

Premières expériences de l'assurance-invalidité fédérale

Autor(en): **Lanfranchi, Michel-H.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **54 (1962)**

Heft 2

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385228>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La « méthode institutionnelle » ne peut tenir ses promesses que si elle s'engage et demeure dans une voie médiane entre la contrainte et la liberté. Qui entend pratiquer cette méthode doit admettre qu'il est faux de transposer purement et simplement la notion politique de la liberté – qui concerne chacun – aux collectivités économiques et qu'il est tout aussi faux, comme on le fait de l'autre côté du rideau de fer, d'assujettir les collectivités économiques, les « organismes sociaux » et entités similaires à la dictature d'un pays. Il s'agit de laisser à droite la notion de liberté mal comprise et mal appliquée par les tenants du libéralisme et de l'individualisme, et à gauche la conception, tout aussi fautive, d'un collectivisme autoritaire.

(A suivre.)

Premières expériences de l'assurance-invalidité fédérale

Par *Michel-H. Lanfranchi*,

secrétaire de la Commission cantonale genevoise de l'assurance-invalidité

Introduction

Le 19 juin 1959, l'Assemblée fédérale adoptait à l'unanimité la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, dont, quelques jours plus tard, le Conseil fédéral fixait l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1960. Si ce vote n'eût certes pas parmi le peuple suisse les résonances du vote du 20 décembre 1946, par lequel l'Assemblée fédérale avait adopté la loi fédérale concernant l'assurance-vieillesse et survivants, il n'en est pourtant pas moins important et l'on serait même tenté de le qualifier de plus important encore puisque l'assurance-invalidité a pour but premier non pas de verser des rentes, mais de permettre, si possible, à des hommes atteints dans leur santé et, parce qu'atteints dans leur santé, atteints dans leur capacité de gain, de sauvegarder leur dignité et d'assurer leur place dans l'économie du pays.

Je remercie ceux qui m'ont ouvert les colonnes de cette revue de me donner la possibilité d'évoquer, sous l'optique d'un secrétaire de Commission AI, les premières expériences faites dans l'application d'une loi tant attendue et qui a été conçue de telle sorte qu'elle doit apporter beaucoup si toute la communauté helvétique accepte de se demander en quoi elle est concernée par elle. Je m'excuse d'emblée auprès de mes lecteurs de ce que mes propos pourraient avoir de trop absolu ou au contraire de trop général. Je voudrais au cours de cet article remplir l'une des tâches les plus essentielles incombant aux responsables de l'application de la loi: l'*information*; l'expérience de deux années d'activité m'a permis de constater com-

bien le peuple suisse en général et les invalides en particulier connaissent mal et parfois même pas du tout les mobiles, les buts et les possibilités de l'assurance-invalidité.

La première partie de cet article sera consacrée à l'étude très générale de l'assurance-invalidité et au fonctionnement de ses organes; dans la seconde partie seront évoquées quelques expériences faites au cours de ces vingt-quatre derniers mois.

I^{re} Partie: Qu'est ce que l'assurance-invalidité ?

A. Les bénéficiaires

Les diverses conditions générales posées par la loi pour acquérir la qualité de bénéficiaire font que ceux-ci peuvent être classés en trois catégories:

Les *Suisses* n'ont qu'à être assurés à l'assurance-vieillesse et survivants.

Les *étrangers majeurs* doivent non seulement être assurés à l'assurance-vieillesse et survivants, mais, au surplus, soit avoir cotisé pendant dix années au moins, soit être domiciliés en Suisse depuis quinze ans au moins.

Les *étrangers mineurs* doivent, comme les étrangers majeurs, soit avoir cotisé pendant dix années au moins, soit être domiciliés en Suisse depuis quinze ans au moins; néanmoins, s'ils ne remplissent aucune de ces conditions, mais qu'ils sont nés invalides en Suisse ou qu'à la survenance de l'invalidité ils résident en Suisse depuis au moins une année ou depuis leur naissance, il suffit que leur père ou mère remplisse les conditions de cotisation ou de domicile; enfin, le mineur étranger dont l'un des parents est de nationalité suisse peut bénéficier des mesures de réadaptation au même titre qu'un mineur suisse.

B. Notion de l'invalidité

La notion de l'invalidité est clairement définie à l'article 4 de la loi:

« 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 ou mentale provenant d'une infirmité congénitale, d'une maladie ou d'un accident. »

La lecture attentive de cet article permet de dénombrer trois conditions essentielles et interdépendantes, qui doivent être toutes trois réalisées pour que l'invalidité au sens de la loi soit établie:

1^{re} condition: une *cause*, c'est l'atteinte à la santé provoquée par une maladie, un accident, ou encore une infirmité congénitale figurant dans une liste faisant l'objet d'ordonnances du Conseil fédéral.

2^e condition: une conséquence, c'est la diminution de la capacité de gain.

Dans le cas des personnes sans activité lucrative, notamment les ménagères et les membres de communautés religieuses, c'est la diminution de la possibilité d'accomplir leurs travaux habituels. Pour les mineurs, c'est la vraisemblance d'une diminution future de la capacité de gain.

