'AI

(Montants en mio. de fr.)

Annexes

Tableau 1 (Sur la base des prix en 1997)

Année	Dépenses				Recettes				Compte de capital de l'AI				Taux de cotisation d'équilibre **)
	Réglementation actuelle	Economies révision 1 ^{re} partie	Intérêts	Total	Cotisations et recours	Recettes supplémentaires*)	Pouvoirs publics	Intérêts	Total	Variation annuelle	Etat fin de l'année	En pour-cent des dépenses	
1996	7 238		74	7 313	3230		3656	0	6886	- 427	- 1 575	- 21,5	1,59
1997	7 633		98	7 731	3244		3865	0	7109	- 622	- 2 197	- 28,4	1,69
1998	7 944		25	7 969	3 243	-225	3983	0	7451	- 518	- 515	- 6,5	1,76
1999	8 185	- 27	49	8 207	3276	227	4104	0	7607	- 600	- 1 105	- 13,5	1,79
2000	8 272	- 63	74	8 283	3309	229	4141	0	7679	- 604	- 1 688	- 20,4	1,78
2001	8 614	- 97	101	8 618	3347	232	4309	0	7888	- 730	- 2 385	- 27,7	1,83
2002	8 727	-123	134	8 738	3395	364	4369	0	8128	- 610	- 2 914	- 33,3	1,82
2003	9 140	-151	161	9 150	3448	370	4575	0	8393	- 757	- 3 572	- 39,0	1,88
2004	9 232	-165	189	9 256	3490	374	4628	0	8492	- 764	- 4 215	- 45,5	1,87
2005	9 850	-190	231	9 891	3543	135	4944	0	8622	-1269	- 5 341	- 54,0	1,97
2006	9 964	-197	280	10 047	3578	136	5023	0	8737	-1310	- 6 470	- 64,4	1,97
2007	10 488	-221	336	10 603	3618	137	5301	0	9056	-1547	- 7 798	- 73,5	2,05
2008	10 512	-224	394	10 682	3650	138	5340	0	9128	-1554	- 9 088	- 85,1	2,04
2009	11 027	-246	456	11 237	3690	140	5618	0	9448	-1789	-10 570	- 94,1	2,12
2010	11 022	-247	520	11 295	3724	140	5647	0	9511	-1784	-11 997	-106,2	2,10

Prévisions concernant l'évolution économique en pour-cent:

	Salaires	Prix
1997:	0,0	1,0
1998:	1,0	1,5
1999-2001:	2,5	2,0
dès 2002:	4,5	3,5

*) Recettes supplémentaires:

1^{er} janv. 1998: 2,2 milliards de francs provenant du transfert de capital des APG dans l'AI; déplacement de 1‰ des APG vers l'AI.1^{er} janv. 2002: Prélèvement de 1‰ de TVA.1^{er} janv. 2005: Déplacement de l'AI vers les APG - 1‰.

**) Taux de cotisation nécessaire pour couvrir les dépenses annuelles en tenant compte des subventions des pouvoirs publics.

Finances du régime des APG

Tableau 2

(Montants en mio. de fr.)

Sur la base des prix en 1997

Année	Dépenses	Recettes		Fonds APG		
	Total	Cotisations	Intérêts	Variation annuelle	Etat fin de l'année	En pour-cent des dépenses
1996	621	673	205	257	4613	743
1997	629	675	209	255	4868	774
1998	674	449	108	-117	2479	368
1999	689	453	95	-141	2289	332
2000	737	458	84	-195	2050	278
2001	685	462	76	-147	1862	272
2002	697	469	67	-161	1638	235
2003	733	476	58	-199	1384	189
2004	749	482	48	-219	1118	149
2005	726	731	43	48	1128	155
2006	797	739	42	-16	1074	135
2007	776	745	41	10	1048	135
2008	795	752	40	-3	1009	127
2009	823	758	38	-27	948	115
2010	839	765	35	-39	877	105

1998: Transfert de 2,2 milliards de francs des APG vers l'AI.

Transfert de cotisations des APG vers l'AI: -1‰ (taux de cotisation APG ramené à 2‰).

2005: Transfert de cotisations de l'AI vers les APG: +1‰ (taux de cotisation ramené à nouveau à 3‰).

Prévisions concernant l'évolution économique en pour-cent:

	Salaires	Prix
1997:	0,0	1,0
1998:	1,0	1,5
1999-2001:	2,5	2,0
dès 2002:	4,5	3,5

N39407

Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 25 juin 1997¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 19 juin 1959²⁾ sur l'assurance-invalidité (LAI) est modifiée comme suit:

Art. 4, 1^{er} al.

¹ L'invalidité au sens de la présente loi est la diminution de la capacité de gain, présumée permanente ou de longue durée, qui résulte d'une atteinte à la santé physique, mentale ou psychique provenant d'une infirmité congénitale, d'une maladie ou d'un accident.

Art. 5, 2^e al.

