



**IGAB** Interessengemeinschaft Angehörigenbetreuung  
**CIPA** Communauté d'intérêts Proches aidants  
**CIFIC** Comunità di interesse Familiari curanti

**IGAB CIPA CIFIC**

Hopfenweg 21  
3001 Berne

T. 031 370 21 07

secretariat@cipa-igab.ch

[www.cipa-igab.ch](http://www.cipa-igab.ch)

Par courriel

Monsieur le Conseiller fédéral Alain Berset  
Office fédéral des assurances sociales  
Secrétariat AI  
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Berne, le 18 mars 2021

### **Réponse à la consultation : Dispositions d'exécution concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (Développement continu de l'AI)**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames, Messieurs,

La Communauté d'intérêts proches aidants CIPA a été créée par cinq grandes organisations nationales : Croix-Rouge Suisse, Ligue suisse contre le cancer, Pro Senectute, Pro Infirmis et Travail.Suisse. La CIPA souhaite s'exprimer dans le cadre de la procédure de consultation ici en objet.

Cette consultation porte sur l'assurance invalidité AI, mais également sur une adaptation prévue du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS).

En ce qui concerne le RAVS, le Conseil fédéral entend entériner dans le règlement la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en ce qui concerne l'aide à la vieillesse. En effet, conformément à l'art. 112c de la Constitution fédérale, les cantons sont responsables de l'aide aux personnes âgées et, partant, du soutien direct des personnes âgées, de leurs proches ainsi que des professionnel.le.s et des bénévoles actives et actifs dans le domaine de la vieillesse. La Confédération soutient de manière subsidiaire l'aide à la vieillesse sur la base de l'art. 101bis de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS).

Toutefois, ce principe théorique de subsidiarité est problématique lors de sa mise en œuvre, ce qui pègre les bénéficiaires des aides. Nous y revenons au point E.

**IGAB : Wir geben den betreuenden und pflegenden Angehörigen in der Schweiz eine Stimme.**

**CIPA: Nous donnons une voix aux proches aidants en Suisse.**

**CIFIC : Diamo voce ai familiari curanti in Svizzera.**



## Observations générales

La CIPA soutient globalement les objectifs visés par le développement continu de l'AI, notamment l'amélioration du soutien offert aux enfants, aux jeunes et aux personnes atteintes dans leur santé psychique pour renforcer leur potentiel de réadaptation et optimiser leur aptitude au placement ainsi que le renforcement de la coordination entre tous les acteurs impliqués. Ces objectifs concordent par ailleurs avec les engagements que la Suisse a pris en ratifiant la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées.

Pour les différentes mesures décidées afin d'atteindre ces objectifs, la CIPA renvoie aux prises de position de chaque organisation membre.

Elle souhaite toutefois s'exprimer sur les points suivants, car ils ont un impact sur les proches aidants :

- A. Ordre de priorité de l'art. 74 LAI
- B. Ordre de priorité de l'art. 224<sup>ter</sup> RAVS
- C. Contribution d'assistance
- D. Quatre articles du RAI
- E. Adaptation de l'art. 223, al. 1, RAVS
- F. Adaptation de l'art. 224, al. 3 RAVS

### A. Ordre de priorité de l'art. 74 LAI

La CIPA approuve le fait que l'inclusion et l'innovation doivent être encouragées. Ses grandes associations membres travaillent sans relâche depuis des années à la promotion de l'inclusion, tout en s'efforçant de proposer des offres innovantes, tant pour les personnes concernées par une maladie ou un handicap que pour leurs proches.

Toutefois, nos associations membres notent que les besoins de soutien augmentent constamment et de façon encore plus dramatique et urgente pendant cette longue phase de crise due à la pandémie de Covid-19. L'augmentation du nombre de personnes atteintes dans leur santé psychique, en particuliers les jeunes, préoccupe et pose des grandes difficultés, en premier lieu aux personnes concernées et à leurs proches, déjà très éprouvés, mais aussi aux assistants sociaux engagés dans nos associations membres, qui subissent une charge de travail très lourde.

Or, aujourd'hui et depuis plusieurs années déjà, les aides financières ne suffisent pas à couvrir la totalité des besoins, raison pour laquelle Pro Infirmis ou la Ligue contre le cancer – tout comme d'autres organisations pour les personnes en situation de handicap – doivent assumer elles-mêmes une grande partie des prestations selon l'art. 74 LAI et ne peuvent les financer que grâce à des apports privés.