3^e condition: un élément de temps. La diminution de la capacité de gain doit être présumée permanente ou de longue durée.

C. Les prestations

Elles sont de deux ordres: les mesures de réadaptation, les rentes.

Tant la volonté du législateur que la structure même de la loi marquent l'importance prépondérante des mesures de réadaptation; l'octroi d'une rente ne pouvant être envisagé qu'en cas d'impossibilité ou d'échec de la réadaptation.

1. *Les mesures de réadaptation.* La réadaptation des invalides est donc le but premier et essentiel de la loi sur l'assurance-invalidité, laquelle vise d'abord à améliorer, à rétablir ou à sauvegarder la capacité de gain des invalides. Pour permettre et garantir la réalisation de ce but, la loi contient une énumération, qu'il n'est pas osé de qualifier d'impressionnante, de prestations diverses:

- a) *Les mesures médicales* sont plus ou moins étendues selon que la cause de l'invalidité est une maladie ou un accident ou qu'elle est une infirmité congénitale; en cas de maladie ou d'accident, l'assurance-invalidité ne prend en charge que les mesures médicales qui sont directement nécessaires à la réadaptation et non pas celles qui font partie du traitement de l'affection comme telle qui sont le fait de l'assurance-maladie ou de l'assurance-accidents. Par contre, en cas d'infirmité congénitale, l'assurance prend alors en charge les mesures médicales nécessaires au traitement de l'infirmité susceptible d'entraîner une atteinte future à la capacité de gain, mais cela uniquement pour les mineurs; toutefois, jusqu'en 1964, les majeurs sont mis au bénéfice des mêmes prestations si, étant de courte durée, elles sont de nature à supprimer ou atténuer l'infirmité congénitale. Il est évident que pour l'une comme pour l'autre des hypothèses l'assurance ne paie que les mesures médicales reconnues éprouvées et efficaces par la science.
- b) *L'orientation professionnelle*, première des mesures d'ordre professionnel qui peut être mise à la charge de l'assurance et dont le but est de faciliter et d'assurer le reclassement ou la rééducation.

- c) Le *reclassement dans une nouvelle profession* et la *rééducation dans l'ancienne profession*, qui supposent diverses mesures telles que stage en atelier de réadaptation, programme d'études, apprentissage accéléré ou complet, etc.
- d) Le *placement*, qui est la dernière des prestations, celle qui doit consacrer la réussite, l'échec ou la demi-réussite de la réadaptation.

Certaines mesures sont réservées plus particulièrement aux mineurs :

- e) Les *subsidés de formation scolaire spéciale*, qui comprennent une contribution aux frais d'écolage et une contribution aux frais de pension hors de la famille lorsque le mineur, du fait de son invalidité, ne peut fréquenter l'école publique et doit suivre un enseignement spécial adapté à son genre de handicap.
- f) Les *subsidés pour les frais supplémentaires de formation professionnelle initiale* lorsque, du fait de l'invalidité, cette formation coûte notablement plus cher que celle d'un adolescent valide.
- g) Les *mesures pédagogiques préscolaires*, qui doivent permettre de préparer une meilleure adaptation à l'enseignement scolaire spécial.
- h) Les *subsidés pour enfants inaptes à recevoir une instruction*, à titre de contribution aux frais de pension lorsqu'ils sont placés dans un établissement, ou à titre de contribution aux frais de soins spéciaux et de garde s'ils sont soignés à la maison ou dans une famille.

Les prestations que nous venons d'énumérer sont des prestations que nous pourrions qualifier de primaires; il en existe d'autres qui peuvent être taxées de secondaires non pas quant à leur importance, mais plutôt parce qu'elles doivent permettre soit l'application des mesures que nous venons d'énumérer, soit l'accomplissement du travail quotidien, et parfois les deux :

- i) Les *moyens auxiliaires* énumérés à l'article 14 du règlement d'application de la loi, lesquels doivent permettre à l'invalidé de récupérer, de maintenir ou de sauvegarder sa capacité de gain en lui facilitant l'exercice d'une activité lucrative; il peut s'agir aussi bien d'une canne que d'une prothèse ou encore de fauteuils roulants, de véhicules avec ou sans moteur et même d'aménagement de postes de travail.
- j) Les *frais de transport* pour permettre à l'invalidé de se rendre dans les lieux où il subira les mesures de réadaptation, qu'elles soient médicales, fonctionnelles ou professionnelles.

k) Les *indemnités journalières*, qui doivent couvrir, totalement ou partiellement, les pertes de salaire que les majeurs pourraient subir du fait des mesures de réadaptation octroyées par l'assurance-invalidité. Ces indemnités journalières sont calculées sur la même base que les allocations militaires pour perte de gain, auxquelles on ajoute un supplément de 10 à 30% selon que l'invalidé subit les mesures de réadaptation en externat, en semi-internat ou en internat. Les femmes (entre autres les ménagères) qui sont soumises à des mesures de réadaptation peuvent toucher des indemnités journalières pour elles et pour leurs enfants.

Si l'application de l'une ou de plusieurs des mesures de réadaptation que nous venons d'examiner n'ont pas pour résultat une réadaptation complète de l'assuré, il appartient alors à l'assurance d'examiner si l'octroi d'une rente ne se justifie pas.