² Les personnes âgées de moins de 20 ans qui n'exercent pas d'activité lucrative sont réputées invalides lorsqu'elles présentent une atteinte à la santé physique, mentale ou psychique qui aura probablement pour conséquence une incapacité de gain.

Art. 7 Retrait ou réduction des prestations

¹ Les prestations en espèces peuvent être refusées, réduites ou retirées, temporairement ou définitivement, à l'assuré qui a, intentionnellement ou en commettant un crime ou un délit, causé ou aggravé son invalidité.

² Le 1^{er} alinéa est applicable aux prestations en faveur des proches qui ont, intentionnellement ou en commettant un crime ou un délit, causé ou aggravé l'invalidité de l'assuré.

¹⁾ FF 1997 IV 141

²⁾ RS 831.20

Art. 27, titre médian et 2^e et 3^e al.

Collaboration et tarifs

² *Le 3^e alinéa devient le 2^e alinéa.*³ *Abrogé**Art. 27^{bis} Litiges (nouveau)*¹ Les litiges entre assureurs et fournisseurs de prestations sont jugés par un tribunal arbitral.² Le tribunal arbitral compétent est celui du canton dans lequel le fournisseur de prestations est installé à titre permanent ou exerce sa profession.³ Les cantons désignent le tribunal arbitral et fixent la procédure. Le tribunal arbitral se compose d'un président neutre et de représentants en nombre égal des assureurs, d'une part, et des fournisseurs de prestations concernés, d'autre part. Les cantons peuvent confier les tâches du tribunal arbitral au tribunal cantonal des assurances, complété, dans ce cas, par des représentants en nombre égal de chacune des parties. La procédure devant le tribunal arbitral doit être précédée d'une conciliation.⁴ Les jugements doivent être motivés, indiquer les voies de droit et être communiqués par écrit aux parties.*Art. 28, al. 1, 1^{bis} et 1^{er}*¹ L'assuré a droit à une rente s'il est invalide à 50 pour cent au moins. La rente est échelonnée comme suit, selon le degré d'invalidité:

Degré d'invalidité	Droit à la rente en fractions d'une rente entière
50 pour cent au moins	une demie
66 ⅔ pour cent au moins	rente entière

^{1bis} et ^{1er} *Abrogés**Art. 29, 1^{er} al.*¹ Le droit à la rente au sens de l'article 28 prend naissance au plus tôt à la date dès laquelle:

- l'assuré présente une incapacité de gain durable de 50 pour cent au moins, ou
- l'assuré a présenté, en moyenne, une incapacité de travail de 50 pour cent au moins pendant une année sans interruption notable.

*Art. 34**Abrogé*

Art. 38, titre médian et 1^{er} al., première phrase

Montant des rentes pour enfants

¹ La rente pour enfant s'élève à 40 pour cent de la rente d'invalidité correspondant au revenu annuel moyen déterminant. . . .

Art. 68 Statistique, analyses, information du public (nouveau)

¹ L'assurance rembourse à la Confédération les frais externes liés aux statistiques et analyses concernant l'application et les effets de la loi, pour autant qu'elles soient nécessaires à l'application appropriée, efficace et rationnelle de la présente loi. Le Conseil fédéral régit l'établissement, l'évaluation et la publication des statistiques requises, ainsi que l'accès aux données récoltées. Ce faisant, il veille au respect de la protection de la personnalité.

² L'assurance rembourse les frais externes causés à la Confédération par l'information générale des assurés au plan suisse sur les prestations de l'assurance. Le Conseil fédéral détermine les frais qui peuvent être pris en compte.

Art. 69 Voies de droit

¹ Toute décision rendue en vertu de la présente loi peut être attaquée, dans les 30 jours, par voie d'opposition auprès de l'office AI qui l'a prise. Le Conseil fédéral règle la procédure et peut prévoir des exceptions au principe de la gratuité.

² Les décisions rendues sur opposition peuvent faire l'objet d'un recours auprès des autorités de première instance compétentes en matière d'assurance-vieillesse et survivants; les décisions de ces autorités peuvent à leur tour, par la voie du recours de droit administratif, être portées devant le Tribunal fédéral des assurances. Les articles 84 à 85^{bis} et 96 LAVS¹⁾ sont applicables par analogie.

Art. 73, 4^e et 5^e al. (nouveaux)

⁴ Les subventions prévues au 2^e alinéa, lettres b et c, sont accordées à condition qu'une planification cantonale ou intercantonale prouve qu'il existe un besoin spécifique.

⁵ L'Office fédéral des assurances sociales approuve la planification des besoins des cantons par voie de décision. Il peut assortir sa décision de réserves et d'obligations.

Art. 75^{bis} Voies de recours (nouveau)

¹ Les décisions prises par l'Office fédéral des assurances sociales en vertu des articles 73 et 74 peuvent faire l'objet d'un recours, dans les 30 jours dès la notification, auprès de l'autorité de recours indépendante de l'administration.