Les consultations sociales que certains membres de la CIPA proposent sont accessibles aux personnes concernées par une maladie, l'âge et/ou une situation de handicap, ainsi qu'à leurs proches. Cette prestation apporte aux uns comme aux autres un soutien et des bénéfices

**IGAB : Wir geben den betreuenden und pflegenden Angehörigen in der Schweiz eine Stimme.**

**CIPA: Nous donnons une voix aux proches aidants en Suisse.**

**CIFIC : Diamo voce ai familiari curanti in Svizzera.**



inestimables. La qualité et l'efficacité des consultations sociales de nos membres ont d'ailleurs été solidement démontrées.

Le conseil aux proches permet de détecter d'éventuelles surcharges liées au rôle de proche aidant.e. Pour qu'il puisse atteindre ses objectifs, il requiert un grand investissement en ressources humaines, car le conseil à des systèmes familiaux demandant généralement beaucoup de temps. Par conséquent, la CIPA estime qu'il est irresponsable et contreproductif de réduire progressivement le financement de cette prestation, dont sa force et sa qualité reposent sur la continuité.

**La CIPA soutient donc les objectifs fixés mais rejette les modalités de mise en œuvre de ces objectifs telles que proposées dans le projet de règlement sur l'assurance-invalidité (RAI) à l'art. 108 et suivants, car :**

- L'ordre des priorités proposé prévoit une sélection basée uniquement sur le seul critère de savoir si des prestations sont nouvellement élaborées ou non - sans tenir compte de leur qualité.
- Le développement de nouvelles prestations est financé par une réduction linéaire de 3% de toutes les prestations antérieures, malgré le fait que leur qualité ait été démontrée sur la durée. Ceci se ferait au détriment des personnes concernées ainsi que de leurs proches.
- Le pilotage est laissé à l'OFAS par le biais du choix des projets, alors que selon l'art. 75 LAI, cette responsabilité incombe au Conseil fédéral.
- Le plafond que le Conseil fédéral souhaite fixer aux aides financières pour une durée indéterminée revient à inscrire dans la durée les réductions injustifiées des dix dernières années. Le plafond proposé correspond à une réduction de plus de CHF 5 millions de francs par année, sans que cela repose sur une décision dûment motivée du Conseil fédéral. Cette réduction est inacceptable et incompréhensible, alors que les besoins augmentent continuellement. Les ignorer davantage revient à mettre en péril le système socio-sanitaire déjà hautement fragilisé en cette phase de Covid-19. Les organisations ont d'ailleurs fait preuve d'un grand sens d'adaptation et d'innovation sans pour autant recevoir un appui supplémentaire de la part de la Confédération. Au contraire, les contributions ont été gelées pendant dix ans et aucune nouvelle prestation n'a été financée. Les économies engendrées par le gel des dernières années devraient être mises à disposition pour des projets innovants comme l'OFAS s'était engagé à le faire avant de revenir sur sa position.

Il est impératif de reconnaître et de soutenir les efforts de chaque organisation au lieu de les affaiblir par une réduction linéaire. Le cas échéant, un effet boomerang risque de se produire au détriment des personnes concernées par la maladie, l'âge et/ou le handicap et des proches aidant.e.s, en rendant vains les efforts déployés jusqu'à présent.



**La CIPA demande que des ressources financières plus importantes qu'auparavant soient mises à disposition pour l'orientation sociopolitique d'une société inclusive et que les services nécessaires ne soient pas supprimés au détriment des personnes concernées par la maladie, l'âge et/ou le handicap et de leurs proches qui les soutiennent.**

### **B. Ordre de priorité de l'art. 224<sup>ter</sup> RAVS : les personnes sont prioritaires**

L'ordre de priorité proposé en matière d'aide aux personnes âgées reflète la conception défendue par la Confédération des différences de responsabilité entre la Confédération et les cantons dans le cadre de la RPT.

La CIPA souhaite souligner que les domaines énumérés sous la let. a (coordination) et la let. b (travaux de développement) se rapportent en fin de compte également à l'aide aux personnes âgées selon les let. d et e. Même si elle reconnaît pleinement l'importance de la coordination et des travaux de développement, la CIPA est intimement persuadée que l'indemnisation des prestations liées à la personne en faveur des seniors et, plus particulièrement, des personnes vulnérables doit faire l'objet d'un soutien prioritaire.