2. Les *rentes*, dont en principe seuls les assurés majeurs peuvent bénéficier, sont de trois ordres:

- a) les *rentes entières* si le degré de l'invalidité est fixé entre $66\frac{2}{3}$ et 100%;
- b) les *demi-rentes* si le degré d'invalidité est fixé entre 50 et $66\frac{2}{3}$ %;
- c) les *demi-rentes* si le degré d'invalidité est fixé entre 40 et 49% et s'il y a cas pénible.

La détermination du degré d'invalidité est obtenue par la comparaison du gain que l'invalidé pourrait obtenir au moment de l'examen de sa demande s'il était valide et du gain qu'il est en mesure de réaliser comme invalide au même moment.

Lorsque l'invalidité est présumée permanente, la rente est versée dès le premier jour du mois au cours duquel l'invalidité est survenue; par contre, si l'invalidité est présumée de longue durée, la rente ne peut être versée qu'après 360 jours d'incapacité totale de travail. Pour le surplus, le système des rentes est absolument calqué sur celui des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants aux exceptions près suivantes:

- a) le mari invalide qui n'a pas droit à une rente de couple parce que sa femme n'est pas invalide pour la moitié au moins ou n'a pas 60 ans a droit à une rente complémentaire de 40% pour celle-ci;
- b) l'invalidé, homme ou femme, a droit à une rente complémentaire pour chacun de ses enfants; ces rentes complémentaires étant de 40% si un seul conjoint est invalide et de 60% si les deux conjoints sont invalides.

3. *L'allocation pour impotent*. Les invalides majeurs dans la gêne qui ne peuvent accomplir les actes ordinaires de la vie, c'est-à-dire

qui ont besoin d'une façon plus ou moins permanente de soins spéciaux et d'une garde, ont droit à une allocation spéciale, graduée en tiers selon que l'impotence est faible, moyenne ou grave.

D. L'organisation

1. Les *commissions AI* se sont vu confier la compétence d'octroyer les mesures énumérées par la loi; ces commissions rendent des prononcés qui sont transmis aux caisses de compensation. Celles-ci les transforment en décisions après calcul éventuel des rentes ou des indemnités journalières. Ces commissions sont composées de cinq spécialistes, à savoir: un juriste, un médecin, un spécialiste de la réadaptation professionnelle, un spécialiste du marché du travail et un assistant social. Il est indispensable que l'une au moins de ces cinq personnes soit une femme.

Les commissions disposent d'un secrétariat qui fait partie intégrante des caisses cantonales de compensation. Le chef de ce secrétariat est soit le gérant de la caisse, soit un autre fonctionnaire, qui assume la charge de secrétaire de la commission et assiste aux séances avec voix consultative.

2. L'*Office régional de réadaptation professionnelle* a pour mission de préparer, d'organiser, de surveiller l'exécution de mesures de réadaptation professionnelle. Il agit sur mandat de la Commission AI, qui le charge de lui fournir tous les renseignements nécessaires à l'exécution des mesures de réadaptation professionnelle. Il fait rapport à la commission, qui, sur la base de ses constatations et de ses conclusions, se détermine et prescrit les mesures dont l'invalidé doit bénéficier. Lorsque la décision est prise, c'est à l'Office régional qu'il appartient d'appliquer ou de veiller à l'application des mesures de réadaptation professionnelle.

3. Les *caisses de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants* se sont vu confier de nouvelles tâches. Il a été ainsi possible de profiter de l'expérience de ces organes et d'éviter de créer de toutes pièces de nouveaux services administratifs. Les caisses cantonales de compensation gèrent les secrétariats des diverses commissions cantonales; par contre, toutes les caisses de compensation, qu'elles soient cantonales, professionnelles ou interprofessionnelles, reçoivent les prononcés des commissions et les transforment en décisions. Ce sont elles qui paient certaines prestations telles que les rentes, les allocations pour impotent, les indemnités journalières qu'elles ont mission de calculer.

4. La *centrale de compensation* est chargée de payer toutes les prestations qui ne sont pas du ressort des caisses de compensation; c'est donc à elle que les secrétariats et les offices régionaux communiquent les factures des divers fournisseurs de l'assurance-invalidité.

5. L'Office fédéral des assurances sociales édicte les directives qui doivent permettre une application aussi uniforme que possible des dispositions légales sur tout le territoire de la Confédération.

6. Les *organes de recours* sont, en première instance, à Genève, la Commission cantonale genevoise de recours AVS et, en seconde instance, le Tribunal fédéral des assurances à Lucerne.

7. Les *services sociaux* publics ou privés auxquels les commissions et les offices régionaux peuvent faire appel pour procéder à des enquêtes sociales particulières.

II^e Partie: Les expériences

Dans cette seconde partie, nous examinerons diverses expériences faites en matière d'organisation et de procédure, puis nous évoquerons divers problèmes posés par l'examen des demandes et, enfin, nous émettrons quelques réflexions suggérées par l'application de la loi.