¹⁾ RS 831.10

² Le Conseil fédéral institue l'autorité de recours. Il règle son organisation et la procédure.

³ Les décisions de l'autorité de recours peuvent être attaquées par voie de recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral des assurances par l'Office fédéral des assurances sociales ainsi que par les cantons et les institutions qui sont concernés par la décision.

II

Modification du droit en vigueur

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

Art. 43^{ter}, 1^{er} al.

¹ Le Conseil fédéral fixe les conditions auxquelles les bénéficiaires de rentes de vieillesse ou de prestations complémentaires qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse et qui ont besoin d'appareils coûteux pour se déplacer, établir des contacts avec leur entourage ou assurer leur indépendance ont droit à des moyens auxiliaires.

2. La loi fédérale du 19 mars 1965²⁾ sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité est modifiée comme suit:

Art. 2c, let. a

Ont droit aux prestations au sens de l'article 2 les invalides:

- a. Qui présentent un degré d'invalidité de 40 pour cent au moins selon la loi fédérale sur l'assurance-invalidité;

III

Dispositions transitoires

a. Garantie des droits acquis pour les quarts de rente versés actuellement

Les quarts de rente versés actuellement continueront à l'être aux mêmes conditions après l'entrée en vigueur de la présente modification.

b. Transfert des rentes pour cas pénibles dans le régime des prestations complémentaires

¹ Les rentes fondées sur un degré d'invalidité inférieur à 50 pour cent doivent faire l'objet d'une révision dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente modification (art. 41 LAI).

¹⁾ RS 831.10

²⁾ RS 831.30

² Si la révision aboutit à la confirmation d'un degré d'invalidité de 40 pour cent au moins, l'office AI transmet sa décision à l'organe compétent en matière de PC pour qu'il détermine le droit aux prestations complémentaires. Jusqu'à la décision de l'organe PC, la rente pour cas pénibles continue à être versée.

c. Garantie des droits acquis pour les rentes complémentaires versées actuellement

Les rentes complémentaires versées actuellement continueront à l'être aux mêmes conditions après l'entrée en vigueur de la présente modification.

IV

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N39407

**Arrêté fédéral
concernant le transfert de capitaux du Fonds
de compensation du régime des allocations pour
perte de gain en faveur de l'assurance-invalidité**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse;

vu les articles 22^{bis}, 6^e alinéa, 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre d, et 34^{quater} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 25 juin 1997¹⁾,

arrête:

Article premier Transfert de capitaux

2200 millions de francs seront transférés du Fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain, prévu à l'article 28 de la loi fédérale du 25 septembre 1952²⁾ sur le régime des allocations pour perte de gain, en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile, au Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, prévu à l'article 107 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants³⁾, en faveur des comptes de l'assurance-invalidité (art. 79 LAI⁴⁾).

Art. 2 Date du transfert de capitaux

Le transfert de capitaux visé à l'article premier sera effectué à titre rétroactif au 1^{er} janvier 1998.

Art. 3 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 1^{er} février 1998 et a effet jusqu'au 30 juin 1998.

N39407

¹⁾ FF 1997 IV 141

²⁾ RS 834.1

³⁾ RS 831.10

⁴⁾ RS 831.20

Arrêté fédéral concernant le transfert temporaire de cotisations du régime des allocations pour perte de gain en faveur de l'assurance-invalidité

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 22^{bis}, 6^e alinéa, 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre d, et 34^{quater} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 25 juin 1997¹⁾,

arrête:

Article premier Cotisations au régime des APG

En dérogation à l'article 27, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 25 septembre 1952²⁾ sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile (LAPG):

- a. le taux de cotisation des personnes exerçant une activité lucrative est fixé rétroactivement au 1^{er} janvier 1998 à 0,2 pour cent;
- b. les cotisations des personnes sans activité lucrative sont fixées rétroactivement au 1^{er} janvier 1998 à des montants allant de 8 à 200 francs par an.

Art. 2 Cotisations à l'AI

En dérogation à l'article 3, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité³⁾:

- a. le taux de cotisation des personnes exerçant une activité lucrative est augmenté rétroactivement au 1^{er} janvier 1998 de 0,1 point;
- b. les cotisations des personnes sans activité lucrative sont augmentées rétroactivement au 1^{er} janvier 1998 d'un montant allant de 4 à 100 francs par an.

Art. 3 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 1^{er} février 1998 et a effet aussi longtemps que le montant du Fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain, prévu à l'article 28 LAPG, n'est pas inférieur à la moitié du montant des dépenses annuelles, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2004.

N39407

¹⁾ FF 1997 IV 141

²⁾ RS 834.1

³⁾ RS 831.20; RO ...

**Message relatif à la 4e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, première partie
(4e révision de l'Ai, 1re partie) du 25 juin 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.052
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.09.1997
Date	
Data	
Seite	141-198
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 158

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.