**La CIPA propose par conséquent de modifier comme suit les priorités énoncées dans l'art. 224ter :**

« 1 Si le montant des demandes d'aides financières dépasse le montant des ressources disponibles, les ressources sont attribuées selon les priorités suivantes :

- a. **prestations de conseil pour les personnes âgées et leurs proches** ~~travaux nécessaires à la coordination, sur le plan national, des différents domaines d'activité et des acteurs de l'aide à la vieillesse ;~~
- b. **autres prestations, en particulier pour les personnes vulnérables** ~~travaux apportant une contribution importante au développement de l'aide à la vieillesse à l'échelle nationale ;~~
- c. **formation continue du personnel auxiliaire** ~~autres prestations, en particulier pour les personnes vulnérables ;~~
- d. **travaux nécessaires à la coordination, sur le plan national, des différents domaines d'activité et des acteurs de l'aide à la vieillesse** ~~formation continue du personnel auxiliaire ;~~
- e. **travaux apportant une contribution importante au développement de l'aide à la vieillesse à l'échelle nationale** ~~prestations de conseil pour les personnes âgées et leurs proches ;~~
- f. **autres prestations.** »



### C. Contribution d'assistance : aussi pour les proches

La CIPA est d'avis que les propositions de modifications du RAI concernant la contribution d'assistance représentent un progrès indéniable et vont dans la bonne direction.

Elle regrette toutefois que la possibilité de rémunérer les proches en ligne directe avec la contribution d'assistance n'ait pas été prise en compte (modification de l'art. Art. 42quinquies). Cette demande d'ouverture de la contribution d'assistance aux proches aidant.e.s a déjà été formulée maintes fois par différentes organisations connaissant bien les enjeux du terrain. Elle n'a jamais été prise en compte, même pas à titre exceptionnel pendant la crise de Covid-19 alors que les assistant.e.s rémunéré.e.s faisaient cruellement défaut.

La CIPA a en effet formulé cette demande dans son courrier du 18 novembre dernier à M. Stéphane Rossini, directeur de l'OFAS : elle demandait un assouplissement des dispositions de la contribution d'assistance AI et du financement du travail des proches en période de crise.

Pour étayer cette demande, la CIPA a repris les résultats du projet de recherche B01a « Besoins des proches aidants en matière de soutien et de décharge – enquête auprès de la population » du Programme de promotion « Offres visant à décharger les proches aidants 2017-2020 », qui a identifié le problème et a formulé la recommandation suivante :

*« (...) la prise en charge de soins au sein de la famille signifie souvent la réduction du taux d'occupation ou le retrait total de la vie active. Il en résulte un manque au niveau du revenu et de la prévoyance-vieillesse. Un moyen de pallier ce problème serait d'accorder aux proches aidants, à titre de décharge, une compensation financière pour leur travail, par exemple en ouvrant la contribution d'assistance aux personnes qui sont mariées à la personne assurée, qui vivent avec elle en partenariat enregistré ou qui lui sont apparentées en ligne directe. »<sup>1</sup>*

Les experts de l'étude mentionnée ci-dessus vont même plus loin et estiment qu' « une indemnisation pour la prise en charge à long terme, telle qu'elle existe dans d'autres pays, augmenterait la sécurité sociale des proches aidants et constituerait, parallèlement, une reconnaissance pour le travail considérable qu'ils fournissent. ».

Cette question a aussi fait l'objet de deux initiatives parlementaires, l'une en 2011 ([11.411](#) Meier-Schatz - Créer une allocation d'assistance pour les personnes qui prennent soin d'un proche), l'autre en 2012 ([12.409](#) Lohr - Rémunération des prestations d'aide fournies par des proches) que le Conseil national a adoptées et qui sont toujours dans l'attente d'un traitement.

Les prestations d'assistance fournies gratuitement par les proches (en ligne directe) devraient être indemnisées, car leur travail a autant de valeur que celui d'un.e assistant.e extérieur.e à la famille. Souvent, ce sont les membres de la famille qui apportent les meilleures

---

<sup>1</sup> « Situation des personnes aidant un proche atteint d'une lésion médullaire. Projet secondaire s'inscrivant dans le mandat principal B01a «Besoins des proches aidants en matière de soutien et de décharge – enquête auprès de la population». Programme de promotion «Offres visant à décharger les proches aidants 2017–2020». Rapport de synthèse, OFSP, 22 octobre 2019, p. 5.



compétences pour être assistant.e.s. Ils connaissent mieux et depuis plus longtemps les personnes à assister. Par ailleurs, ils disposent de la plus grande expérience, sont fiables et disponibles rapidement pour de brèves interventions et apportent également une aide lorsqu'il est difficile d'organiser l'assistance par des tierces personnes.