Comme vous le constaterez, l'ordre de cette partie n'est pas parallèle à celui de la première partie, parce que nous avons essayé de traiter cette seconde partie avec pragmatisme. Enfin, nous ne jugerons pas inutile de préciser que les expériences et les idées qui vont faire l'objet des lignes suivantes sont celles faites par une commission ou émises par un secrétaire de commission, celle et celui de Genève, et, de ce fait, ne sont pas forcément valables pour les autres commissions de Suisse et acceptées par tous les secrétaires de commission ou par les responsables de l'Office fédéral des assurances sociales.

A. *Expérience en matière d'organisation*

1. *Le secrétariat.* Le 4 janvier 1960, le personnel du secrétariat prit possession de locaux fraîchement aménagés d'un matériel et d'un mobilier neufs, d'un ou deux fichiers conçus sur des données très théoriques, en d'autres termes c'est tout juste si l'on peut dire que l'infrastructure du secrétariat était en place. Avec le recul du temps, on doit admettre que très peu nombreux sont ceux qui, dès le début, ont eu une vue claire de ce qui allait se passer; il n'est pas exagéré d'affirmer que les prévisions les plus audacieuses ont été dépassées; dès la première quinzaine de janvier, ce fut une double avalanche: celle des directives d'application de l'Office fédéral des assurances sociales, qu'il fallut assimiler et se préparer à appliquer dans des délais très courts, et celle des demandes à enregistrer et à instruire. Le travail auquel il fallut s'atteler fut et reste encore très astreignant, mais combien riche d'enseignement; tout compte fait, il est heureux que l'on n'ait pas eu le temps de trop bien concevoir l'organisation du secrétariat, de trop bien le polir, qu'il ait fallu agir plus par pragmatisme que par méthode; nous

ne nierons pas que cette façon de faire a entraîné quelques inconvénients, dont certains de taille, toutefois l'avantage majeur et, à notre avis, déterminant, c'est qu'une organisation quelque peu provisoire a permis d'enregistrer très soigneusement les lacunes, les points faibles, les points valables et de préparer à la lumière de l'expérience une organisation efficace, souple, aussi peu dispendieuse que possible et adaptée non plus à une période de mise en place par définition transitoire et perturbée, mais à une période d'application normalisée. Ce n'est d'ailleurs qu'après dix-huit mois de travail et sans que cela nuise à l'essentiel de notre tâche, c'est-à-dire instruire les dossiers et exécuter les instructions et décisions de la commission, que nous avons commencé à préparer un plan de réorganisation et à le mettre à exécution au fur et à mesure des possibilités; ce n'est qu'en ce début de 1962 que, pouvant enfin concevoir ce que le secrétariat sera après la fin de la période transitoire, nous sommes en mesure d'envisager de parachever le plan de réorganisation; nous savons que sa mise en place exigera encore de longs mois de travail et d'efforts, mais, cette tâche achevée, le secrétariat sera alors le garant d'une application équitable de la loi et un organisme efficace au service des invalides.

2. *La Commission AI.* Les instructions reçues de l'Office fédéral des assurances sociales prévoyaient qu'une seule commission serait nécessaire à la liquidation des demandes déposées à Genève; il fallut bien vite se rendre à l'évidence que de telles instructions relevaient d'une pure vue de l'esprit, et bientôt c'est deux, puis trois commissions ou plutôt sections qui furent mises en place; à l'heure actuelle, les trois sections sont toujours à l'œuvre et ce n'est que dans plusieurs semaines que l'on pourra songer à mettre l'une d'elles en veilleuse; il est par contre hors de propos que l'on puisse envisager qu'une seule commission soit un jour à même de liquider les demandes nouvelles et complémentaires.

Dès le début de leurs travaux, les trois sections de la commission genevoise prirent conscience que leur tâche ne prendrait sa véritable valeur que si elles réalisaient deux conditions essentielles: d'une part, l'expérience d'une recherche des solutions vraies, aussi difficiles qu'elles soient et sans se contenter, sous prétexte que la liquidation des demandes était urgente et que l'on procéderait à des révisions ultérieures, de la solution de facilité consistant à accorder des rentes; d'autre part, instaurer une réelle collaboration.

Ces deux déterminations firent que les sections durent s'astreindre, autant que faire se peut, à étudier les cas à fond dès le premier examen, à éviter les prononcés provisoires. Il est en effet apparu logique d'acquérir au plus tôt une technique de travail qui deviendrait celle de la commission dans les années à venir; une telle conception de leur mission a supposé un grand effort de chacun des

membres pour assimiler les directives de l'Office fédéral des assurances sociales, apprendre à travailler ensemble, trouver un style de travail aussi fécond que possible. C'est dans cet esprit que la commission genevoise a renoncé à la circulation des dossiers, parce qu'il a été admis que ce mode de faire risquait de rendre plus difficile la collaboration et moins certaine la garantie d'une solution de synthèse.

L'expérience, bien que courte, a démontré la valeur du principe des commissions tel qu'il a été conçu par les experts chargés de préparer la loi. Les commissions sont des organes parfaitement adaptés à la mission qui leur est dévolue; la compétence de leurs membres, la souplesse de leur procédure, l'autorité qu'elles auront à acquérir dans leur canton respectif doivent être les garants de leur efficacité et de leur raison d'être; il reste certainement bien des problèmes de liaison à résoudre, en particulier avec les deux secrétariats, pour qu'à l'efficacité soit jointe la rapidité; ces deux critères étant essentiels pour le respect des droits des assurés.

3. *L'Office régional.* Pour cet organe, dont l'importance ne sera jamais assez soulignée, l'entrée en vigueur de la loi a également exigé un très gros effort d'adaptation; il lui a fallu dans le même temps faire face à des problèmes très divers. D'abord adapter ses efforts à ceux de la commission et des secrétariats afin qu'il n'y ait qu'un effort commun ayant pour but une solution commune dans l'intérêt premier de l'invalidé (cette tâche sera encore l'un des soucis majeurs des mois à venir); d'autre part, prendre des contacts, entrer en relation avec les employeurs, organiser des stages de réadaptation, préparer le placement, surveiller les placements pendant la période d'essai, en un mot, mettre totalement à profit toutes les possibilités tant légales que financières offertes par l'assurance. La tâche des offices régionaux a été lourde pendant toute cette période de mise en chantier, car il a fallu s'adapter à des situations nouvelles qui modifiaient sensiblement l'état ancien lorsqu'il existait, de prendre conscience des limites nouvelles des possibilités de réadaptation malgré les moyens très souvent généraux mis à disposition par l'assurance. La commission genevoise, en accord avec l'Office régional de Genève, a voulu tenter des réadaptations même lorsque, à vue humaine, il y avait peu de chance d'arriver à une autre solution que l'octroi d'une rente; il a été admis que cela devait être bénéfique aux responsables de l'Office régional, aux membres et au secrétariat de la commission.

Pour le surplus, il nous paraît indispensable que l'évolution des offices régionaux fasse l'objet d'études sérieuses, car c'est eux, encore plus que les commissions ou les secrétariats, qui seront responsables des contacts humains au sein de l'assurance; leur mission ne devrait pas se limiter à la préparation et à la surveillance de

mesures de réadaptation avec, comme couronnement, le placement; elle devrait également comprendre directement ou indirectement l'étude de toutes mesures aptes à maintenir les bienfaits de la réadaptation professionnelle. Plus les offices régionaux pourront étendre et affermir ces contacts humains, plus l'assurance sera à même d'être ce qu'elle doit devenir: une assurance sociale à la taille de l'homme; pour cela, il faudra de plus en plus qu'ils soient conçus en fonction des zones territoriales sur lesquelles s'étend leur compétence, qu'ils soient adaptés aux contextes sociologiques et démographiques, aux composantes sociales, aux structures économiques, aux besoins et aux équipements de ces régions, qu'ils disposent du personnel indispensable à l'accomplissement de leur tâche, dont il ne faut pas s'attendre à ce qu'elle diminue au cours des années à venir.

B. Expériences en matière de procédure

1. *Généralités.* Les directives édictées par l'Office fédéral des assurances sociales, en matière de procédure, ont permis aux commissions et aux secrétariats d'agir avec une souplesse bien nécessaire pour pallier les demandes trop souvent incomplètes des assurés, leur assurer le bénéfice des prestations qu'ils pouvaient prétendre; quoique désormais commissions et secrétariats soient à même de se renseigner ou d'être renseignés le plus complètement possible, il est à espérer que la procédure ne sera pas rendue trop rigide, mais qu'au contraire elle continue à être sans rigueur tracassière afin que l'action des commissions soit prompte et adaptée à chaque cas particulier; nous n'en sommes pas moins conscients qu'il est important de prendre toutes les mesures propres à éviter des abus, car si, comme nous l'avons déjà souligné, il faut tout mettre en œuvre pour que les invalides soient informés des droits que la loi sur l'assurance-invalidité leur a donnés, il est tout aussi important de bien les renseigner dès le début sur les limites de leurs droits; bien des malentendus et des rancœurs seront ainsi évités.

2. *L'enregistrement des demandes* a causé, dès le début de la mise en vigueur de la loi, plus d'un souci au secrétariat. L'arrivée massive des demandes n'a pas permis d'assurer un enregistrement aussi régulier qu'il eût été souhaitable; toutefois, ces temps ne sont plus qu'un souvenir et actuellement les demandes sont enregistrées au fur et à mesure qu'elles sont déposées, tous les problèmes pratiques étant résolus; il n'est cependant pas inutile de relever les deux phénomènes suivants: d'une part, les prévisions qui avaient été faites avant l'entrée en vigueur de la loi prévoyaient qu'à Genève il serait déposé 4050 demandes au cours de la première année et qu'ensuite le dépôt des demandes n'excéderait pas environ 450 dossiers par année, soit 35 à 40 par mois. Or, le secrétariat, après avoir

enregistré 2975 demandes au cours de l'année 1960, enregistre encore 80 à 90 demandes par mois, soit environ trois fois plus que les prévisions; toutefois, le nombre des demandes envisagé pour fin 1961, soit 4500, n'a pas été atteint puisque au 31 décembre 1961 il y avait 4215 demandes déposées.