La conclusion du Prof. Olivier Guillod, Directeur de l'Institut de droit de la santé de l'Université de Neuchâtel, et de M. Cédric Baume à la fin de leur article intitulé « Vers un meilleur statut des proches aidants »<sup>2</sup> est à retenir :

*« Le travail accompli par les proches aidants est unanimement reconnu comme irremplaçable, aussi bien en termes de qualité du soutien apporté à des personnes en situation de dépendance que d'économies réalisées ainsi par le système socio-sanitaire public. »*

*La reconnaissance par la société de l'apport inestimable des proches aidants passe par un ensemble de mesures législatives et réglementaires que les collectivités publiques devraient prendre pour les soutenir.(...) »*

**La CIPA demande d'introduire l'assouplissement des dispositions de la contribution d'assistance AI afin de financer le travail des proches.**

#### **D. Quatre articles du RAI**

- **Tarif du travail de nuit (Art. 39f, al.3 RAI)**

La CIPA salue positivement la hausse des forfaits de nuits de la contribution d'assistance CA qui prennent en compte aussi le temps de présence. Elle regrette cependant que le supplément de 25% sur le salaire horaire pour les heures de travail actif pendant la nuit – comme prévu par les dispositions du SECO dans son modèle de CCT pour les travailleurs de l'économie domestique<sup>3</sup> – ne soit pas pris en compte. Ce supplément de salaire correspond aux suppléments fixés par la loi sur le travail pour le travail de nuit temporaire.

Même si le tarif forfaitaire de nuit de CHF 160.50 est le fruit d'un calcul de compromis, il est important que le modèle de la CA se rapproche le plus possible du modèle SECO, ceci pour éviter de créer une catégorie d'employé.e.s de « deuxième classe », en mettant les personnes bénéficiaires et leur proches dans une mauvaise posture.

---

<sup>2</sup> Cédric BAUME et Olivier GUILLIOD, « Vers un meilleur statut pour les proches aidants », in A.-S. Dupont et O. Guillod (éd.), *Réflexions romandes en droit de la santé, Mélanges offerts à la Société suisse des juristes par l'Institut de droit de la santé de l'Université de Neuchâtel à l'occasion de son congrès annuel, 2016*, p. 293.

<sup>3</sup> « [Modèle de CTT complétant les contrats-types de travail cantonaux pour les travailleurs de l'économie domestique conformément à l'art. 359, al. 2, CO](#) », [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Travail Conditions de travail > Protection des travailleurs > La question de la réglementation de l'assistance aux personnes âgées 24 h/24.



- **Heures de nuit non facturées (Art. 39j, al. 2ter RAI)**

La CIPA se réjouit que les forfaits de nuit non facturés puissent être convertis en heures pour l'assistance de jour.

- **Extension du conseil en assistance (Art. 39j, al. 2 RAI)**

La CIPA se réjouit de l'extension du conseil en assistance, absolument nécessaire en raison de la complexité du modèle de la contribution d'assistance et aussi en considération des situations cantonales en évolution. Le conseil en assistance soutient en particulier les personnes en situation de handicap dans leur rôle fort complexe d'employeur. Ce soutien est aussi fondamental pour les proches, car ce sont eux qui souvent s'occupent de la gestion administrative liée à l'emploi de personnel privé.

- **Liste des infirmités congénitales (Art. 3bis, al. 1 RAI, Art. 1 Ordonnance du DFI concernant les infirmités congénitales)**

La CIPA, et en particulier la Ligue contre le cancer, salue le transfert de la compétence de prescrire la liste des anomalies congénitales au DFI (OIC-DFI) ainsi que la possibilité de la mettre à jour plus fréquemment. Il doit toutefois être adapté régulièrement et après consultation préalable des sociétés spécialisées concernées et des organisations de patients. Comme la liste des malformations congénitales proposée dans l'annexe de l'OIC-DFI contient encore des inexactitudes considérables, il est essentiel qu'elle soit révisée en collaboration avec les sociétés spécialisées et les organisations de patients avant son entrée en vigueur.

**La CIPA demande que les futures révisions de la liste des infirmités congénitales soit revue par un groupe d'accompagnement plus élargi où siègeront aussi des organisations de patients ou des ligues de santé, en plus des associations professionnelles et des médecins et propose les compléments suivants :**

Art. 3<sup>bis</sup>, Liste des infirmités congénitales, RAI

« <sup>1</sup> En vertu de l'art. 14ter, al. 1, let. b, LAI, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) dresse la liste des infirmités congénitales donnant droit à des mesures médicales en vertu de l'art. 13 LAI. *À cette fin, le DFI consulte en premier lieu les associations professionnelles et les organisations de patients.*

<sup>2</sup> *La liste des anomalies congénitales est régulièrement adaptée à l'état de la science médicale. Le DFI peut édicter des prescriptions détaillées concernant la liste. »*



## E. Adaptations de l'art. 223, al. 1, RAVS : bénévoles

L'art. 223, al. 1, RAVS stipule que la Confédération n'alloue une aide financière pour les prestations fournies à domicile, et désormais aussi en lien avec le domicile, que si celles-ci sont dispensées à titre bénévole. En effet, selon la RPT, les prestations fournies à titre « professionnel » sont du ressort des cantons et ne peuvent donc plus bénéficier du soutien de la Confédération. Il s'agit là d'une manière de proroger un règlement jugé comme dépassé sur l'art et la manière de fournir des prestations.