D'autre part, le nombre des demandes complémentaires est certainement beaucoup plus grand que celui qui avait été initialement prévu, et ici aussi il y a loin de la théorie à la pratique; il est incontestable que les commissions devront consacrer de plus en plus de temps à l'étude des demandes complémentaires et des rapports de l'Office régional; il n'est pas erroné de dire que plus du tiers des dossiers examinés au cours des séances par la Commission cantonale genevoise sont des dossiers au sujet desquels il y a déjà eu une première délibération et il est fort possible que cette proportion augmente encore.

3. *L'instruction des dossiers* a exigé une organisation dont la mise au point a été délicate à plus d'un titre, et cela pour plusieurs raisons; rappelons d'abord que la mission première des secrétariats est de mettre à disposition des commissions des dossiers clairs, complets et précis; cette tâche peut, de prime abord, ne pas paraître particulièrement difficile, et pourtant il a fallu très vite se rendre à l'évidence que, aussi bien les invalides que les fournisseurs et trop souvent même les services sociaux sous-estimaient trop l'importance des renseignements qu'ils devaient ou pouvaient fournir, attribuant aux commissions et aux secrétariats des dons que seule la pythie semble avoir possédés. Deux solutions s'imposèrent alors au secrétariat genevois: une meilleure information de tous les milieux intéressés afin qu'ils comprennent les besoins et les désirs de la commission et la mise sur pied d'un système d'enquête aussi précis que possible auprès de toutes les personnes et de tous les services susceptibles de renseigner les organes de l'AI. A l'heure actuelle, le travail d'information est en cours; c'est en effet une tâche de longue haleine et notre avis est que, sur le plan cantonal, car c'est celui qui nous intéresse plus particulièrement, un plan de coordination devra être mis sur pied si l'on veut qu'à la longue tous les problèmes posés par la mise en vigueur de la loi sur l'assurance-invalidité soient étudiés et résolus sagement; une telle méthode permettra d'ailleurs à chaque service public ou privé spécialisé de prendre une nouvelle conscience de leur mission, laquelle devra s'intégrer désormais dans une tâche commune, dans un tout cohérent; grâce à un travail sérieux, notre secrétariat dispose actuellement d'un dispositif d'enquête qui doit faciliter la constitution de dossiers parfaitement adaptés aux besoins.

4. *L'exécution des mesures ordonnées par la commission* a soulevé bien des problèmes et la très fréquente précision des direc-

tives de l'Office fédéral des assurances sociales n'a pas empêché la recherche de solutions d'espèce, qui sont pour la plupart appliquées avec succès; en effet si, en théorie, il était relativement facile de proposer ou de prescrire des solutions apparemment d'un emploi universel, en pratique il a fallu très vite se rendre à l'évidence que chaque cas posait des problèmes particuliers pour lesquels il a bien fallu trouver une solution valable; comme pour l'instruction des dossiers la recherche des solutions ne pouvait être le fait de la seule commission ou du seul secrétariat, il a fallu faire appel au concours des médecins traitants, des établissements scolaires, des fournisseurs divers; c'est pourquoi, comme nous l'écrivons au paragraphe précédent, l'information, la liaison, la coordination de toutes les personnes ou services qui, directement ou indirectement, ont un lien avec l'assurance-invalidité, constituent actuellement un des impératifs les moins contestables; c'est à ce prix que les solutions d'ensemble seront possibles, pour le plus grand bien des invalides.

5. La *révision* des dossiers, après une première décision de l'assurance, est une phase de la procédure qui, de peu fréquente qu'elle était jusqu'alors, tend désormais à se généraliser; rien de définitif n'a encore été mis sur pied dans ce domaine où l'expérience manque; il conviendra de veiller à ce que cette mesure soit totalement efficace, c'est-à-dire qu'elle apporte à l'invalidé l'assurance que tout ce qui peut être fait pour lui est fait, mais aussi qu'elle dépiste ceux qui voudraient abuser, car malheureusement ils existent.

C. Problèmes posés par l'examen des demandes

1. S'il est encore difficile et même presque impossible d'avoir, à l'heure actuelle, une idée précise des effets de la loi, c'est que la très grande majorité des demandes déposées au cours des deux dernières années de l'assurance émanent d'assurés dont l'invalidité est bien antérieure au 1^{er} janvier 1960; les conséquences de ce phénomène, par ailleurs prévisibles, sont multiples; d'abord, la détermination même de la cause de l'invalidité n'est pas aisée, car ses conséquences directes se confondent souvent avec elle et, au surplus, à la cause purement médicale et objective, le temps a ajouté des composantes d'ordre psychique et caractériel indéniable chez des handicapés qui n'ont pu se réadapter faute de moyens, malgré les efforts méritoires des services sociaux ou des services d'assistance; ainsi, à la santé déficiente vint s'ajouter trop souvent le repli sur soi-même, la rancœur, parfois la révolte, conditions rêvées pour favoriser la fixation dans l'état maladif et la sinistrose; l'examen des possibilités de réadaptation ou la détermination du degré de la capacité de gain ne fut pas facilitée non plus par l'âge, la longue inactivité cause de désadaptation à l'ancienne profession et de quasi-impossibilité d'adaptation à une nouvelle; soulignons comme complication sup-

plémentaire que nombre de ces invalides étaient auparavant des manœuvres sans formation professionnelle bien définie, ce qui ne facilite pas le reclassement. Une très grande partie des demandes durent donc être liquidées par une rente, parfois après l'échec d'un essai de placement, dont la cause furent, il est vrai, plus souvent des déficiences caractérielles que des handicaps médicaux; il aurait été, néanmoins, fort inique d'opposer un refus à la demande de prestations et de faire subir à l'invalidé les conséquences d'une situation dont il n'était pas le principal responsable.

2. La réadaptation des mineurs mentalement déficients place les commissions devant une situation délicate, car en conscience leurs membres ne peuvent se contenter d'octroyer les diverses mesures prévues par la loi; ils veulent être certains que ces mesures peuvent être appliquées même si leur efficacité est relative; or, les difficultés naissent du fait qu'il faut, d'une part, déterminer le type d'établissement qui convient au cas d'espèce et, d'autre part, rechercher si cet établissement existe; une fois de plus, nous nous retrouvons devant un problème de liaison et de coordination entre l'assurance, les services spécialisés dans le placement de ses enfants et les organismes à qui incombent la responsabilité de l'équipement; car à chacun sa tâche et il n'appartient pas aux commissions de se substituer à ceux dont la mission est bien définie; toutefois, nous sommes convaincu qu'il appartiendra d'éveiller la conscience des responsables aux nécessités d'une action concertée; pour le surplus, il faut espérer que les subventions prévues par la loi permettront la création d'un ensemble d'écoles et d'ateliers spécialisés, judicieusement conçus et raisonnablement répartis dans toute la Suisse; c'est à ces conditions que les mesures en faveur des mineurs mentalement déficients seront applicables et porteront leurs fruits.

3. Les demandes de prestations déposées par des assurés ayant une profession indépendante ou par des agriculteurs, qu'elles portent sur d'importantes mesures de réadaptation (réadaptation à la même profession, reclassement, etc.) ou sur l'octroi d'une rente, présentent maintes difficultés, car les critères d'appréciation sont en général moins précis que pour les salariés; pour ces professions, le revenu en espèces n'est, la plupart du temps, pas aussi déterminant que l'on pourrait le penser et d'autres éléments jouent un rôle plus essentiel tels que le degré de participation active, l'étendue de la responsabilité, la part prise à la gestion et à la direction.

4. Trop souvent, jusqu'à présent, les maîtresses de maison ont été mises au bénéfice de rentes, leur réadaptation paraissant sinon hypothétique, du moins difficile à envisager; heureusement, grâce aux centres de réadaptation fonctionnelle de nos hôpitaux, les possibilités de réadaptation pourront être étudiées très attentivement afin de permettre à des mères de famille handicapées de pouvoir

vaquer aux affaires de leur ménage; des expériences, malheureusement peu nombreuses, faites à Genève laissent bien des espoirs dans ce domaine; il importe cependant que la doctrine et la jurisprudence précisent bien quels appareils ménagers peuvent être considérés comme moyen auxiliaire, car les possibilités d'équipement d'appartements influenceront directement sur l'étendue de la réadaptation.

5. La méthode préconisée pour le calcul du degré économique de l'invalidité a exigé une adaptation d'autant plus compréhensive que la tentation a été grande d'appliquer purement et simplement un taux médical; l'expérience a démontré qu'il n'était pas rare que ce taux médical ne corresponde pas du tout ou très peu au taux économique, de telle sorte que la commission a dû très vite se mettre à appliquer et à expérimenter cette notion de degré économique de l'invalidité; actuellement, ce principe est bien appliqué et respecté même si les difficultés d'appréciation restent encore grandes, par exemple lorsque l'on a affaire à un invalide qui pense ne plus pouvoir travailler, alors qu'en réalité les éléments du dossier démontrent que sa capacité de gain est sinon totale, du moins partielle, ou lorsque, à l'inverse, l'invalide dont la capacité de travail diminue est occupé par un employeur qui accepte de lui garantir un salaire plein dont une partie au moins est incontestablement un salaire social sans rapport direct avec la capacité de gain réel.

D. Expériences dans l'application de la loi

Il y aurait bien des pages à consacrer à ce genre d'expériences; il n'est pas contestable que nombre de causes de révision sont apparues, qu'il s'agisse de corriger, d'améliorer, d'adapter des dispositions ou encore de combler des lacunes. Que l'on ne croie pas que, par ces propos, nous entendions contester la bienfaisance et la valeur de la loi, cela serait hors de propos et sans fondement; il faut simplement admettre qu'il était humainement impossible de concevoir de toutes pièces, sans vice aucun, un document législatif tel que celui qui fait l'objet de cet article; seule l'expérience doit permettre de parachever l'œuvre de la Commission d'experts et de tous ceux qui ont participé à l'élaboration de la loi.