Cette disposition concerne un grand nombre de prestations liées à l'« Aide à domicile » qui, souvent, soulagent considérablement les proches. Ce genre de prestations constitue pour ces personnes un pilier central de leur vie, qui leur garantit un échange social et leur permet de vivre le plus longtemps possible dans leur environnement familial avec leurs proches. Cela retarde une entrée en maison de retraite, voire l'évite complètement, ce qui permet aussi d'économiser les frais d'EMS.

Dans le monde actuel, il n'est plus possible de compter uniquement sur le soutien des proches, par exemple en raison des nouvelles structures familiales, de la charge professionnelle accrue, mais aussi de l'éloignement géographique ; il faut donc proposer des mesures d'aide complémentaires. Compte tenu de cette évolution de la société, il n'est toutefois plus envisageable de garantir un soutien sans faille exclusivement confié aux bénévoles.

En outre, en limitant les prestations aux seul.e.s bénévoles, on oublie un élément essentiel, à savoir que bon nombre de ces prestations exigent absolument certaines connaissances, du professionnalisme ainsi qu'un encadrement spécialisé. La CIPA constate que les bénévoles et les proches se heurtent à leurs limites en présence de cas complexes (addictions, problèmes psychiques) et qu'ils finissent de plus en plus par avoir eux-mêmes besoin d'un soutien professionnel.

### La formulation proposée de l'art. 223, al. 1, doit être modifiée comme suit :

Art. 223, al. 1, RAVS

« Les aides financières pour les tâches visées à l'art. 101bis, al.1, let. a et b, LAVS sont allouées en fonction du nombre de prestations fournies. Les prestations fournies à domicile ou en lien avec le domicile ne donnent droit à des aides financières que si elles sont **majoritairement** dispensées à titre bénévole. »



## **F. Adaptations de l'art. 224, al. 3, RAVS : introduction d'un taux maximal**

L'introduction d'un taux maximal de 50% pour subventionner les prestations d'aide aux personnes âgées et leurs proches a pour objectif de maintenir le rôle subsidiaire de la Confédération en termes quantitatifs. La Confédération part du principe que les 50% restants seront pris en charge par les cantons ou les communes dans le cas d'une délégation de l'aide aux personnes âgées.

La CIPA redoute que l'aide à la vieillesse dans sa forme actuelle ne soit plus garantie dans chaque canton et/ou chaque commune et qu'en particulier, les prestations d'assistance importantes pour les personnes âgées dans le besoin et leurs proches ne puissent plus être assurées. Comme le constate également le rapport « Organisation de l'aide à la vieillesse dans les cantons » ([Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n°3/20](#)), ceci est dû en premier lieu au fait que les pratiques cantonales en matière d'aides financières ne sont pas alignées sur celles de la Confédération dans tous les cas et/ou ne complètent pas toujours les aides financières fédérales.

Ainsi, la nouvelle pratique en matière d'aides financières telle qu'elle est consignée dans des directives internes – limitation de la part de la Confédération à 50 % du montant total de la prestation subventionnée et focalisation sur les groupes vulnérables – n'est pas appliquée dans tous les cantons. Pour les personnes âgées et leurs proches, les modifications proposées dans le projet impliquent de facto une inégalité de traitement liée au canton de domicile.

### **Au vu de ces considérations détaillées, la CIPA propose d'adapter l'article 224, al. 3 RAVS :**

Art. 224, al. 3 RAVS

*« Seuls sont pris en compte les coûts effectifs. Les aides financières couvrent en règle générale au maximum ~~50~~ 70% de ceux-ci. Dans des cas exceptionnels, cette limite peut être relevée jusqu'à 80% si une organisation n'a, de par sa structure et ses buts, que des possibilités de financement restreintes et que la Confédération a un intérêt particulier à ce qu'une tâche soit accomplie ».*



Nous vous remercions de prendre en compte notre prise de position et vous adressons,  
Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Benoît Rey  
Président CIPA

Valérie Borioli Sandoz  
Directrice de la CIPA