Nous n'évoquerons qu'un tout petit nombre des défauts:

- le système des indemnités journalières ne pourra être, longtemps encore, calqué sur les allocations militaires pour perte de gain, sous peine de voir échouer des plans de réadaptation parfaitement bien étudiés;
- les mesures médicales, qui sont extraordinairement généreuses pour les mineurs frappés d'infirmité congénitale, semblent parfois bien restreintes dans les autres cas, et même si la distinction

entre le traitement de l'affection comme telle et la récupération de la capacité de gain est logique, l'absence d'assurance-maladie et accidents ou la sous-assurance entravent souvent la réadaptation professionnelle;

- le montant des subsides pour la formation scolaire spéciale gagnerait à ne pas être uniforme, surtout lorsque l'on sait que le coût de l'instruction d'un enfant mentalement déficient, par exemple, peut varier dans des proportions étonnantes;
- la condition qui veut que l'allocation pour impotent ne soit versée qu'aux invalides dans la gêne présente plus d'un inconvénient, surtout lorsqu'un chef de famille impotent se voit frustré de l'allocation parce que, le ménage devant subsister, c'est l'épouse qui prend une activité salariée, alors que sa place est par définition au sein de son foyer, où son mari et peut-être ses enfants ont besoin d'elle.

Conclusions

Certains, peut-être, auraient préféré que nous soyons plus explicite sur les expériences faites dans l'application de la loi et que nous soumettions ses dispositions au feu de la critique. Si nous ne l'avons pas fait, ce n'est ni par prudence excessive ni par manque d'opinion, mais parce que nous pensons qu'à l'heure actuelle les problèmes primordiaux de l'assurance-invalidité sont la mise en place et le perfectionnement de son organisation; lorsque la machine administrative rodée sera efficace et rapide, il nous sera alors permis de disserter et de nous prononcer sur les problèmes d'application posés par la loi. Nous avons pourtant voulu évoquer les plus importants des problèmes de fond, et à tous ceux qui pensent qu'il est urgent d'améliorer la loi au plus vite sur de nombreux points de détail, nous dirons combien nous sommes conscients que cela est essentiel, mais nous dirons aussi combien nous sommes encore plus conscients que la tâche essentielle de tous doit être que la loi sur l'assurance-invalidité fédérale déploie tous ses effets; ce but, ils sont nombreux ceux à qui en incombent la responsabilité:

- l'autorité de surveillance, les membres des commissions, les fonctionnaires des secrétariats des caisses de compensation et des offices régionaux, qui à un titre ou à un autre auront à appliquer la loi dans un respect constant de la volonté du législateur;
- les médecins, les physiothérapeutes, les auxiliaires médicaux, les responsables des ateliers et les autres fournisseurs de l'assurance, dont le dévouement, la conscience professionnelle, l'adhésion à un travail d'équipe seront le gage de la réussite des plans de réadaptation;
- les employeurs, les cadres, les salariés, qui par leur politique d'accueil des invalides dans les entreprises du pays consacreront l'intégration de ceux-ci dans l'économie du pays;

- les invalides, qui doivent toujours mieux prendre conscience de leur dignité d'homme en collaborant totalement à cette grande œuvre dont ils sont les principaux bénéficiaires;
- le peuple suisse, qui ne doit pas sous-estimer l'action entreprise, mais au contraire se sentir concerné par elle et vouloir qu'elle soit une entreprise nationale, en prenant conscience du message transcendant de la souffrance et en comprenant qu'il a le devoir premier de permettre à l'invalidé d'être une cellule active de la société.

S'il est incontestablement vrai que la générosité de la loi fera que la réadaptation réussira ou non, il est non moins incontestablement vrai que la loi sera ce que le peuple suisse voudra qu'elle soit; il lui appartient, aujourd'hui, de savoir s'il veut que cette loi soit une véritable loi de sécurité sociale, une loi de promotion humaine ou une loi ayant pour seule ambition de faire passer l'argent de la poche des biens portants dans celle de ceux qui ne le sont pas; nous ne voulons pas douter du choix qui sera fait.

Au fil de l'actualité

Par Jean Möri

Ecole de perfectionnement professionnel dans le Jura

Une initiative heureuse qui mérite d'être connue est celle qui se développe actuellement dans le Jura bernois. Une école de perfectionnement professionnel, dont l'enseignement est réparti en six cours distincts d'un total de six semestres déploie une activité bien-faisante.

Le nombre d'heures d'un tel cours atteint deux cent septante.

Mais la particularité est que l'horaire commence à 16 h. 30 pour se terminer à 21 heures. Ce qui permet aux ouvriers qui désirent se perfectionner d'utiliser cette possibilité sans perte de salaire. D'autant plus qu'il y a possibilité pour le travailleur d'obtenir la compensation appropriée en certains cas. Les conditions d'admission prévoient le certificat fédéral de capacité, trois années de pratique dans le métier au moins et d'être délégué par l'entreprise.

Un certificat final couronne chaque semestre. Et un diplôme attestant la formation complète est accordée aux élèves qui ont obtenu six certificats successifs.

Le plan général d'études s'étend à la métallurgie et à la technologie durant le premier semestre, de soixante heures; le deuxième semestre, de trente heures, traite des mathématiques; le troisième, de soixante heures, des machines et outils; le quatrième, de trente heures, du contrôle de la qualité; le cinquième, de soixante heures, de la préparation du travail. Enfin, le sixième semestre, de trente heures, est consacré à la conduite du personnel.